

*Schiffner Imola egyetemi adjunktus,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék*

*IX. évfolyam | Vol. IX
2015/2. szám | No. 2/2015
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra

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 polgárság kategóriáján keresztül elkerülhetetlen a tagállami állampolgársági politikák harmonizációja.

Bár az uniós polgársághoz csak valamely tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, melyet a nemzeti jog szabályoz, az uniós polgárság olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből az uniós jog által rögzített és az államtól független jogok erednek. Az uniós jog által biztosított jogosultságok érvényesülését pedig a tagállamok indokolatlanul nem korlátozhatják.¹

Az uniós polgárság megjelenése mindazonáltal tovább növelte a különbségeket a tagállami állampolgárok és a tagállamok területén élő harmadik államok állampolgárai között. Ez a kérdés különösen akkor válik érdekessé, ha figyelembe vesszük, hogy az Európai Unió a harmadik állambeliek jogi helyzetét harmonizáló irányelveket fogadott el, melyek átültetése újabb kihívás elé állíthatja a tagállamok állampolgársági szabályozását.²

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

A 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.

Az Amszterdami Szerződés további kiegészítéseket tett, és arról is rendelkezett, hogy az uniós polgárság csak kiegészíti, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot. Ezen megállapítások fényében elmondható, hogy az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság viszonyának főbb jellemzői: a származékosság, a kiegészítő jelleg és a 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.

¹ C-135/08. sz. ügy Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, M. Poiaras Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2009. szeptember 30.)-www.curia.europa.eu. para.23.

² Rostek, Karolina-Davies, Gareth: *The impact of Union citizenship on national citizenship policies.* p. 3. In European Integration online Papers, 2006. július 4., <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf> (2015.04.18.)

Kezdetben az uniós polgárság valóban csak egyfajta politikai szimbólum volt, mely a Közösséghez tartozás érzését erősítette uniós szinten. Mára azonban az uniós polgárság alapvető jogállássá vált, köszönhetően az Európai Bíróság esetjogának.³

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

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

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

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

Az Európai Bíróság jogértelmezése során többek között az uniós jogelvek szintjén elismert lojális együttműködés elvére hagyatkozott, mely szerint a tagállamoknak el kell fogadniuk hatásköreik, cselekvési szabadságuk bizonyos mértékű korlátozását egyes uniós célkitűzések hatékony megvalósítása érdekében.⁴

A *Micheletti*⁵ és a *Garcia Avello*⁶ ügyekben az Európai Bíróságnak elsőként sikerült valamiféle keretet szabni a tagállamok számára az uniós polgárságot jelentő állampolgársági szabályok alkalmazásánál.⁷ 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, azonban hangsúlyozta azt is, hogy mindezt az uniós joggal összhangban kell, hogy sor kerüljön.⁸

Az Európai Bíróság nemcsak az uniós jog vonatkozásában védte a tagállamok állampolgársági hatásköreit. A *Micheletti*-ügyben felszólítja a tagállamokat, hogy ismerjék el a másik tagállam állampolgárságából fakadó joghatásokat, főleg ha azok uniós polgárságot

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

⁴ Carrera, Sergio – de Groot, Gerard-René: *European Citizenship at a Crossroads-Enhancing European Cooperation on Acquisition and Loss of Nationality.* p. 4.CEPS Paper, No. 72. 2014- <http://www.ceps.eu>. (2015.április 18.)

⁵ 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).

⁶ A Bíróság C-148/02 sz. Carlos Garcia Avello v. Belgium ügyében 2003. október 2-án hozott ítélete (EBHT 2003., I-11613.o.)

⁷ Hailbronner, Michaela-Sanchez, Sara Iglesias: *The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status.*p.506. In Vienna Journal on International Constitutional Law, 4/2011, pp.498-537.

⁸ C-369/90 Micheletti-ügy, para. 10.

De iurisprudencia et iure publico

biztosítanak az egyén számára.⁹ 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.¹⁰ Ezt a vonulatot folytatta és egészítette ki a *Zhu/Chen*-ügy is, mely megismételve az ún. *Micheletti-doktrínát* kiegészítette azzal, hogy a tagállami állampolgárság tényét akkor is tiszteletben kell tartani, ha azt az egyén kizárólag az uniós polgárság megszerzése érdekében kérelmezte.¹¹

Szintén a tagállami állampolgárság uniós jog fényében történő vizsgálatára került sor a *Garcia Avello*-ügyben, amikor a kettős állampolgársággal bíró gyermekek a saját tagállamuk szabályozásával szemben hívták fel az uniós jog rendelkezéseit.¹² Az Európai Bíróság talán túlságosan kiterjesztően alkalmazta az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat,¹³ amikor azokat az uniós polgárokra alkalmazandó, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma alapján érvényesítette. Megállapította, hogy a belga állami intézkedés nem megfelelő, hiszen túl nagy szakmai és magánéleti hátrányt jelent és ez indokoltta teheti a másik tagállam szabályainak alkalmazását, amit a kérelmező saját tagállama nem akadályozhat meg.¹⁴ Míg a *Garcia Avello*-ügy így tévútnak minősült¹⁵ az Európai Bíróság esetjogát tekintve, addig a Bíróság klasszikus megközelítésének valódi és ismételten hivatkozott változását hozta a *Rottmann* és a *Zambrano*-ügy. Ennek a változásnak a középpontjában pedig az a megállapítás állt miszerint az uniós polgárság kategóriáját és ezáltal az uniós jogot, egy olyan tagállami/állampolgársági döntés is sértheti, mely megfosztja az uniós polgárt ehhez kapcsolódó jogainak tényleges élvezetétől.¹⁶ Míg azonban a *Rottmann*-ügy magát az uniós polgárságot állította a vizsgálódások középpontjába, addig a *Zambrano*-ügy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésének körülményeit vizsgálta.

A *Rottmann*-ügyben a Bíróság nem kérdőjelezte meg a tagállamok jogát arra, hogy a nemzetközi jog elveinek megfelelően maguk határozzák meg kit tekintenek az állampolgáruknak¹⁷ viszont arra hívta fel a tagállamok figyelmét, hogy egy ilyen döntésnek tekintettel kell lennie az uniós jogra.¹⁸ Az ügyben egy osztrák állampolgár német állampolgárságot szerzett, melynek következtében le kellett mondania a korábbi osztrák állampolgárságáról. Később az új állampolgárságát csalárdság miatt visszavonták, és így tagállami állampolgárság nélkül maradván elveszítette uniós polgárságát és jogait is. A *Rottmann*-ügy megállapításai szerint attól, hogy az ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Mivel a tagállami állampolgárság visszavonása az uniós polgárság megszűnését is eredményezte volna *Rottmann* úr esetében, az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik „jellegénél és következményeinél fogva”.¹⁹ Így nemcsak a tagállami állampolgárság megadása, hanem visszavonása is sértheti az uniós jogot.²⁰ 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

⁹ C-369/90 *Micheletti*-ügy, para. 10.

¹⁰ C-369/90 *Micheletti*-ügy, para. 26-27.

¹¹ A Bíróság C-200/02. számú *Kunqian Catherine Zhu* és *Man Lavette Chen* v. Secretary of State for the Home Department ügyében hozott ítélete, (EBHT 2004 I-9925.o.), para. 39-40.

¹² C-148/02, *Garcia Avello*-ügy.

¹³ Kochenov, Dimitry: *A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test*. p. 88. In *Columbia Journal of European Law*, Vol. 18, No. 1, 2011. pp. 56-109.

¹⁴ C-148/02, *Garcia Avello*-ügy, para. 36.

¹⁵ Hiszen nem várható el, hogy egy tagállam saját állampolgárságának joghatásait korlátozza a másik tagállam állampolgárságának joghatásait érvényesítve.

¹⁶ Kochenov 2011: i.m. p.73.

¹⁷ Az 1930-as Hágai Egyezmény az állampolgárságról, 1. cikk,(Apr. 12, 1930, 179 L.N.T.S. 89, 99.)

¹⁸ A Bíróság C-135/08 számú *Janko Rottmann* v. Freistaat Bayern ügyében hozott ítélete (EBHT 2010.I-01449.o.) para.47.

¹⁹ C-135/08 *Rottmann*-ügy, para.42.

²⁰ uo.

De iurisprudencia et iure publico

tekintettel kell eljárniuk, különösen akkor, ha intézkedésükkel az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozhatják.²¹ (*Rottmann-teszt*)

A sorban következő Zambrano-ügy jelentette mindezidáig a legnagyobb előrelépést a korábbi állásponthoz képest, hiszen ebben az ügyben már az uniós polgársággal nem rendelkező harmadik állambeli polgárok számára is az uniós jog alapján kívántak tartózkodási jogot biztosítani a tagállami szabályozást felülvizsgálva. Az ügyben a kolumbiai állampolgárságú szülők szerettek volna azon a jogon Belgiumban maradni, hogy kiskorú belga állampolgárságú gyermekeik ellátásáról kizárólag ők gondoskodnak. A Bíróság döntése szerint kivételesen biztosítható számukra a tartózkodási jog, amennyiben annak elutasítása esetén az uniós polgár gyermekek meg lennének fosztva uniós jogaik tényleges élvezetétől.

A Bíróság azonban sem a Rottmann-ügyben, sem a Zambrano-ügyben nem pontosította azt, hogy az uniós jog mely előírásainak kell, hogy megfeleljenek a tagállamok, illetve mikor tekinthető a tagállami szabályozás és gyakorlat állampolgársági ügyekben az uniós jognak megfelelőnek. Ezzel elmulasztotta azt a lehetőséget, hogy egy egyértelmű korlátot állítson fel a tagállami állampolgársági intézkedések számára, mely megvédi az uniós polgárság kategóriáját a tagállami döntéseknek való kiszolgáltatottságtól. Hiszen az arányosság elvének alkalmazása egy Rottmann-fajta ügyben nem pótolhatja, illetve nem írhatja felül a kötelező tagállami állampolgársági szabályozást.²²

Ez a megközelítés viszont új megvilágításba helyezte az uniós polgárság tagállami érvényesülését egészen addig, amíg a McCarthy-ügy ennek a bizonyos fokú korlátozását nem eredményezte. A tagállamok részéről egyre több olyan jelzés érkezett, hogy az uniós jog alkalmazásának új aspektusai veszélyes mértékben korlátozták a tagállamok döntési szabadságát egy olyan területen, mely eddig a kizárólagos joghatóságukba tartozott.

A McCarthy-ügy a Bíróság megítélése szerint valóban a tagállam belső joghatóságba tartozó jogi kérdést vetett fel, hiszen McCarthy asszony sosem gyakorolta a szabad mozgás és tartózkodás jogát, így nem tartozik ügye az uniós jog hatálya alá. A Bíróság szerint a tagállam által hozott döntés pedig nem kötelezi McCarthy asszonyt „az Európai Unió területének elhagyására”, és uniós polgárságát sem veszélyezteti. Így hiába volt a helyzet a harmadik állampolgár családtag érintettsége folytán hasonló (bár a családtag nem függött McCarthytól), mint a Zambrano-ügyben, a Bíróság eltért az ott elfogadott álláspontjától. Más kérdés, hogy az már McCarthy asszony uniós polgárságához kapcsolódó jogainak korlátozásához vezethet, ha a család egysége mellett dönt, és elhagyja az Európai Uniót hogy férjével éljen.

A McCarthy-ügyben hozott döntés viszont értékelhető akként is, hogy a Bíróság biztosította a tagállamokat arról, hogy az uniós polgárság kategóriájának érvényesítése nem fogja szükségtelen mértékben és esetekben korlátozni a tagállamok hatáskörét állampolgársági kérdésekben. A Bíróság új megközelítéséről az is elmondható, hogy sokkal alaposabban vizsgálta a tagállamok intézkedéseinek lehetséges hatását az uniós polgárok jogainak gyakorlására, mint korábban és abban az esetben, ha ez a ráhatás jelentéktelen, akkor továbbra is a tagállami kérdésnek tekinti az ügyet.

Az eddigi esetjog arra világított rá, hogy bár az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesítésén keresztül az Európai Bíróság nagyban befolyásolja a tagállamok vonatkozó intézkedéseit, az EU még nem 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

²¹ C-135/08 Rottmann-ügy, paras.55.,59.

²² Kochenov, Dimitry: *Two Sovereign States vs. A Human Being: ECJ as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters*. p. 13. 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> (2015.április 18.) (továbbiakban Kochenov 2011a)

De iurisprudencia et iure publico

elvének figyelembe vételére az uniós polgárság, mint jogállás védelmében. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok megóvása érdekében pedig az uniós jog alapján akár még a tagállami állampolgársággal nem rendelkező harmadik állambeliek jogi helyzetét is befolyásolhatja.²³

Az mindenképpen kijelenthető, hogy a Rottmann és Zambrano-ügy egyes tagállamokat állampolgársági szabályozásuk átgondolására készítette. Kérdés, hogy a tagállami állampolgársági szabályozás mikor felel meg az EU elvárásainak, egyáltalán kötelezheti-e a tagállamokat szabályaik megváltoztatására?

Álláspontom szerint a tagállami szuverenitás tiszteletben tartása mellett az Európai Unió nem kötelezheti a tagállamokat szabályaik megváltoztatására, de elérhető, hogy egyfajta kiigazító harmonizáció kezdődjön meg a tagállamokban.²⁴ Ez megvalósulhat akár a bírósági esetjog nyomására, de akár az uniós szintű célok megvalósítása érdekében elfogadott koordinációs, vagy akár uniós jogközelítő intézkedések²⁵ formájában is. Így például elkerülhetővé válna a Rottmann-féle hontalanság és uniós polgárság-vesztés esete is. Másrészt a *ius soli* és *ius sanguinis* elv megfelelő és ésszerű alkalmazása mellett az állampolgársági kérdésekkel szorosan összefüggő, egyre intenzívebben felmerülő összuniós migrációs problémákra is választ találhatnak.

III. A tagállamok állampolgársági szabályozásának változásai az uniós polgárság fényében

Érdeemes megvizsgálni, hogy az uniós polgárság, illetve az uniós törekvések hatására változott-e a tagállami állampolgársági szabályozás, milyen mértékben, illetve milyen események eredményeképp.

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

A legtöbb tagállamban a két elv közös alkalmazása az állampolgársági rendszer alapja, de néhány tagállamban, így Ausztriában kizárólag a *ius sanguinis* elvét alkalmazzák.²⁶

A kontinentális Európa országaiban szintén a *ius sanguinis* elve elsődlegesen az állampolgársági rendszer alapja,²⁷ viszont ezekben a tagállamokban a *ius soli* elvének is teret engednek valamilyen mértékig. Így például az Egyesült Királyságban a *ius soli* elve alapján biztosítják az állampolgárságot, ha az állam területén született gyermek legalább egyik szülője állampolgár volt²⁸. Érdekes átmenetet képez Belgium, Hollandia, Luxemburg és Franciaország, ahol az ún. speciális kettős *ius soli* elvet alkalmazzák, melynek értelmében automatikusan állampolgárságot kapnak azok a gyermekek, akik az állam területén születtek, amennyiben legalább egy szülőjük is már az állam területén született.²⁹ Míg azonban Belgium és Hollandia elsősorban a *ius sanguinis* elvre építi állampolgársági rendszerét és csak kiegészítésként használják

²³ De Groot, Gerard René-Seling, Anja: *The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Court's avant-gardism in nationality matters*, p. 23. 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> (2015.április 18.)

²⁴ Rostek-Davies: i.m. p.8.

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

²⁶ Stern, Joachim-Valchars, Gerd: *Country report: Austria*. p.2. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

²⁷ Így például Belgiumban, Hollandiában, Olaszországban, Spanyolországban, de Romániában és Szlovéniában és Magyarországon is.

²⁸ Sawyer, Caroline-Wray, Helena: *Country report: United Kingdom*. p. 14. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

²⁹ Bauböck, Rainer: *National community, citizenship and cultural diversity*. p. 14. Institute for Advanced Studies, – Political Science Series No.62. 1999.

De iurisprudencia et iure publico

a *ius soli* elvet, addig Franciaország a speciális *ius soli* elvet, mint a bevándorlással leginkább érintett európai országok egyike egyre általánosabban használja.³⁰

Tipikusan a *ius soli* elvét alkalmazó tagállamnak számít Írország,³¹ ahol azonban az utóbbi években, különösen uniós nyomásra szigorították a *ius soli* alkalmazását. Ez általános tendencia az Európai Unióban, így például az Egyesült Királyságban, ahol korábban a *ius soli* elvét szinte korlátok nélkül alkalmazták és mindenki állampolgárságot szerzett, aki az állam területén született. 1983 óta legalább az egyik szülőnek brit állampolgárnak kell lennie, vagy olyanak, aki az Egyesült Királyság területén letelepedett az állampolgárság megszerzéséhez.³²

Portugália még jelentősebb módosítást vezetett be állampolgársági rendszerében, amikor 1981-ben a korábbi *ius soli*-n alapuló rendszerét³³ *ius sanguinis* alapokra helyezte. Az indoklás szerint a csatlakozás feltételeinek részeként az Európai Közösség nyomására kívánta szigorítani a honosítás szabályait a nagyszámú bevándorlóra tekintettel.³⁴

Az állam területén való születés a honosítás egyik feltételeként is szolgálhat (így például Németországban)³⁵ többek között az állam területén való tartózkodás, állampolgár házastárs vagy családtag léte, illetve a speciális etnikai csoporthoz tartozás ténye mellett. A legtöbb tagállamban a honosítás feltételeként általában a tartózkodás hosszát, nyelvtudás meglétét, a kulturális identitást, a megfelelő jövedelmi viszonyokat és a bűncselekményi priuszok létét vizsgálják.³⁶

A *ius sanguinis* és a *ius soli* együttes alkalmazása az uniós tagállamokban viszonylag gyakran eredményezhet többes állampolgárságot, mely az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlása folytán is előállhat, így nem meglepő, hogy az uniós tagállamok már nagyrészt megengedőek a kettős állampolgárságot illetően. Mindazonáltal még mindig vannak olyan tagállamok, így például Ausztria, ahol különösen szigorúan kezelik a többes állampolgárság eseteit, hiszen a külföldi állampolgárságot szerzett személy automatikusan elveszíti osztrák állampolgárságát.³⁷ Korábban Németország és Luxemburg korlátozta, illetve nem engedélyezte a kettős állampolgárságot, most viszont bizonyos korlátozásokkal, de lehetővé teszik. Így például Németország többek között akkor tolerálja a német állampolgárok másik állampolgárságát, ha az egy másik uniós tagállam állampolgársága,³⁸ Luxemburg pedig már nem ragaszkodik az állampolgárságról való lemondáshoz egy másik tagállamban letelepedett állampolgára esetében.³⁹ Így tett Dánia⁴⁰ és Lengyelország⁴¹ is, ahol korábban minden lehetséges módon korlátozták a többes állampolgárságot.

A tagállami harmonizáció egyik speciális területe uniós nyomásra az állampolgárság elvesztésének kérdése lett. A Rottmann-ügy hatására több tagállam is átvizsgálta saját

³⁰ Bertossi, Christophe-Hajjat, Abdellali: *Country report: France*. p. 5. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

³¹ Bauböck, Rainer: *National community, citizenship and cultural diversity*.p.14. Institute for Advanced Studies, - Political Science Series No.62. 1999.

³² Sawyer-Wray: i.m.p.11.

³³ Piçarra, Nuno-Gil, Ana, Rita: *Country report: Portugal*.p.9. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

³⁴ Másrészt a nagyszámú portugál emigráns miatt volt célszerű a *ius sanguinis* elvét érvényesíteni.

³⁵ A 2000-ben hatályba lépett módosítás szerint, azok a gyermekek, Németországban születtek 1990-ben vagy később jogosultak a német állampolgárságot honosítás útján megszerezni.

³⁶ Bauböck 1999: i.m. p. 14.

³⁷ Kivéve, ha osztrák szülőknek *ius soli* elvét valló országban születik gyermeke, vagy az osztrák államnak érdeke fűződik az egyén állampolgárságához.

³⁸ Hailbronner, Kay-Farahat, Anuscheh: *Country report: Germany*. p.12. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

³⁹ Scuto, Denis: *Country report: Luxembourg*.p.11. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁴⁰ Ersb, Eva: *Country report: Denmark*. p.28. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁴¹ Górny, Agata-Pudzianowska, Dorota: *Country report: Poland*. p.9. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

De iurisprudencia et iure publico

állampolgársági szabályozását, hiszen a tagállami állampolgárság elvesztésének, az arról való lemondásnak, vagy az attól való megfosztásnak kérdései továbbra is részei voltak a tagállami szabályozásnak. Míg azonban a megfosztás egyre kevesebb tagállam szabályozásában van jelen, leginkább abban az esetben, ha a honosított állampolgár csalárd módon jutott hozzá az állampolgársághoz (Spanyolország, Hollandia, Dánia) az állampolgárság elvesztése azokban az országokban továbbra is szabályozott, ahol kevésbé tolerálják a kettős állampolgárságot. Az állampolgárságról való lemondás ennek részeként nyilvánvalóan érinti az uniós polgárságból folyó jogok gyakorlásának kérdését is.

Míg Svédország⁴² és Finnország⁴³ megszüntette azon szabályozását, mely egy másik állampolgárság megszerzésével az eredeti állampolgárság elvesztéséhez vezetett és a lemondást is csak abban az esetben engedélyezi, amennyiben az állampolgár bizonyítja, hogy már egy másik állam állampolgárságával rendelkezik,⁴⁴ addig például Hollandia és Ausztria több esetet is rögzít, ami az állampolgárság elvesztéséhez vezethet. Így például ha a holland állampolgár holland területen kívül tartózkodik már hosszú ideje (10 év) és van másik állampolgársága, vagy megszerzett egy másik állampolgárságot.⁴⁵ Ausztria pedig akkor, ha állampolgára egy másik állam hadseregében szolgál.⁴⁶

Németország fenntartotta azt a rendelkezést, miszerint a német állampolgárság megszerzésével az egyénnek le kell mondania a korábbi állampolgárságáról, viszont annyiban megengedőbb a szabályozása, hogy amennyiben a korábbi állampolgárság elvesztése megfosztaná a személyt jogainak gyakorlásától vagy súlyos gazdasági és pénzügyi helyzetbe kerülne, akkor eltekint a lemondásról, illetve akkor is, ha az állampolgár egy másik tagállam állampolgárságát szerzi meg.⁴⁷ Németország esetében ez mindenképpen jobban megfelel a Rottmann-ítélet arányossági tesztjének, míg a holland és az osztrák szabályozás⁴⁸ továbbra is automatikusan az állampolgárság elvesztéséről rendelkezik, amennyiben az állampolgár másik állampolgárságot szerez.⁴⁹

Egy ilyen rendelkezés viszont mindenképpen ellentétes az uniós arányosság elvével. Az említett megfontolásokat követően a holland állam szabályozásának módosítása mellett döntött és lehetővé teszi, hogy az igazságügyi miniszter döntésekor a jogbiztonság és az arányosság elvének figyelembe vételével járjon el,⁵⁰ Ausztria pedig rögzítette szabályozásában, hogy az állampolgárság ilyen formán történő elvesztése nem eredményezhet hontalanságot.⁵¹

Más, az állampolgárság elvesztéséhez vezető eseteket is megfontolás tárgyává tették a tagállamok, így például a csalárd módon szerzett állampolgárság és a súlyos bűncselekményt elkövetett egyén állampolgárságának kérdését is. Míg Franciaország, Dánia és az Egyesült Királyság⁵² már eltekint a súlyos bűncselekményeket elkövetett személyek állampolgárságának

⁴² Bernitz, Hedvig: *Country report: Sweden*. p.1. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁴³ Fagerlund, Jessica-Brander, Sampo: *Country report: Finland*. p.10. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁴⁴ Így tesz Írország is.

⁴⁵ Van Oers, Ricky-de Hart, Betty – Groenendijk, Kees: *Country report: The Netherlands*. p. 14. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁴⁶ Stern-Valchars: i.m.p.34.

⁴⁷ Hailbronner-Farahat: i.m.p.8., Görögország annyiban változtatott hasonló szabályozásán, hogy külön engedéllyel speciális esetben ilyenkor is fenntartható az állampolgárság.

⁴⁸ Az osztrák szabályozás szerint ez akkor jár az állampolgárság automatikus elvesztésével, ha az állampolgár nyilatkozik azon szándékáról, hogy egy másik állam állampolgárságát meg kívánja szerezni.

⁴⁹ Van Oers-de Hart–Groenendijk: i.m. p.38.

⁵⁰ uo.

⁵¹ Stern-Valchars: i.m.p.34.

⁵² Davies: i.m.p.8.

De iurisprudencia et iure publico

visszavonásától (kivéve a terrorista cselekmények elkövetésének esetét az állam ellen),⁵³ addig Hollandia és Belgium mind a család módon szerzett állampolgárságot, mind a büntetőjogi előzményekkel bíró egyének állampolgárságát vissza kívánja vonni a módosításokat követően is.⁵⁴ Szlovénia és Ausztria pedig ismeri az állampolgárságtól megfosztás azon esetét is, amikor az állampolgár a nemzetközi joggal, vagy az állam érdekeivel ellentétes cselekedeteket követ el, vagy más módon „szégyent” hoz az államra viselkedésével.⁵⁵

Viszont a Rottmann-ügy arra is példa volt, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlása esetleg az állampolgárság és végül az uniós polgárság elvesztéséhez vezethet, amennyiben az uniós polgár élve a szabad mozgás jogával más tagállamban telepedik le, esetleg állampolgárságot is szerez (Hollandia, Spanyolország).⁵⁶

Ez mindenképpen ellentétes nemcsak az uniós célkitűzésekkel, hanem a 2004/38 EK irányelv⁵⁷ uniós polgárok szabad mozgását és tartózkodását biztosító rendelkezéseinek érvényesülését is akadályozhatja. Emiatt számos tagállam⁵⁸ döntött úgy, hogy tagállami szabályozásával kedvezőbb helyzetbe hozza az uniós tagállamok állampolgárait más harmadik államok állampolgáraihoz képest.⁵⁹

Így például Ausztria, Németország kedvezőbb honosítási feltételeket⁶⁰ szabott meg az uniós polgárok számára,⁶¹ míg Olaszország⁶² és Magyarország például gyorsabb honosítást tesz lehetővé az uniós polgárok esetében.⁶³ Németországban, ahogy erre a Rottmann-ügy is rámutatott egy olyan állampolgársági szabályozás létezett, mely a honosítás feltételül szabta a korábbi állampolgárságról való lemondást. Viszont a módosítások eredményeképp más uniós tagállamok állampolgáraitól ezt a lemondást már nem követeli meg a német állampolgársági szabályozás.⁶⁴ Másrészt a legtöbb tagállamban a más tagállamokból érkező uniós polgárok gyermekei is jogosulttá válnak az ottani állampolgárságra annál a ténynél fogva, hogy szüleik uniós polgárként jogszerűen tartózkodnak a tagállam területén. (Egyesült Királyság, Írország)⁶⁵

⁵³ De például Romániában nemcsak a súlyos bűncselekmény elkövetése az állam ellen, hanem egy olyan állam hadseregébe való besorolás is az állampolgárság visszavonásához vezethet, mely állammal Románia megszakította a diplomáciai kapcsolatokat.

⁵⁴ De Groot, Gerard René-Seling, Anja: *The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Court's avant-gardism in nationality matters.* p. 22. 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> (2015.április 18.)

⁵⁵ Stern-Valchars: i.m. p. 34., Medved, Felicia: *Country report: Slovenia.* p.16. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁵⁶ A finn rendelkezések szerint csak akkor, ha semmilyen kapcsolata nem marad az állampolgárnak Finnországgal. Görögország korábban rendelkezett hasonló elvesztésről tagállami szabályozásában, viszont azóta módosította azt.

⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról (HL L 158 , 30/04/2004 o. 0077 – 0123)

⁵⁸ Csehország, Dánia, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia.

⁵⁹ Kochenov 2011a: p.26.

⁶⁰ Olaszországban 1992-ben, Ausztriában 1998-ban, Magyarországon 2003-ban, Romániában 2008-ban vezettek be az uniós polgárok számára kedvezőbb honosítási feltételeket.

⁶¹ Bauböck, Rainer-Ersböll, Eva-Groenendijk, Kees-Waldrach, Harald (szerk): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Policies and Trends in 15 European States.* Institute for European Integration Research, Vienna, 2006, p.24.

⁶² Zincone, Giovanna-Basili, Marzia: *Country report: Italy.* p. 1. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁶³ Romániában az uniós polgárokat feleannyi idő alatt honosítják, mint a harmadik állambelieket, Olaszországban 10 év helyett 4 év alatt.

⁶⁴ Hailbronner-Farahat: i.m.p.8.

⁶⁵ Sawyer-Wray: i.m. p. 14., Bauböck 1999: i.m. p.14.

De iurisprudencia et iure publico

A tagállamok gyakorlatát vizsgálva összességében megállapítható, hogy azok a tagállamok, amelyek szigorúbb állampolgársági szabályozással bírtak rugalmasabbá tették nemcsak a honosítás, hanem a születéssel szerezhető állampolgárság szabályozását is. Ezzel szemben a hagyományosan megengedőbb állampolgársági politikát folytatók korlátozásokat vezettek be, többek között a harmadik államok részéről megnövekedett migráció okán. A liberalizálás részeként a tagállamok sokkal toleránsabbak lettek a születéssel, de már a honosítással szerzett kettős állampolgárság irányában is, és korlátozták az állampolgárság elvesztésének eseteit. Ez az uniós polgárság kategóriája szempontjából is egyfajta stabilizáló hatással bírt, hiszen így az uniós polgár bármikor úgy dönthet, hogy a korábbi tagállami állampolgársága alapján visszatér eredeti tagállamába az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlásának lehetőségét fenntartva.⁶⁶

A tagállami állampolgári szabályozás harmonizálását viszont nemcsak az uniós polgárság megvédése tette szükségessé, hanem az uniós polgárság megszerzésével kapcsolatos „visszaélések” csökkentésének igénye is. Hiszen bármelyik tagállam állampolgárságán is alapul az uniós polgárság, ugyanolyan jogállást és egyenlő bánásmódot biztosít az Európai Unió területén a vele rendelkezőnek. Az a harmadik állambeli, akit egy tagállamban honosítanak, az uniós polgársághoz kapcsolódó jogaival élve szabadon mozoghat a tagállamok között és tartózkodhat egy másik tagállamban. 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 szigorítson a szabályain.

IV. A tagállami állampolgársági politikák és az uniós migrációs politika összefüggései

Az állampolgársági szabályozás hagyományosan szorosan kötődik a nemzeti migrációs politikákhoz. A Maastrichti Szerződéssel az uniós politikák közé bekerült, de korábban teljes tagállami ellenőrzés alatt álló terület a Lisszaboni Szerződéssel véglegesen uniós szintű politikává vált. Mindazonáltal a migrációs politika továbbra is erősen kapcsolódik a tagállamok szuverenitásához és eltérő tagállami érdekek és problémák különböző bevándorlási szabályozást generáltak az Európai Unió tagállamaiban.

A tagállamok területére hosszú idő óta jelentős számban érkeznek bevándorlók harmadik országokból. A migrációs politika uniós szintre kerülésével már uniós elvárás volt a migrációs kihívásokkal való közös szembenézés, és ennek keretei között a tagállamok bevándorlási politikáinak áttekintése. Az uniós nyomás nemcsak a harmadik állambeliek belépésével és tartózkodásával kapcsolatos szabályok meghatározására volt hatással, hanem a tagállamok állampolgársági szabályozását is nagyban befolyásolta.

Mivel a tagállamok bevándorlási politikáját saját identitásuk, földrajzi elhelyezkedésük, gazdasági potenciáljuk és történelmi múltjuk határozza meg, ez jelentős különbségeket is teremt a tagállamok között. Mégis hasonló migrációs problémákkal néznek szembe az Európai Unióban, amely valamilyen módon megköveteli az egységesebb megközelítést.⁶⁷ A többi tagállam számára ugyanis nem mindegy ki rendelkezik uniós polgársággal és a hozzá kapcsolódó jogosultságokkal.

⁶⁶ Bauböck 1999: i.m. p.26.

⁶⁷ Becker, Michael A.: Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals. p. 165. In *Yale Human Rights and Development Journal*, Vol. 7: Iss. 1, 2004. pp. 132-183.

Ahogy a Bíróság a Chen-ügyben is rámutatott a tagállamok a megkülönböztetés tilalmának megfelelően el kell, hogy fogadják a másik tagállam állampolgárságát, még ha nem is értenek egyet annak rendszerével.⁶⁸

Így bár a migrációval leginkább érintett tagállamokban megkezdődött a bevándorlási politika átalakítása, továbbra sem egységes keretek között szabályozzák azt.

A korábban liberálisabb migrációs politikát folytató és egyébként is nagymértékű bevándorlással szembenező tagállamok, így Olaszország és Görögország szigorították honosítási szabályaikat. Olaszországban a harmadik állambelieknek 10 évet kell várniuk a honosításra, illetve a külföldiek olasz területen született gyermekei is csak 18 éves korukban kérhetik honosításukat, ha bizonyítani tudják, hogy megszakítás nélkül az országban éltek.⁶⁹ Spanyolországban, melyet az EU-n kívülről érkezők mindig is egyfajta ideiglenes megállóknak tekintettek a gazdaságilag stabilabb uniós tagállamok felé, szintén átalakították a bevándorlási politikát.⁷⁰ Integrációs nyomásra Spanyolország, mint a schengeni térség egyik külső határa, 1991-ben és 92-ben jelentősen változtatott bevándorlási politikáján, vízumhoz kötve innentől fogva az észak-afrikai és latin-amerikai területekről érkezők belépését.⁷¹ Ez különösen annak a fényében jelentős változás, hogy korábban a volt spanyol gyarmati területek országaival Spanyolország megállapodásokat kötött miszerint, ezen államok állampolgárai szabadon letelepedhetnek Spanyolországban és megszerezhetik az állampolgárságot, így kettős állampolgárságot biztosítva az onnan származóknak.⁷² Ezen változtatások mellett Spanyolország továbbra is rugalmasabb migrációs politikát folytat a többi tagállamhoz képest. A bevándorlók különösebb nehézség nélkül jutnak spanyol állampolgársághoz, 10 év tartózkodást követően spanyol állampolgárságért folyamodhatnak. Ennél is kedvezőbb feltételei vannak a korábbi spanyol gyarmatokról érkezők honosításának, elég 2 év jogszerű tartózkodást igazolni és emellett megtarthatják korábbi állampolgárságukat is, ellentétben a többi külföldivel, akiknek le kell mondaniuk a korábbi állampolgárságukról.⁷³ Összességében a spanyol rendszer példa arra, hogy az összeurópai nyomás hatására hogyan alakítható az állampolgársági, illetve migrációs rendszer, mindazonáltal továbbra sem biztosítva megnyugtató megoldást a bevándorlók tömeges érkezésére. Írország is liberálisabb állampolgársági politikát⁷⁴ folytat a tagállamok többségénél.⁷⁵ 2005-ig Írország volt az egyetlen olyan tagállam az EU-ban, amely automatikusan állampolgárságot biztosított a területén születettek számára. Az így feltételek nélküli *ius soli* alkalmazás viszont számos visszaélésre adott lehetőséget. A honosítás szabályai is jóval kedvezőbbek voltak az ír rendszerben, hiszen már 5 év jogszerű tartózkodást követően megnyílt a honosítás lehetősége.⁷⁶ A többi tagállam, különösen azok, amelyek szigorúan védték határaikat a tömeges bevándorlóktól különösen aggályosnak találták a túl liberális honosítási politikát, hiszen Írországban igen könnyen uniós polgárságot szerezhettek a bevándorlók gyermekei, akik aztán családjukkal együtt a szabad mozgás és tartózkodás jogával élve bármelyik tagállamban letelepedhettek és előbb-utóbb állampolgárságot szerezhettek. Így a 2004-es módosítás eredményeképpen a *ius soli* elvének alkalmazását akként módosították, hogy az ott születéssel csak azok kaphatnak állampolgárságot, akiknek a születéskor

⁶⁸ C-200/02. Chen-ügy, para.39.

⁶⁹ Zincone-Basili: i.m. p.2.

⁷⁰ Rostek-Davies: i.m. p.14.

⁷¹ uo.

⁷² Rostek-Davies: i.m. p.15.

⁷³ Rubio Marín, Ruth-Sobrinho, Irene- Pérez, Alberto Martín-Moreno Fuentes, Francisco Javier: *Country report: Spain*. p. 4. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁷⁴ Írország ezen rendkívül nyitott migrációs politikájának magyarázata történelmi-demográfiai okokkal magyarázható, hiszen Írország a múlt században inkább az emigrációs rátát emelte, ez megváltozni csak az uniós csatlakozás gazdaságot fellendítő hatása után kezdett.

⁷⁵ Rostek-Davies: i.m. p.16.

⁷⁶ Rostek-Davies: i.m. p.17.

De iurisprudencia et iure publico

legalább egyik szülője ír állampolgár volt, vagy arra jogosult lett volna. Egyébként a honosítás feltételül⁷⁷ legalább egy éves folyamatos ír területen való tartózkodást határoz meg a szabály úgy, hogy ezen egy évet megelőző 8 évben legalább 4 évet kell Írország területén töltenie a kérelmezőnek. A kérelmezőnek vállalnia kell azt is, hogy a honosítást követően is az állam területén fog tartózkodni és állampolgársági esküt kell tennie.⁷⁸

Azok a tagállamok, akik korábban az igen szigorú bevándorlási politikát képviselték az Európai Unióban (Németország, Belgium, Finnország, Luxemburg⁷⁹, Svédország, Portugália)⁸⁰ liberalizálták egyes elemeiben a szabályozásukat, megteremtve ezzel a harmadik állambeliek integrálódásának jogi lehetőségeit. Hiszen míg korábban a *ius sanguinis* kizárólagos alkalmazása és a honosítás feltételeinek aránytalan szigorúsága szinte lehetetlenné tette a harmadik állambeliek állampolgárság-szerzését, ezáltal jogi helyzetének végleges rendezését, addig az állampolgársági szabályok többek között uniós nyomásra történő liberalizálása megkönnyítette ezt.⁸¹ Így például Belgiumban a módosítások eredményeképp Európa egyik legrugalmasabb honosítási rendszere alakult ki. Ennek értelmében 5 év tartózkodás követően egy nyilatkozat megtételével belga állampolgárságot lehet szerezni, amennyiben bizonyítja a nyilatkozó, hogy teljes mértékben beilleszkedett a belga társadalomba.⁸² Finnország is egyszerűsítette honosítási eljárását, szintén lehetővé téve a nyilatkozattal történő állampolgárság-szerzést, azzal a korlátozással azonban, hogy ezzel csak a 18-23 év közötti fiatalok élhetnek.⁸³

Németország mindig is nagyon szigorú állampolgársági szabályozással bírt amellet, hogy tipikusan a migráns bevándorlók célállomásának számított. Mindazonáltal az utóbbi években megalkotott módosítások bizonyítják azt, hogy Németország is engedett az uniós állampolgársági és migrációs trendeknek. A korábbi német állampolgársági politikát az idegenek jogi helyzetének jelentős korlátozása jellemezte, a *ius sanguinis* elvének következetes alkalmazásának eredményeképp szinte elképzelhetetlen volt, hogy német állampolgárságot szerezzenek. Az uniós polgárság bevezetése még látványosabbá tette a német állampolgárok és a harmadik állambeliek jogi helyzete közötti különbséget.⁸⁴ Így a szükséges módosítás leginkább az integrálódás és a migráció problémáira kereste a választ. A 2000-es módosítás egyik központi eleme a *ius soli* elvének megjelenése volt a rendszerben, melynek eredményeképp a német állam területén született gyermekek is állampolgárságot szerezhettek, amennyiben legalább egyik szülőjük legalább 8 éve jogszerűen tartózkodott Németországban (a korábbi 15 év helyett), vagy határozatlan idejű tartózkodási engedéllyel rendelkezett vagy legalább 3 évre szóló tartózkodásra jogosító dokumentummal a gyerek születését megelőzően.⁸⁵ Jogszerűen az állam területén tartózkodó külföldi gyermekek 10. születésnapjukat követően kérelmezhetnek német állampolgárságot, amennyiben a korábbi feltételek teljesülnek.⁸⁶ A honosítási eljárás is egyszerűsödött, a külföldiek 15 év helyett már 8 év jogszerű tartózkodás követően jogosulttá váltak az állampolgárság megszerzésére, amennyiben tartózkodási engedéllyel bírnak és bizonyítják, hogy elég jövedelemmel rendelkeznek ahhoz, hogy ne szoruljanak rá a német állam szociális ellátó

⁷⁷ Speciális szabályok vonatkoznak az ír állampolgár házastársára, a honosított ír állampolgár gyermekére, illetve az ír felmenőkkel bírókra.

⁷⁸ Rostek-Davies: i.m. p.17.

⁷⁹ Luxemburgban a minimálisan elvárt tartózkodási időt csökkentették.

⁸⁰ Bauböck-Ersböhl-Groenendijk-Waldrauch: i.m. p.7.

⁸¹ Bauböck: i.m. p.18.

⁸² Foblets, Marie-Claire-Yanasmayan, Zeynep-Patrick Wautelet: *Country report: Belgium*. p.2. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013. <http://www.eudo-citizenship.eu/country-profiles> (2015.április 18.)

⁸³ Fagerlund –Brander: i.m. p.29.

⁸⁴ Rostek-Davies: i.m. p.22.

⁸⁵ Ez jobb, mint Franciaországban, ahol automatikusan csak akkor jár állampolgársággal az ott születés, ha a szülők már Franciaországban születtek.

⁸⁶ Hailbronner-Farahat: i.m.p.32.

De iurisprudencia et iure publico

rendszerére, nincs büntetőjogi priusuk és lemondanak korábbi állampolgárságukról vagy elveszítették azt.⁸⁷

Viszont a szabadság, biztonság, jog érvényesülésén alapuló térség programjai célul tűzték ki a harmadik állambeliek jogi helyzetének uniós szintű rendezését is. Ez enyhítette a nyomást a kötöttebb állampolgársági politikát folytató tagállamok irányában, hiszen az így kialakított jogállás méltó konkurenciája lehetett a tagállami állampolgárságnak és hasonló jogokat kíván biztosítani a harmadik állambelieknek, mint az uniós polgároknak.

V. A tagállami állampolgársági és bevándorlási szabályok módosítása az ún. uniós denizen jogállás fényében

A tamperei programban megjelent az az igény, hogy az uniós polgárság kategóriája nyomán a harmadik állambeliek jogi helyzetét is rendezzék uniós szinten.

Ez egyet jelentett a migrációs politika újabb egységesítési törekvésével, azonban az Európai Unió a jogharmonizáció egy rugalmasabb formáját választva csak az irányelvi szintű szabályozást valósította meg. Ez, bár részben meghagyta a tagállamok döntési és jogalkotási kompetenciáját a területen, mégis a minimum szabályokat illetően egységesítésre kényszerítette a tagállamokat. Az irányelvek rendelkezései szerint a tagállamok fenntarthaták az irányelvben foglaltaknál kedvezőbb tagállami szabályozást, viszont sarokpontjaiban az irányelvben foglaltakhoz kellett igazítani a tagállami rendszert. Azok a tagállamok, akik ezt megelőzően inkább a szigorú bevándorlási politika hívei voltak egyenesen a tagállami szuverenitásba való beavatkozásként értékelték az elfogadott irányelvek minimum rendelkezéseit, hiszen az irányelvek azokat a nemzeti jogszabályokat is közelíteni kívánták egymáshoz, amelyek a tartózkodási engedély megadásának feltételeivel kapcsolatosak.⁸⁸

Az így felállított ún. denizen jogállás tartózkodási és szabad mozgási jogot biztosított a harmadik állambelieknek, egyenlő elbánást biztosítva az Unió egész területén, tekintet nélkül a tartózkodási hely szerinti EU-tagállamra.⁸⁹

Elsőként az uniós polgárok harmadik állambeli családtagjaival kapcsolatban jelent meg uniós szintű szabályozás és vizsgálta meg az Európai Bíróság a tagállamok gyakorlatát.⁹⁰ Majd a huzamos tartózkodásra jogosító irányelv⁹¹ és a családegyesítési irányelv⁹² rendelkezései kívánták harmonizálni a tagállamok szabályozását. A huzamos tartózkodásra jogosító irányelv egységesen valamennyi tagállam számára kötelezővé teszi az 5 éves jogszerű tartózkodást követően a huzamos tartózkodásra jogosító engedély kiadását, és ez mindenképpen befolyásolja és módosításra kényszeríti a hosszabb időtartamot előíró tagállamok jogalkotóit.

⁸⁷ uo.

⁸⁸ Rostek-Davies: i.m. p.28.

⁸⁹ Shaw, Jo: *Concluding thoughts: Rottmann in context*. p.27. 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> (2015. április 18.)

⁹⁰ Metock-ügyben (C-127/08 sz. Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform ügy), mely az ír szabályozás migrációval kapcsolatos visszásságaira világított rá, olyan harmadik állambeliek jogi helyzetéről volt szó, akik Írországban tartózkodó uniós polgárokkal kötöttek házasságot. Tartózkodási engedélyüket viszont elutasították, arra hivatkozással, hogy nem teljesítették az ír bevándorlási szabályozásban rögzített azon feltételt, miszerint egy másik tagállamban már ezt megelőzően megfeleltek a jogszerű tartózkodás követelményeinek. A Bíróság úgy döntött, hogy a 2004/38/EK irányelvvel ellentétes az a tagállami szabályozás, amely előzetes jogszerű tartózkodást követel meg, hiszen az uniós irányelv nem tartalmaz ilyen feltételt előíró rendelkezést.(para. 49-50., para. 63.)

⁹¹ A Tanács 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53. o.)

⁹² A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3. 12-18. o.)

De iurisprudencia et iure publico

A harmadik állambeliek jogi helyzete korábban teljes mértékben a tagállamok hatáskörébe, a tagállamok állampolgársági és bevándorlási szabályozásának keretei közé tartozott, így mindenképpen nagy változást jelent, hogy nemcsak a jogállást, hanem esetlegesen az érvényesíthető jogosultságokat is meghatározza az uniós jog, és a tagállamok kötelesek ezeket beépíteni a tagállami szabályozásukba. Amellett, hogy Dániában, Írországban, az Egyesült Királyságban ez jogállás nem érhető el, más tagállamokban is problémát okoz az irányelv rendelkezéseinek maradéktalan érvényesítése. Míg Spanyolország és Olaszország minden további korlátozás nélkül hozzáférést biztosít a harmadik állambelieknek a jogálláshoz, így például az olaszok csak annyit írtak elő, hogy a harmadik állambeli igazolja az olasz nyelv elsajátítását,⁹³ a spanyolok pedig megfelelő jövedelem és egészségbiztosítás meglétéhez kötik azt,⁹⁴ addig egyes tagállamok egyéb integrációs intézkedésekkel és korlátozásokkal nehezítik az európai huzamos tartózkodási engedély megszerzését. Franciaországban a fent említett feltételeken túlmenően a 10 évre szóló, megújítandó huzamos tartózkodási engedély feltételeként igazolni kell a nyelvtudást és a társadalomba való integrálódást, Hollandiában pedig bizonyítani kell, hogy a kérelmező nem veszélyeztet a közrendet és a közbiztonságot és megfelelően integrálódott a holland társadalomba, bírja a holland nyelvet, illetve sikeresen levizsgázott *polgári integrációs ismeretekből*.⁹⁵ Németország a huzamos tartózkodásra jogosító irányelv rendelkezéseinek fényében 2004-ben módosította a bevándorlási szabályozását. Az egyik legkomplexebb rendszert állította fel a harmadik állambeliek integrációját ellenőrzendő. Azon túlmenően, hogy a más tagállamokban előírt feltételekhez hasonlóan megfelelő jövedelmet, és nyelvtudást követel meg, a kérelmezőnek arról is tanúságot kell adnia, hogy ismeri a német jogi és szociális rendszert, tisztában van a német életviszonyokkal, nem jelent veszély a közrendre, nem tagja terrorista szervezeteknek és megfelelő lakóhelye van.⁹⁶

Ez a kritériumrendszer mindenképpen eltér az uniós polgárok tartózkodásához és honosításához megkövetelt feltételektől, jelentősen nehezítve azt, hogy a harmadik állambeliek megszerezzék huzamos tartózkodásra jogosító engedélyt. A huzamos tartózkodásra jogosító engedély azonban már egy olyan jogállást biztosít a harmadik állambelieknek, mely több tagállam honosítási rendszerében az állampolgárság megadásának egyik feltétele vagy állomása.⁹⁷ Így ezzel az állampolgársági szabályozás részbeni változásához is vezethet az uniós „beavatkozás”. Ha nem is közvetlen utasítás ez az Európai Unió részéről, mindenképpen egyértelmű üzenet a tagállamok irányába, hogy a harmadik állambeliek jogi helyzetét rendezzék akár a honosítási politika liberalizálásával az integrációt elősegítendő.⁹⁸

Összességében elmondható, hogy mind az uniós polgárokat érintő tagállami szabályozás, mind a harmadik állambeliekre vonatkozó migrációs szabályok jelentős módosításon estek át az utóbbi években az Európai Unió hatására. A harmadik állambeliek egyes csoportjainak jogi helyzetét minimum szinten szabályozták és tartalmában az uniós polgár jogállásához közelítették azt. Viszont az uniós polgár és a harmadik állambeli polgár jogi helyzete közötti különbségek a harmonizálást követően is fennmaradtak. A harmadik állambeliek jogi helyzetének vonatkozásában a tagállamok jóval szélesebb körű diszkrecionális joggal bírnak, a minimum szabályok mellett jóval több a tagállami korlátozás lehetősége. Mindazonáltal tagadhatatlan a két kategória közötti kölcsönhatás tagállami szinten, mely folyamatot az Európai Bíróság esetjoga is alátámaszt, illetve tovább erősít.⁹⁹ Míg azonban az uniós polgárok jogi helyzetét illetően az

⁹³ Zincone – Basili : i.m.p.2.

⁹⁴ Rubio Marín-Sobrino-Pérez- Martín-Moreno Fuentes: i.m. p.3.

⁹⁵ Van Oers-de Hart–Groenendijk: i.m. p.1.

⁹⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge- <http://www.bamf.de> (2015.április 18.)

⁹⁷ Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság gyakorlatában.

⁹⁸ Rostek-Davies: i.m. p.29.

⁹⁹ Wiesbrock, Anja: *Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?* p. 85. European Journal of Migration and Law 14 (2012) pp. 63-94.

De iurisprudencia et iure publico

Európai Bíróság jóval több uniós jogi támpontot kapott, addig a harmadik állambeliek jogállását illetően viszonylag kevés uniós jogi iránymutatás áll a Bíróság rendelkezésére a tagállami intézkedések felülvizsgálatára.¹⁰⁰

Megfontolandó azonban az a megállapítás miszerint amennyiben az uniós törekvések hatására a tagállamok az egyre élesedő migrációs kihívások ellenére is egyaránt hajlandóak lazítani a bevándorlási szabályaikon és rendezni a harmadik állambeliek jogállását, ezt talán elkerülhetővé teszi azt, hogy a harmadik állambeliek kizárólag a tagállami állampolgárság, és ezáltal az uniós polgárság megszerzésében lássák az egyedüli lehetőséget jogi helyzetük végső rendezésére.¹⁰¹ Ettől függetlenül a harmadik állambeliek végső célja továbbra is a legtöbb esetben a tagállami állampolgárság megszerzése maradt.¹⁰² Ez viszont még a tagállami változtatásokat követően sem vált jóval kedvezőbb feltételek mellett igényelhetővé, de legalábbis az uniós polgárok állampolgárság-szerzéséhez képest szigorúbb feltételek teljesítéséhez van kötve.¹⁰³

VI. Egy uniós állampolgársági politika felé?

A tagállami állampolgársági szabályozás harmonizálása csak egy minimális szintig lehetséges. A tagállamok a nemzeti identitásuk egy részeként ragaszkodnak az állampolgársági politikáik autonómiájához. A tagállami politikák különbözősége sok esetben történelmi előzményekre, etnikai megfontolásokra vezethető vissza, nemcsak egy jogalkotói akarat egyszerű megnyilvánulásai.¹⁰⁴ Ez annyiban előnyös, hogy az uniós polgárságot megszerezni kívánó egyén akár ki is választhatja, mely tagállam honosítási szabályozása a legkedvezőbb számára. Az így megszerzett uniós polgárság és a kapcsolódó jogok érvényesítése már nem függ attól és nem eredményez különbséget a jogállásban az, hogy mely tagállam állampolgárságán keresztül szerezte azt meg.¹⁰⁵ A tagállamok azzal, hogy jelenleg is egymástól eltérő állampolgársági politikát folytatnak, és eltérő módon biztosítanak hozzáférést az uniós polgársághoz legalább az illúzióját megőrzik annak, hogy a tagállami állampolgárságot és ezáltal az uniós polgárság kategóriáját ellenőrizhetik.¹⁰⁶

Megállapítható azonban, hogy az uniós polgárság kategóriáján keresztül eddig hagyományosan tagállami hatáskörbe tartozó kérdések is az uniós jog fényében kell, hogy megválaszolásra kerüljenek, amennyiben a tagállami döntés az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok érvényesülését lényeges mértékben befolyásolják. Szintén a tagállami kompetenciák és kontroll csökkenését jelzi, hogy míg a hagyományos tagállami állampolgársági szabályozás általában azoknak biztosít állampolgárságot, akik az állam területén élnek és ténylegesen kapcsolódnak a tagállamhoz, addig az uniós polgárság lényegi eleme pont a szabad mozgás jogának érvényesülése. Tehát a tagállami honosítási feltételek, melyek tipikusan az állam nyelvének, kulturális és történelmi vonatkozásainak meglétét vizsgálják, relevanciájukat veszítik az

¹⁰⁰ Slot, Piet, Jan-Bulterman, Mielle: *Harmonization of Legislation on Migrating EU Citizens and Third Country Nationals: Towards a Uniform Evaluation Framework?* p. 788. In Fordham International Law Journal, Vol. 29, 2005. pp. 747-789.

¹⁰¹ Becker: i.m. p. 139.

¹⁰² Slot-Bulterman: i.m. p. 788.

¹⁰³ Általában a tartózkodás idő hossza, ami a leginkább különbséget jelent. Előfordul, hogy kétszerese az uniós polgároktól megköveteltnek. (Olaszország).

¹⁰⁴ Genc, Deniz: *Citizenship Rights for the Third Country Nationals European Citizenship or the Liberalization of European Citizenship Regimes.* p. 22. MEA Thesis, 2007. www.lu.se/lup/publication/1321214 (2015. április 18.)

¹⁰⁵ Kochenov, Dimitry: *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights.* p. 183. In Columbia Journal of European Law, Vol. 15, No. 2, 2009. pp. 169-237.

¹⁰⁶ Kochenov, Dimitry: *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship.* p. 20. EUI Robert Schuman Center for Advanced Studies Paper, No 2010/23, 2010.

De iurisprudencia et iure publico

uniós polgárság és az ahhoz kapcsolódó egyes jogok érvényesítésével összefüggésben.¹⁰⁷ Ez az ellentmondás két hatással bír. Egyrészt a hagyományosan szigorú állampolgársági politikát folytató tagállamok enyhítettek a szabályozásban rögzített feltételeken, másrészt újra felerősödtek azok a vélemények, mely szerint az uniós polgárság megszerzését és kategóriáját az eltérő funkció és irányultság okán el kellene választani a tagállami állampolgárság kategóriájától. A tagállami állampolgárság továbbra is a nemzetállamok ideológiáját és identitását szimbolizálja, míg az uniós polgárság egy önállóan megszerezhető, autonóm kategóriaként ezt az uniós szintű és az uniós jogon alapuló jogérvényesítési lehetőséget kell, hogy biztosítsa. Az álláspont támogatói szerint ezzel elkerülhető, illetve megállítható az a tendencia, mely a tagállami állampolgárság kategóriáját csak kihasználva, valódi állampolgársági kapcsolat nélkül, csak az uniós polgárság megszerzésére használja azt.¹⁰⁸

A két kategória szétválasztását és az uniós polgárság nemcsak jogaiban, hanem megszerzésében is megvalósuló önállóságát a Rottmann-ügy riasztó következtetései is indokolhatják.¹⁰⁹ Hiszen így elkerülhetővé válna az, hogy egy tagállam állampolgára uniós polgárként uniós garanciák nélkül egy másik tagállam állampolgársági szabályozásának hatálya alá kerülve még az uniós polgárságát is elveszítse. Amennyiben az uniós polgárság önállóan megszerezhető kategória lenne, akkor az uniós polgárság jogán továbbra is a tartózkodási joggal bírt volna és érvényesíthette volna uniós jogait akár tagállami állampolgárság nélkül is.

Az egyik elképzelés szerint ezért az uniós polgárságot egy olyan kategóriává kellene alakítani, mely akár helyettesítheti is a tagállami állampolgárságot. A nemzeti állampolgárság csak egyfajta tagállami kiegészítésként működne, az uniós szintű polgárság alapvető kategóriáját specializálva. Az uniós polgárságot egységes uniós szabályok alapján és nem eltérő tagállami megoldásokat alkalmazva lehetne megszerezni. Ez a megoldás mindenképpen hatékonyabbá tenné az uniós polgárságot, viszont teljesen aláásná a hagyományos állampolgárság kategóriáját, megszüntetve a tagállami szuverenitás egyik kiváltságát.¹¹⁰

Egy másik megoldás szerint az uniós polgárságot valamennyi az EU területén jogszerűen élő harmadik állambelire is ki kellene terjeszteni, így anélkül lehetne felszámolni az uniós polgárok és a harmadik állambeliek jogállása közötti különbséget, hogy a tagállami honosítási szabályokat jelentősen liberalizálnák. Ez nagymértékben csökkentené a harmonizációs nyomást a tagállamokon,¹¹¹ viszont az uniós polgárságot egy olyan kategóriává „alacsonyítaná”, mely különösebb differencia nélkül mindenki számára elérhető.¹¹²

Egyik megoldás sem tűnik teljesen elfogadhatónak a felhozott érvek szerint, és valószínűsíthetően mindenképpen a tagállamok ellenállásába ütközne. Továbbra is sokkal inkább a két kategória egymás mellett éléséről, egymást kiegészítő jellegéről kell tehát beszélni. Azzal együtt, hogy az uniós polgárság olyan jogokat biztosít a vele rendelkezőknek, amelyeket korábban csak a tagállamok állampolgársága garantált, és az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásával gyakorlatilag nem számít, hogy melyik tagállam állampolgára az egyén, mégsem beszélhetünk uniós állampolgársági szabályozásról. Az uniós polgárság az uniós szintű egyenlő esélyekről és az ezt biztosító alapvető jogállásról szól, melynek közvetett módon hatása van a tagállamokban is, arra kényszerítve a jogalkotókat, hogy saját szabályozásukkal ne állítsanak akadályokat ezen alapvető jogállás érvényesítése elé.

¹⁰⁷ Kochenov 2010: i.m. p. 21.

¹⁰⁸ Kochenov 2010: i.m. p. 22.

¹⁰⁹ Kochenov 2011a: i.m. p. 11.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Az is előfordulhatna, hogy bár az uniós polgárság általános jogállásként funkcionálna az Európai Unióban, a tagállamok fenntartanák az uniós szabad mozgást és tartózkodás „megkeserítő” rendelkezéseiket, így például a kettős állampolgárság tiltását.

¹¹² Uo.

De iurisprudencia et iure publico

Következtetések

Bár az Unió eddig tartózkodott a komolyabb követelmények megfogalmazásától, ez nem kérdőjelezi meg az Európai Unió egyértelmű törekvését arra, hogy a tagállamok állampolgársági szabályozását összhangba hozza, és azt az uniós polgárság és uniós migrációs politika elvárásaihoz igazítsa. Természetesen az Unió ezen törekvései eltérő reakciókat váltanak ki a tagállamok jogalkotóiból, attól függően, hogy állampolgársági szabályozásában nyitottabb, vagy szigorúbb tagállamról van szó. Viszont ez a folyamat teljesen összhangban van az uniós jogban általános jogelvként megfogalmazott lojális együttműködés elvével, mely a tagállamok kötelezettségévé teszi az uniós céljainak megfelelő magatartás kialakítását, illetve tiltja olyan tagállami intézkedések foganatosítását, melyek akadályoznák az uniós jog érvényesülését.

Mindezek fényében kijelenthető, hogy a hagyományos állampolgársági kategória és szabályozás az európai integrációs célkitűzések hatására változni látszik, változnia kell. Az állampolgársági szabályozásnak a jövőben kettős érdeket kell érvényesítenie. Egyrészt a nemzeti identitás védőbástyájaként továbbra is az államhoz tartozást kell, hogy szimbolizálja. Másrészt az uniós érdekek érvényesítése érdekében az uniós jognak megfelelően¹¹³ az uniós polgárság és a kapcsolódó jogok érvényesülését kell biztosítani, illetve eleget kell tennie az uniós migrációs politika követelményeinek is.

A megindult uniós jogharmonizáció nem kényszeríti a tagállamokat állampolgársági önállóságuk feladására, de sokkal nagyobb együttműködésre készíti azokat a többi tagállam állampolgársági politikájával összefüggésben. Az Európai Unió ennek során trendeket és stratégiákat határozhat meg, de nem írhatja felül a tagállamok állampolgársági szabályozását.¹¹⁴ A tagállamok továbbra is megőrzik diszkrecionális jogukat az állampolgárság szabályozásában, azonban ez a kompetencia egyre inkább relatív jellegű, tekintetbe véve az uniós törekvéseket.

Hogy mindez egyben az uniós polgárság kategóriájának a védelmét is biztosítsa, mindenképpen a tagállami szabályozások uniós jog fényében történő átalakítására van szükség. Ennek során bár az uniós polgárság továbbra is egy feltételes kategória marad, a kategóriához kapcsolódó egyenlő bánásmód elvét meg kell erősíteni.

Mert amellett, hogy az uniós polgárság kategóriája egy olyan alapvető jogállást kíván szimbolizálni, mely ugyanolyan uniós jogi helyzetet teremt a vele rendelkezőknek, legyenek bármelyik tagállam állampolgárai is, az uniós polgárság „ki van szolgáltatva” a tagállamok teljesen eltérő állampolgársági szabályainak. Ezért a kategória jóval kiszámíthatóbb jogállást jelentene, amennyiben uniós minimum szabályokkal legalább az uniós polgárságot jelentő tagállami állampolgárság megszerzését, elvesztését uniós szintű kontroll alá vetnék. A honosítás továbbra is a tagállami szabályozás területe maradna, viszont európai iránymutatások szabnának határt az elvárt feltételeknek. Köztes megoldásként az is elképzelhető lenne, hogy a tagállami állampolgárság elvesztése nem járna automatikusan az uniós polgárság elvesztésével, abban az esetben, ha az uniós polgár azután került ebbe a helyzetbe, hogy élt az uniós polgárság adta jogokkal, és egy másik tagállamban tartózkodott. Ez a megoldás viszont a tagállami szuverenitást és identitást féltőknek továbbra is egyet jelent egy meg nem engedhető beavatkozással, így a Bíróság is mindezidáig csak az uniós jogi elvek betartását ajánlotta a tagállamok figyelmébe. Emiatt viszont sokan kritizálták a Rottmann-ügyben hozott bírósági döntést, hiszen amennyiben az uniós polgárság valódi alapvető jogállás akar lenni, egy egyszerű tagállami döntéssel nem válhat egy korábbi uniós polgár uniós jogi szempontból „jogfosztottá”.¹¹⁵

¹¹³Davies: i.m. p. 6.

¹¹⁴Rostek-Davies: i.m. p. 31.

¹¹⁵Kostakopoulou, Dora: *European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?* p. 19. 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> (2015.április 18.)

De iurisprudencia et iure publica

A tagállami állampolgársági szabályok legalább minimum szinten történő harmonizációja akár a tagállamok számára is előnyös lehet, hiszen elejét veheti az állampolgárság kapcsán kialakult *forum shopping* jelenségnek, megóvva ezzel a tagállami állampolgárságot az egyszerű „uniós ugródeszka” funkciótól.¹¹⁶

Az Európai Unió a harmadik állambeliek jogállását is a tagállami szabályok harmonizálásával kívánja rendezni. Az ún. *denizen* státus felállításával és a tartózkodás, szabad mozgás jogának biztosításával, illetve a szociális ellátások terén az egyenlő bánásmód garantálásával jelentős fejlődést ért el a harmadik állambeliek jogi helyzetében, úgy hogy az uniós polgárság felé közelítette azt. Ez a folyamat pedig csökkentette a nyomást a tagállamok honosítási politikáin, hiszen a *denizen* jogállás bevezetéséig, az egyetlen valódi megoldást a harmadik állambeliek jogi helyzetének rendezésére az állampolgárság megszerzése jelentette. Ennek alternatívájaként egyes elképzelések szerint lehetővé kellene tenni a harmadik állambeliek számára az uniós polgárság kérelmezését akár tagállami szinten, akár uniós szinten. Egy európai honosítási eljárás bevezetésével a jövőben akár a tagállami honosítási szabályozásokat is harmonizálni lehetne.¹¹⁷

Ahogy Maduro főtanácsnok megfogalmazta a Rottmann-ügyben: „Másként fogalmazva nem az a helyzet, hogy a közösségi jog önmagában az állampolgárság (következésképpen pedig az uniós polgárság) megszerzését és elvesztését szabályozza, hanem az, hogy az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételeknek összeegyeztethetőeknek kell lenniük a közösségi szabályokkal, és tiszteletben kell tartaniuk az európai polgárok jogait.”¹¹⁸ Ez biztosítja ugyanis azt, hogy az uniós polgárság, bár a tagállamok állampolgárságán alapuló kategória, mégis független jogi és politikai fogalom is egyben. Az uniós polgárság csodája pedig Maduro szerint pont az, „hogy megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk).”¹¹⁹ Így tehát csakis a tagállami állampolgárság és az uniós polgárság interakciója és együttműködése teljesítheti ki az Európai Unió területén élők alapvető jogállását.

¹¹⁶ Kochenov 2010: i.m. p. 23.

¹¹⁷ Becker: i.m. p. 139.

¹¹⁸ C-135/08. sz. ügy Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2009. szeptember 30.)-www.curia.europa.eu. para. 23.

¹¹⁹ C-135/08. sz. ügy Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern, M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2009. szeptember 30.)-www.curia.europa.eu. para. 23.

De iurisprudencia et iure publico