

Új szabályozás vagy reformok? Az uniós polgárság egyes elméleti és gyakorlati kérdései a Brexit tükrében^[1]

I. BEVEZETŐ

A Római Szerződés lehetővé tette a munkavállalók mobilitását. A gazdaságösztönzési célokkal összefüggésben közösségi elvárás volt, hogy a tagállamok nemzeti rendelkezései a saját állampolgárokkal azonos megítélést biztosítsanak a más tagállamokból érkező munkavállalóknak. A mobilitás közel 60 év alatt számos – harmonizált – jogi megoldás kidolgozását tette szükségessé. Gondoljunk az eltérő állampolgárságú uniós polgárok vegyes házasságaira, vagy épp arra, amikor két azonos állampolgárságú személy gyermeke egy másik tagállam állampolgárává válik, pl. a *ius soli* elv alapján. Azt mondhatjuk, hogy a belső piaci szabadságok egymással egységben és oszthatatlanságban működő rendszert alkotnak. A jogi kihívások megoldásában nagy szerepet játszott az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) jogértelmező tevékenysége is.

A munkavállalók szabad mozgása az uniós jog folyamatos fejlesztését biztosító generátorrá vált. Az EuB jogértelmezése mellett irányelvek^[2] tették lehetővé a tartózkodási jog szélesítését, pl. a nyugdíjba vonuló munkavállalók és diákok számára. A Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: MSz) új dimenzióba helyezte a jelenséget, megteremtette – az 1970-es évek óta napirenden^[3] lévő – uniós polgárság jogintézményét.

[1] A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Gyöző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

[2] Pl. lásd A kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló 90/365/EGK tanácsi irányelv. Jelenleg az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának kérdéseiről szóló 2004/38/EK Európai Parlamenti és a Tanácsi irányelve rendezi a kérdést.

[3] Az első gyakorlati lépéseket az 1972-es Párizsi Csúcstalálkozót követően foglalmazták meg, miszerint az európai identitástudatra szükség van az integráció elmélyítésének érdekében. Lásd: Európai Bizottság: Bulletin of the European Communities, no. 5., 1975. Majd az 1973-as koppenhágai csúcson kidolgozták az Európai Identitástudat Nyilatkozatot (European Identity Declaration), és az ezt követően az 1974-es párizsi csúcson tovább erősítették a polgárok bevonásának jelentőségét. Ezt követően egyre többször hangzott el a közösségi (uniós) polgárságra, mint *status civitatisra* történő utalás. Az uniós polgárság fejlődéstörténetéről lásd: Mindus, 2017, 8–15.

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát a 2004/38/EK irányelv rendezi. Rendelkezéseit az EuB folyamatosan – jellemzően kiterjesztően^[4] – értelmezi.

A Lisszaboni Szerződés^[5] (a továbbiakban: LSz) egyetlen lényegesebb változást hozott az uniós polgárság tekintetében: az Alapjogi Charta^[6] (a továbbiakban: Charta) szerződéses rangra emelésével kibővítette a szabad mozgáshoz való jogot, de nem tette korlátlaná. A joganyag gyarapodása,^[7] az értékek erősítése mind az integráció elmélyítését, a közös európai értékrendszer kialakítását célozza.

Az uniós polgárság tartalmára, jogi szempontú értékelésére mindenképpen hatással lesz a Brexit. Meglátásom szerint az uniós polgárság új dimenziója jelenhet meg a tagállami kilépés tárgyalásai során. A hipotézisem alapját az jelenti, hogy csaknem 3,3 millió uniós polgár él az Egyesült Királyságban, míg 1,2 millió brit állampolgár él a többi EU tagállamban,^[8] összesen mintegy 4,5 millió ember, akik jogállása nyomós indokot szolgáltathat a tárgyaló feleknek egy új megoldás kidolgozására.

Ahhoz, hogy a kilépés hatásait és a benne rejlő lehetőségeket felmérhessük, célszerű az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolatát megvizsgálni. Vizsgálódásom fókuszában az uniós polgári jogállásban esetlegesen bekövetkező változások áll. Megjegyzendő, hogy számos aspektusa van a témának, melyre e tanulmány keretében nincs lehetőség kitérni (pl. a munkavállalók szabad áramlása,^[9] migráció,^[10] az uniós közszolgálat változásai, hallgatói mobilitás^[11] stb.).

II. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS EGYES TARTALMI DIMENZIÓI

Az uniós polgárság alkotmányos jelentőségét az elsődleges joganyagban való szabályozása mutatja. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 9., és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 20. cikke értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.^[12] Az állampolgárságot a tagállamok nemzeti jogszabályai határozz-

[4] Lásd a C-343/17. sz., Fremoluc ügy, ECLI:EU:C:2018:754; C-246/17. sz., Diallo ügy, ECLI:EU:C:2018:499; C-230/17. sz., Altiner és Ravn ügy, ECLI:EU:C:2018:497.

[5] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

[6] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326/391.

[7] Az uniós polgársághoz kapcsolódó esetekről, jogértelmezési kérdésekről lásd: Forrester, 2016.

[8] www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/september2018 (letöltés: 2018.09.30.)

[9] Lásd: Davies, 2017, 467–477; Doherty, 2016, 375–386.; Deakin, 2016, 13–20.; McCauliff, 2016, 45–50.; Donegan – Teo, 2016, 565–571. stb.

[10] Lásd többek közt: Shaw, 2016, 99–104.

[11] Lásd: Cherry, 2016, 7–20.

[12] Mindus szerint sokkal precízebb lenne úgy megfogalmazni az uniós polgárságot, hogy „az uniós jog rendelkezései szempontjából uniós polgárok a tagállamok állampolgárai”. Lásd: Mindus, i. m., 17.

zák meg. Az uniós polgárság kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakadó jogok és kötelezettségek mellett további jogokat és kötelezettségeket ír elő.

Az uniós polgárság – amellet, hogy alkotmányos jelentőségű – egy dinamikusan fejlődő, mozgásban lévő intézmény is, amelynek fejlődésére valamely tagállam kilépése jelentős hatással lehet. Először is azért, mert újra jogi és politikai viták, értelmezések középpontjába kerülnek az uniós polgárság fogalmi elemei; másrészt azért, mert akár a Brexit következményeképp létrejöhet az uniós polgárság egy új dimenziója is. Harmadsorban pedig azért, mert az Unió jövőképevel összefüggésben alakulhat a polgárság jogállása is. Amennyiben az integráció a föderális állam irányába halad, annyiban az uniós polgárság akár a tagállami állampolgárság alternatívájává is fejlődhet(ne); míg ellenkező esetben szimbolikussá halványulhat jelentősége. Annyi bizonyos, hogy az intézményt nem lehetséges a hagyományos állampolgárság fogalmi keretei közt értelmezni és elhelyezni, egy autonóm – mégis *dependens* – státuszként tekinthetünk rá.

1. Az uniós polgári jogállás természete

Az uniós polgári jogállás függ a tagállami állampolgárságtól, mert azt, hogy egy államban ki minősül állampolgárnak, az adott állam jogszabályai határozzák meg,^[13] így a tagállam hatáskörébe^[14] tartozik, amelyet az EuB több ügyben^[15] meg is erősített. Az uniós polgárság megszerzése a tagállami állampolgárságon keresztül egyirányú folyamat, fordított esetet – tehát hogy uniós polgárságon keresztül egy személy megszerezze egy adott állam állampolgárságát – nem tesznek lehetővé a szerződések.^[16] Asztalos Zsófia szerint „az uniós polgárság tagállami állampolgársághoz való kötése az előbbi státusz megszerzésének egyenlőtlen módját eredményezi: általában azokban az országokban, amelyek a *ius soli* elvét alkalmazzák (így a 2004-es módosításig Írországbán), jóval könnyebb e státusz megszerzése, mint azokban az országokban, amelyek a *ius sanguinis* elvére alapozzák az állampolgársági törvényeiket.”^[17] Látható, hogy az uniós polgári

[13] Bizonyos nemzetközi jog és közösségi jog adta keretek között.

[14] Arra is találunk példát, mikor a tagállam jogszabályban fosztja meg állampolgárait (tömegesen) az uniós polgári jogállás tartalmi elemeitől, pl.: a Faroe-szigetek polgárai dán állampolgárok, de nem uniós polgárok. Önmagában a tagállami állampolgárság nem egyenes út az uniós polgári jogállás megszerzéséhez, önmagában elégtelen feltétel. Protocol no. 2 to the Act of Accession, relating to the Faroe Islands, 4. cikk, 1972, HL L 73 163.

[15] Lásd: C-192/99.sz., the Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Kaur ügy, ECLI:EU:C:2001:106; és C-171/96.sz. Pereira Roque kontra Lieutenant Governor of Jersey ügy, ECLI:EU:C:1998:368; valamint C-369/90.sz. Micheletti-ügy, ECLI:EU:C:1992:295.

[16] Erről lásd még: Asztalos, 2009. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/5665/1492.pdf> (letöltés: 2018.10.1.)

[17] Asztalos, i. m., 26.

jogállás megszerzése a tagállami állampolgárság megszerzésétől függő, járulékos jellegű jogállás, amellyel, hogy elkülönülnek az uniós polgárságból fakadó jogok, kiegészítik^[18] a tagállami állampolgárságot.

Blutman szerint „Az uniós polgárság járulékos jellegű jogállás. [...] Az uniós polgárságnak ez az egyetlen, általános és formális feltétele van. Nem lehet az uniós polgárságot elveszteni a tagállami állampolgárság elvesztése nélkül, és nem lehet uniós polgárságot szerezni annak, aki nem állampolgára valamely tagállamnak. Ez azt is jelenti egyben, hogy végső soron a tagállamok határozzák meg, ki lehet uniós polgár [...]. Természetesen a tagállamokban az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételei jelentősen különböznek. Így a tagállami állampolgársági státushoz kapcsolódó uniós polgárság létehez sem kapcsolódnak egységes, uniós szinten kialakított tartalmi feltételek.”^[19] Tény, hogy a Brexit új helyzetek elé állítja a jogalkotót és jogalkalmazót egyaránt, hiszen az eddigi értelmezés szerint uniós polgárság csak a nemzeti állampolgárság elvesztése esetén veszíthető el, miközben a tagállami kilépéssel az a jogalap *tűnik el*, melyből a járulékos jellegű uniós polgári jogállás származik – méghozzá kollektíven, valamennyi brit állampolgárra vonatkozóan.

A kérdés meglátásom szerint az, hogy *létezheth-e olyan körülmény, amelyre tekintettel elkülönülhet a megszerzett uniós polgári státusz az alapját képező nemzeti állampolgári jogállástól. Illetve, hogy a tagállami kilépés, mint teljesen új helyzet, megalapozhatja-e az uniós polgárság újraértelmezését.* Értem ez alatt azt a kiterjesztő értelmezést, amely esetleg a kilépés előtt uniós polgárrá vált britek esetén megengedi a szerzett jogösszesség^[20] vagy annak bizonyos részjogosítványainak megtartását. Hozzáteszem, hogy mind ez ideig az EuB sem értelmezte e módon az uniós polgárság tartalmát. Igencsak futurista szemléletre vallana, ha lehetővé tennék uniós polgárok nagyobb csoportja számára, hogy az állampolgárságukat biztosító tagállam tagállami jogviszonyának megszűnését követően megtarthassák uniós polgári státuszukat, mégis úgy gondolom, hogy tekintettel a Brexit adta helyzet specifikumaira, a kérdést mindenképp érdemes az uniós jogalkotó napirendjére tűzni valamilyen formában. Úgy gondolom, hogy 45 év tagállamiságot nem lehet meg nem történné tenni, az uniós jogban az *in integrum restitutio* elve nem működik. A későbbiekben kifejtem erre vonatkozó álláspontomat.

Az, hogy az uniós polgárságot az EU legfontosabb – alkotmányos értéket közvetítő – jogszabályai rendezik, miközben a jogösszesség a tagállami állampolgárságtól függ, paradox jelenség. A paradoxon abból ered, hogy a *szupranacionális polgárság* alapját egy *nacionális* tényező adja. Természetesen, ez az ellentmondásos kettősség az egész Uniót jellemzi, hiszen a tagállamok átruházott szuverenitás-elemei adják magát a szupranacionális jelleget is, mellyel az

[18] Ezt a későbbiekben fejtem ki.

[19] Blutman, 2014, 11.1.2. Az uniós polgárság jellemzői c. fejezet. https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch11.html#id603910 (2018.09.20.)

[20] Lásd: Waibel, 2018, 440-444. doi:10.1017/aju.2017.98.

EU gyakorolja hatásköreit. Az uniós polgárság szupranacionalitását^[21] maga az EU biztosítja azáltal, hogy szerződéses szinten rögzít^[22] a polgársághoz fűződő jogokat, amelyek egy különleges jogi státuszt eredményeznek az egyének számára. E különleges jogi státusz pedig igencsak erőteljes *szimbólum*, amely hosszútávon átalakítja az egyének jogainak körét, kialakítva az *európaiság* jogi fogalmát.^[23] A szupranacionalitáshoz kapcsolódik az uniós polgárság bizonyos részjogosultságainak territoriális jellege (pl. választójog a lakóhely szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain).

Az uniós polgárság kezd nemzeten túli, *szupranacionális* fogalommá válni. A szupranacionalitás^[24] pedig mellékvágányra helyezi a kizárólag állami-alapú polgársági rendszerek nacionalista szemléletét.^[25] A szupranacionális polgárság szemlélete már az EuB joggyakorlatában is megjelent. A C-413/99. sz., *Baumbast* ügyben^[26] az EuB megállapította, hogy az uniós polgárokat a gazdasági tevékenységüktől függetlenül is megilleti a tartózkodás joga a fogadó államban. Tehát az uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga fogalmilag már elválik a munkavállaló tisztán gazdasági célú mobilitásától. A munkavállaláshoz, tanuláshoz nem kötődő – elegendő anyagi fedezeten és egészségbiztosításon alapuló – általános tartózkodás jogát először 1990-ben rögzítette az ún. *Dandy*-irányelv.^[27]

A fent kifejtettek megglátásom szerint az uniós polgárság alkotmányos^[28] dimenzióját jelölik ki. Ezt támasztja alá a *Grzelczyk*-ítélet,^[29] melyben az EuB kimondta, hogy az uniós polgárság alapvető jogállást^[30] hivatott biztosítani a tagállami állam-polgároknak, de nem korlátlanul.

[21] Vagy transznacionalitását, erről lásd: Olsen, 2012.

[22] Itt érdemes megemlíteni a munkajogi szabályokat és sztzenderdeket (szociálpolitika körébe tartozó kérdéseket), amelyek egy részének megállapításában hatáskörrel rendelkezik az EU, míg más kérdések a tagállamok hatásköreiben maradtak, s az EU csak támogató és kiegészítő hatáskörrel rendelkezik. A munkajog magját képező jogok – pl. munkafeltételek, fizetett szabadsághoz való jog, munkavállalók egészségének és biztonságának védelme, egyenlő bánásmód követelménye, közös szabályok az ügynöki tevékenységet folytatókra, valamint a határozott idejű munkavállalókra stb. vonatkozó szabályokat az EU rendezi. Az EUMSz. 153. cikk (5) bekezdése pedig kifejezetten rögzíti, hogy mely kérdésekben nincs hatásköre az EU-nak: díjazás, az egyesülési jog, a sztrájkjog vagy a kizárás joga.

[23] Shaw, 2011, 575–609.

[24] A polgárság fogalom szupranacionális jellege nem idegen, vegyük például a brit nemzetközösség (Commonwealth) polgárainak jogállását.

[25] Ehhez kapcsolódóan lásd még: Kostakopoulou, 2018.

[26] A C-413/99. sz., *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* ügy, ECR I-7091.

[27] A tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK tanácsi irányelv.

[28] Ehhez lásd: Spaventa, 2008, 13.

[29] A C-184/99. sz., *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügy, ECR I-6193.

[30] C-184/99. sz., *Grzelczyk*-ítélet 31. pontja szerint: Az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül, ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.

Hosszú időn keresztül az uniós polgárság a szabad mozgás dimenziójában került értelmezésre. Ezért is jellemezték az uniós polgárságot *lappangó, látens*^[31] jelzőkkel. Az uniós polgárságból fakadó jogok az „otthon maradt” polgárokat is megilletik, még ha a mindennapi tevékenységük során nem is gyakorolják a jogösszességhez tartozó (de otthon is aktív^[32]) részjogosultságukat. A saját tagállamban is aktív jogosultságok mutatják az uniós polgárság szupranacionális szemléletét is.

Az uniós polgárság jellegét tekintve nem alanyi jog, de több szerző is az alanyi jogokhoz hasonlítja. Lukács Éva megjegyzi, „mindenki tévedett, aki az uniós polgárság kizárólagos eszmei (politikai, szimbolikus) jelentőségét hirdette, és azoknak lett igazuk, akik alapvető alanyi jogi jellegét hangsúlyozták, a jogintézmény bevezetését követő tíz év ugyanis forradalmi változásokat hozott.”^[33] Lényeges, hogy az uniós polgárság valódi, alanyi jogokhoz hasonlítható jogokat rögzít, melyek – ahogy Elsmore, Starup^[34] és Shaw^[35] is elismeri – az EuB gyakorlatának köszönhetően valódi tartalommal töltötték meg a fogalmat.

2. Az uniós polgárság fogalmának kiterjedései, kiterjesztései

A fentiek alapján, egyetértve Asztalos Zsófia definíciójával, az uniós polgárság „olyan sajátos jogállás, amelynek megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása – a közösségi jog tiszteletben tartása mellett – a tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a tagállamokkal szemben kikényszeríthető, továbbfejleszthető, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán nyugvó gazdasági és politikai jogokat biztosít az uniós jog által befolyásolt helyzetben lévő uniós polgároknak”.^[36] A következőkben azt vizsgálom, ki profitálhat még az uniós polgári jogokból – pl. az uniós polgár származékos jogán. Ezt követően az uniós polgárság esetleges további elemeit, független dimenzióit elemzem.

A 2004/38/EK irányelv megállapítja az uniós polgárok és családtagjaik által a tagállamok területén a szabad mozgáshoz, tartózkodáshoz és huzamos tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket. Az uniós polgár irányelvi fogalma megegyezik a fent meghatározott szerződésbeli definícióval, viszont az irányelv lehetővé teszi, hogy az uniós polgár harmadik országból származó

[31] Lásd: Asztalos, i. m., 32.

[32] Uniós elem megléte esetén ilyen az ombudsmanhoz intézett panasz joga és az Európai Parlamenthez benyújtható petíció joga.

[33] Gellérné Lukács, 2004, 74.

[34] Elsmore – Starup, 2008, 61.

[35] Shaw, 1998, 299.

[36] Asztalos, i. m., 37.

családtagjai uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságokkal éljenek – amennyiben az uniós polgár gyakorolja^[37] szabad mozgáshoz való jogát.

Az irányelv tehát biztosítja a harmadik országokból származó családtagoknak az uniós polgári státuszhoz kapcsolódó jogok egy részét, az uniós polgár származékos jogán. Ez már az uniós polgárság kiterjesztését jelenti – azzal a kitételrel, hogy az uniós polgár nem uniós polgár családtagja bizonyos esetekben *elveszti* az uniós polgári jogálláshoz hasonló státusz gyakorlásának jogát. Amennyiben pl. az uniós polgár felbontja harmadik országból származó házastársával fennálló házasságát, a volt házastárs^[38] nem gyakorolhatja a továbbiakban uniós polgársághoz kapcsolódó jogait.

Az uniós jog személyi hatályának kiterjesztése csak korlátozottan alkalmazható. A *Lounes*-ügyben^[39] az EuB megállapította a 2004/38/EK irányelv alkalmazhatatlanságát, mivel az alapeljárásban szereplő *Ormazabal* brit állampolgárságot szerzett spanyol állampolgársága mellé, s így már brit állampolgárként az UK-ban való tartózkodását nem hivatott rendezni az irányelv. A jogi problémát az adta, hogy *Ormazabal* házasságot kötött *Lounes*-szel, aki *Ormazabal* mint uniós polgár nem uniós polgár házastársaként kívánt élni a szabad tartózkodáshoz való jogával. Az EuB – a *Coman*-ügyhöz hasonlóan – arra a következtetésre jutott, hogy *Lounes* megilletetheti az UK-ban a származékos tartózkodási jog a Szerződés 21. cikke alapján.^[40]

[37] Érdekes e kapcsán a C-673/16. sz., *Coman*-ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2018:385) megvizsgálni, melyben az EuB kimondta, hogy lehetővé kell tenni a szabad mozgás és tartózkodás jogának az uniós polgár házastársakénti, származékos jogon történő alkalmazását, amennyiben az uniós polgár nem uniós polgár házastársa az uniós polgár állampolgárságát adó tagállamban kíván huzamosan tartózkodni. Az EuB – az EUMSz. 21. cikkéből levezetve – nem kívánta meg a 2004/38/EK irányelv szerinti határon átnyúló elemet a jog gyakorlása során. A 21. cikk szerint: „[...] minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”. Ebbe az állampolgárságot adó tagállam is beletartozik. Az ügy pikantériáját az adja, hogy a házastárs szabad mozgásának és tartózkodásának elismerésekor értelmezni kellett a házastárs fogalmának kiterjeszhetőségét az azonos nemű személyek házasságára. *Coman* úr Belgiumban házasságot kötött az amerikai Hamilton úrral, majd *Coman* úr az állampolgárságát adó Romániában szerette volna folytatni házasságát. A román hatóságok a román jog alapján úgy ítélték meg, hogy mivel az azonos neműek házassága nem elismert Romániában, ezért *Hamilton* urat nem illetheti meg a huzamos tartózkodási jog, csak a három hónapos tartózkodás. *Coman* és *Hamilton* urak keresetet nyújtottak be a hatóságokkal szemben a román bíróság előtt, hogy állapítsák meg a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulását az Unió területén való szabad mozgáshoz való jog gyakorlása tekintetében. Az ügyvel kapcsolatos kérdésekről: Sulyok, 2018, 117–131.

[38] Ehhez lásd többek között a C-218/14. sz., *Singh* és társai kontra Minister for Justice and Equality ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2015:476), melyben az EuB megállapította, hogy „az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező volt házastársa, [...] nem tarthatja meg tartózkodási jogát e tagállamban, ha a házasság felbontására irányuló bírósági eljárás elindítását megelőzően az uniós polgár házastárs távozott az említett tagállamból”.

[39] C-165/16. sz. *Lounes*-ügy, ECLI:EU:C:2017:862.

[40] Erről és más, az uniós és nem uniós polgár házastársak családi élethez való jogáról lásd: Lehoczki, 2017, 187–192.

III. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG KAPCSOLATA

A két jogállás egymáshoz való viszonyának szemléltetésekor célszerűnek látom az állampolgárság fogalmával kezdeni. Az állampolgárság körülírását nehezíti az a körülmény, hogy nem egységes a szakirodalom a tekintetben, hogy közjogi vagy magánjogi eredetű intézményről van szó. A természetjogi iskola alapvetően a polgári jog körében helyezte el (lásd a *Code Napoleont*), míg a hazai jogtudósok (Concha Győző, Szalay László, Polner Ödön) közjogi eredetűnek vélték.^[41] Jómagam úgy gondolom, hogy mivel az állampolgárság az állam és az egyén kapcsolát rögzíti, így – figyelembe véve az állampolgárság alanyi jogi jellegét is – főképp közjogi jogviszonynak tekinthető.

A valamely államhoz kötődő állampolgársághoz hasonlóan az uniós polgárság arra szolgál, hogy meghatározza a polgárok és az EU közötti kapcsolatot. E kapcsolat hivatott áthidalni azt a szakadékot, amely egyrészt a polgárok életére egyre erőteljesebb hatást gyakorló közösségi intézkedések, másrészt az (alapvető) jogok gyakorlása, a köteleességek teljesítése, és a demokratikus folyamatban való részvétel szinte kizárólag nemzeti szinten történő megvalósulása között húzódik.

Az uniós polgárság egyértelműen nem hasonlítható^[42] a nemzeti állampolgársághoz, hiszen más a funkciójuk. A tagállamok mellett a Bizottság^[43] is ezt az álláspontot képviseli. Ezzel ellentétes véleményt képvisel La Torre, aki azt állítja, hogy politikai és alkotmányjogi értelemben az uniós polgárság állampolgárságnak tekinthető, mivel jellemző rá az, hogy a hatalom jogokat biztosít az egyénnek, valamint ez utóbbi részt vehet a jogalkotásban és hivatalt viselhet.^[44]

Meglátásom szerint idővel történhet olyan jellegű változás, fejlődés az európai integrációban, amely elméletileg megalapozhatja az uniós polgárság intézményének továbbfejlődését, s az állampolgársághoz való hasonulását, azonban ez feltételezné a tagállamok erre vonatkozó szándékának kinyilvánítását, amely jelenleg nincs napirenden.

Tény, hogy a tagállami kilépés jelentős változás az EU történetében, amely ugyan nem jelenti az egyre közelebbi együttműködés irányába való elmozdulást a bent maradó 27 tagállam viszonyában, azonban napirendre tűzi az uniós polgárság újraértelmezését a kilépő állam állampolgárainak tekintetében. Az uniós polgárságra egyének milliói alapozták életüket meghatározó döntéseiket, így többek között azt, hogy melyik tagállam területén éljenek.

Az uniós polgárság tartalma és nemzeti állampolgárságtól való elhatárolása kapcsán mérföldkőnek tekinthető elemzést elkészített Maduro főtanácsnok

[41] Lásd: Tóth, 2004, 31–32.

[42] Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kapcsolatához lásd még: Olsen, 2006; Goudappel, 2007; Asztalos, 2009 38–55. stb.

[43] Európai Bizottság: Third Commission Report on citizenship of the Union, COM (2001) 506 final, 9.

[44] La Torre, 1998, 436–438.

a C-135/08. sz., Rottmann ügyben.^[45] A főtanácsnok kifejtette, hogy „Két, egymástól elválaszthatatlan, egyszersmind független fogalomról van szó. Az uniós polgárság tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal attól független jogi és politikai fogalom is. A tagállami állampolgárság nem csupán a közösségi jog által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújtja, hanem egyúttal az Unió polgárává is tesz bennünket. [...] Az uniós polgárság az európai polgárok közötti, politikai jellegű kapcsolat meglétét feltételezi, jóllehet itt nem egy, valamely néphez tartozást megtestesítő kapcsolatról van szó. [...] Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. [...] Az európai politikai térség meglétére épül, amelyből jogok és kötelezettségek erednek. Nem foglalja magában egyetlen európai nép meglétét, a polgárság fogalmilag az állampolgárságtól való szétválasztás eredménye.”^[46] Ha két egymáson alapuló, de függetlenedő fogalomról van szó, akkor van-e vajon lehetőség arra elviekben, hogy az uniós polgári jogállás az UK kilépését követően tovább éljen, önállósulva, elválva a tagállami állampolgárság intézményétől, amelyet csupán kiegészít. Ez azt jelentené, hogy az uniós polgárság mintegy *másodlagos állampolgári státuszt* biztosítana a meglévő állampolgárság mellett, amely jelenleg fogalmilag kizárt. Maduro főtanácsnok továbbá rögzíti, hogy „az európai polgárság radikálisan innovatív jellege abban rejlik, hogy az Unió olyan polgároké, olyan polgárokból áll, akik – meghatározásuknál fogva – nem azonos állampolgársággal rendelkeznek. Épp ellenkezőleg, azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az európai polgárság feltételévé tették, azt jelzik, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg a nemzeti politikai közösségeikhez való elsődleges köteleket. Ez az egyes tagállamok állampolgárságával meglévő kapcsolat képezi annak elismerését, hogy létezhet (létezik) olyan polgárság, amelyet nem az állampolgárság határoz meg. Ez uniós polgárságunk csodája: megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (államainkon túli polgárok vagyunk). Az európai polgársághoz [...] tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amelyet a nemzeti jog szabályoz, de amely [...] olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből a közösségi jog által rögzített, az államtól független jogok és kötelezettségek erednek. [...] Igaz, hogy az uniós polgársághoz való hozzáférésnek feltétele valamely tagállami állampolgárság, de az is igaz, hogy az előbbivel összefüggő jogok és kötelezettségek összességét az utóbbi indokolatlanul nem korlátozhatja.”^[47] Az ügy tényállása szerint *Rottman* úr osztrák állampolgár volt, aki német állampolgárságot szerzett, ennek következményeként a kettős

[45] A C-135/08. sz., Rottmann ügy, M. Póaires Maduro főtanácsnok indítvány, 23. pont, ECLI:EU:C:2009:588

[46] Uo.

[47] Uo.

állampolgárságot nem ismerő Osztrák Köztársaság megfosztotta állampolgárságától. Közben bizonyítást nyert, hogy német állampolgárságát csalárd módon szerezte, ezért visszavonták, így hontalanná vált, s emiatt uniós polgári jogállását is elveszítette. Az EuB ítéletében megállapította, hogy az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, nem ellentétes az uniós joggal, ha valamely tagállam visszavonja a honosítás útján megszerzett állampolgárságot, amennyiben azt csalárd módon szereztek meg. Az uniós polgári jogállást tehát az arányosság követelménye is védi.

A kérdés az, hogy az elmúlt egy évtizedben milyen változáson ment keresztül az intézmény, milyen tendenciák figyelhetők meg az európai integrációban. Létezhet-e olyan körülmény, amelyre tekintettel az államainkon túli polgárság az uniós polgárság állampolgárságtól, s így akár a tagállamok lététől való függetlenedését jelentheti, tekintettel arra, hogy az uniós polgárt a tagállamtól független jogok és kötelezettségek is megilletik.

Mindeddig az uniós polgárságra vonatkozó értelmezési kérdések egy-egy egyedi ügyben merültek fel, nem volt példa a kollektív, emberek millióit érintő jogvesztésre. Ezzel szemben az uniós polgári jogállás megszerzése történhetett tömegesen egy adott állam csatlakozásával. Kellően jelentős körülmény-e a tömeges jogvesztés ahhoz, hogy megadja az elméleti teret a fogalom újraértelmezéséhez?

Itt három tényezőt kell figyelembe venni. Először azt, hogy az egyénnek állampolgárságot adó állam tagállami jogviszonyban van az EU-val. Ez egy szerződéses, horizontális kapcsolat. Másodszor azt, hogy az uniós polgárság megillet minden tagállami állampolgárt a Szerződések erejénél fogva, mely szupranacionális jellegű kölcsönöz az intézménynek. Ez egy vertikális kapcsolat az Unió és az egyén között, melyben a tagállam egy *közvetítő közeg*. Harmadszor azt, hogy az uniós polgárságnak az alanyi jogokhoz hasonló jellege van. Létezik tehát egy horizontális kapcsolat (a tagállami jogviszony), és létezik két vertikális kapcsolat (az Unió által a magánszemélyeknek biztosított uniós polgári jogviszony és a tagállam által biztosított állampolgárság), és ehhez a két jogálláshoz tartoznak alanyi jogi jellegű kapcsolódások.

Az uniós polgárság *kétdimenziós*^[48] jellege (első dimenzió: megszerzésének lehetősége a Szerződésekből nyer felhatalmazást, tehát szupranacionális; míg közvetlenül a nemzeti állampolgárságból eredeztethető jogállás; második dimenzió: a jogállás tartalma) jelenti azt a problémát, amely a szerzett jogok esetleges elvesztéséhez kapcsolódik. Jogi szempontból a szabad mozgás és a tartózkodás jogának esetleges elvesztését tartom leginkább problematikusnak – hiszen tagállami jogviszony nélkül a többi uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultság amúgy is kiüresedne.

A kérdés az, hogy ha szembeállítjuk a tagállami jogviszonyt, amely egy állam és egy nemzetközi szervezet jogviszonya, és az uniós polgári jogállást, amely egy

[48] Lásd: Mindus, i. m., 54.

személyes kötelék az Unió és az egyén között, akkor melyik élvezhet prioritást és védelmet a másikkal szemben. Az bizonyos, hogy emberek millióinak a mindennapi élete (és jogállása) nem válhat bizonytalanná egy szerződéses kapcsolat tőlük függetlenül történő megszüntetése miatt.

Jól érzékelhető *Maduro* főtanácsnok véleményéből, hogy az uniós polgárság egy olyan jogösszességet jelent, amelynek szerves feltétele az állampolgárság szerinti állam tagállami jogviszonya az EU-val, de az állampolgárság nem jelenthet indokolatlan korlátot az uniós polgársághoz fűződő jogok gyakorlására nézve.

Az uniós polgárságnak és az abból fakadó jogoknak a tagállami állampolgársághoz kötéséből eredő örökérvényű kérdések csak akkor lehetnének egyértelműen megválaszolhatóak, amennyiben a tagállamok döntenének az Unió föderális állammá alakításáról – például az *sokkal többet együtt* stratégia^[49] elfogadásával – ám ez azt jelentené, hogy az uniós polgárság *autonóm státusszá* válna, az EU pedig saját (*állam*) *polgárokkal* rendelkezne, amely szükségszerűen megkérdőjelezná a tagállamok szuverén létét. Úgy gondolom, hogy az integráció jelenlegi stádiumában nem érett a föderáció felé történő elmozdulásra, ezért az uniós polgárság *másodlagos állampolgársággá* történő radikális átalakítása még nem nyerhet üdvözlő fogadtatást. *Asztalos Zsófia* 2009-ben megfogalmazott álláspontja szerint ez túl korai^[50] volt, talán ez most is fennáll, hacsak nem vált éppen túl késeivé.

Anélkül, hogy az Unió hatáskörébe helyeznénk az állampolgárság egységes definíciójának és feltételrendszerének megalkotását, felmerül a kérdés, hogy hogyan lehetne egy mindenki számára előnyös, ám a tagállami szuverenitást nem csorbító rendszert alkotni. Alapozva az uniós polgárság dinamikus (evolutív) jellegére, elméletileg sor kerülhet továbbfejlesztésére. *Asztalos Zsófiát* idézve „az uniós polgárság jövőbeli továbbfejlesztési lehetőségének jogi alapja az EKSz. 22. cikk [jelenleg: EUMSZ. 25. cikk] második bekezdése. Ez alapján a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el az uniós polgárok jogainak megerősítésére és kibővítésére, melyeket a tagállamok alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadására ajánl.”^[51] A tagállami kilépés kapcsán fontos szempont, hogy mi az uniós politikai szándék a brit polgárok uniós polgárságának rendezését^[52] illetően. Az uniós polgárság jövőjét vizsgáló tanulmányok nehéz helyzetben vannak, hiszen szinte lehetetlen elvonatkoztatni az aktuális kilépési tárgyalások menetétől, a kilépési szerződés tervezetétől. Vizsgálódásom

[49] Európai Bizottság: Fehér Könyv Európa Jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek, COM(2017) 2025, 2017. márc. 1.

[50] *Asztalos*, i. m., 37.

[51] *Asztalos*, i. m. 34.

[52] Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018., TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, (A kilépési szerződés tervezete).

fókuszában e helyen a Brexit által az uniós polgárság jogi természetére gyakorolt hatások állnak.

IV. A BREXIT EGYIK ÜZENETE: SZÜKSÉGES AZ UNIÓS POLGÁRSÁG REFORMJA

A jog eszközeivel megoldást kell(ene) találni az UK kilépésével felmerülő problémákra, például arra az esetre, amikor az EU27-ben lakóhellyel rendelkező britek és a UK-ben élő (közel 3,4 millió) uniós állampolgár szerzett jogosultságai bizonytalanná válhatnak.

1. Az állampolgársági szabályok minimális szintű összehangolásának szüksége

Tiszteletben tartva a tagállamok szuverenitását, az uniós polgári jogálláshoz vezető mintegy 28-féle út fenntarthatatlan a továbbiakban. Gondoljunk bele, mi történne, ha Dánia azt mondaná volt gyarmatai polgárainak (melyek anyaországa autonóm állam, pl. Grönland, Feröer-szigetek), akik nagy része dán állampolgár, hogy automatikusan biztosítja az uniós polgári jogállást? A hollandok ugyanezt megtehetnék Suriname polgáiraival. Vajon milyen következménye lehetett volna, ha Ciprus csatlakozását megvétőzzák, és a görögök ennek ellenére garantálják a görög származású ciprusiaknak az uniós polgári jogállást? Vagy a britek a Csatorna- és a Man-sziget esetén.^[53] Mindezen bizonytalanságok elkerülhetőek lennének egy általános jellegű uniós rendelkezéssel, amely az uniós polgárság alapját adó tagállami állampolgárság közös esszenciáját adná.

A tagállamoknak az esetleges közös szabályok alapján a fentebb bemutatott specialis esetekben egyedileg kellene mérlegelni az uniós polgári jogállás *odaité-lését*. Mivel a Feröer-szigeteken kb. 51 ezer fő él, Suriname-ban pedig kb. félmillió fő, ezen intézkedés nem jelenthetne rendkívüli közigazgatási terhet az érintett tagállamoknak, viszont biztonságot és átláthatóságot biztosítana a többi tagállamnak a szabad mozgás vonatkozásában. Meglátásom szerint az uniós polgárság közös feltételrendszere a tagállamok érdeke, s nem szuverenitásuk korlátjaként értelmezendő. Mivel az uniós polgárságból eredő többletjogosultságokat az Unió garantálja, komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy egyértelmű (vagy épp minimálisan egységes) legyen a polgárság megszerzésének menete. A Brexit ennek újratárgyalását is lehetővé teszi.

Meglátásom szerint – még ha a föderalizáció felé vezető út előszobájaként is kerülhetne értékelésre – a Brexitnek köszönhetően elérkezett az ideje az *állampolgárság közös (uniós) minimumszabályainak* a megalkotására. Szerintem ideje

[53] A Csatorna- és a Man-szigetre csak korlátozottan terjed ki a Szerződés hatálya. E két szigetet illetően a UK 1972-es csatlakozási okmánya 3. mellékletének 2. cikke kizárja, hogy a szabad mozgás jogát gyakorolhassák az itt élő brit állampolgárok.

lenne valamennyi tagállamban elismerni a kettős,^[54] vagy akár a többes állampolgárság intézményét. Több tagállam – így pl. Ausztria és Németország,^[55] Észtország, Litvánia, Hollandia, Szlovákia – nem ismeri el a kettős állampolgárságot. Ez a tény okozhat gyakorlati fennakadást. Vegyük pl. azt a helyzetet, amikor a *ius soli* elve alapján egy személy megszerzi valamely tagállam állampolgárságát, de szülei más állampolgársággal bírnak, és az adott állam nem ismeri el a *ius sanguinis* alapján történő állampolgárságszerzést – vagy épp a kettős állampolgárságot, mellyel a gyermek mindkét polgári jogálláshoz hozzájuthatna. Különösen érdekes ez, ha a *ius soli* alapján történő jogszerzés EU tagállamban^[56] történik, így a gyermek automatikusan uniós polgár, míg szülei csupán az ő jogának származékán^[57] tartózkodhatnak az adott tagállamban, tekintettel arra, hogy a szülők nem uniós polgárok. Előfordulhat az is, hogy egy személy brit állampolgárságot szerzett, de ezzel elveszítette eredeti – pl. osztrák – állampolgárságát, s így a Brexitnek köszönhetően most uniós polgárságát is elveszíti – melyet osztrák-brit kettős állampolgárként *megtarthatna*. Az elsődleges reform a kettős állampolgárság elismerése lenne minden tagállamban. Ez lehetővé tenné, hogy az elmúlt évtizedekben biztosított mobilitás által kialakított *transznacionális életmódok, határon átnyúló családi és kapcsolatok* a Brexitet követően is zavartalanul *megmaradjanak*.

E ponton lehetne a kérdéshez kapcsolni olyan emberi jogokat, mint a zavartalan családi élethez való jog^[58] is, amelyek – tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság is szerződő fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) – szükségképpen érvényesülni fognak a kilépést követően is. A tagállami kilépéssel tehát felmerülhet emberi jogokkal összefüggésben gyakorolt jogok érintettsége, amely megalapozhatja az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) eljárását is. Értem ez alatt a pl. a *Kurič*

[54] A kettős állampolgárságot elismeri: Belgium, Bulgária, Cseh Közt., Ciprusi Közt., Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxembourg, Magyarország, Málta, Németország (a következő lábjegyzetben jelzett feltétellel), Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovénia. Ugyan nem tagállam Svájc, de ide sorolom az EU-val fennálló sajátos gazdasági kapcsolata okán.

[55] Mindkét államban speciális esetben megtartható a másik állampolgárság, Németország esetén csak másik EU tagállammal, de kérvényezni szükséges. A német-brit kettős állampolgárok esetén újabb probléma jelenhet meg e miatt.

[56] A *ius soli* elvet elismerő tagállamok: Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország.

[57] Lásd a C-200/02.sz. Zhu és Chen ügyet, ECLI:EU:C:2004:639, és a C-34/09.sz. Zambrano ügyet, ECLI:EU:C:2011:124.

[58] Valamint az ehhez kapcsolódó, az EJEB által kidolgozott precedens értékű ítéleteket. Lásd pl. következő lábjegyzet.

doktrína^[59] kiterjesztő alkalmazását.^[60] A doktrína alkalmazása – ahogy Mindus is megfogalmazza – bebetonozná a tartózkodási jogokat, de nem tenné lehetővé az uniós jog hatályának kiterjesztését a már kilépett tagállamban. Vagyis a tartózkodási jog^[61] abban a tagállamban illelné meg a briteket, ahol azt megszerezték, azt nem tenné mobillá – ahogy ezt az uniós jog biztosította. Az EU27 polgárai számára pedig az UK területén jelentene védelmet.^[62]

2. Az uniós polgári jogállás megszerzésének és elvesztésének újra értelmezése

Az uniós polgárság megszerzését tekintve – az 1970-es években, a koncepció felmerülésekor – megjelentek a jelenlegitől eltérő szemléletek is.

A MSz.-ben tisztán a származékos szemlélet érezhető, mely a tagállamokra bízta, hogy az állampolgárság alapján ki kaphat uniós polgárságot. Volt kísérlet az uniós polgárság *ius soli* elve alapján történő megszerzésére is.^[63] E szerint a tagállamok területén született személyek automatikusan uniós polgárságot kaptak volna. Európában a *ius sanguinis* elve *uralkodott*, e mellett pedig ez az elmélet lehetővé tette volna, hogy az uniós polgárság a tagállami állampolgárság *alternatívája* lehessen. A tagállamok ezt nem tartották kívánatosnak. Ez minden tagállam számára elfogadottá tette volna a *ius soli* elv alkalmazását, hiszen a tagállamok állampolgárai egyben uniós polgárok, *vica versa* az uniós polgár valamely tagállam állampolgára. A koncepció hatalmas kiterjesztés lett volna, egyben tagállami ellenőrzés nélküli hozzáférést biztosított volna extra jogosultságokhoz. Hasonló lehetőség állna fenn, ha pl. nem európai államok^[64] polgárai kaphatnának uniós polgári jogállást a tagállam kiterjesztő döntése jóvoltából. Meglátásom szerint ez a közös biztonságpolitikai szempontjaiból nézve is aggályos lehet.^[65] A *közös szerzési szabályokat a „kollektív vesztes”* kérdése miatt is vetettem fel. Tehát lehetné-

[59] A doktrínát a 26828/06. sz., Kurič v Slovenia ügyben dolgozta ki az EJEB, mely kimondta: az EJE 8. cikk 1 bekezdése szerinti magán- és családi élet tiszteletben tartására vonatkozó jogba történő beavatkozásnak minősülhet valamely állam által hozott bevándorlásra vonatkozó döntés. Az ügygel (amelyben ex-jugoszláv polgár vesztette el a függetlenné vált Szlovéniában a tartózkodási jogát) kapcsolatban Vidmar úgy fogalmazott: „ha egyszer jogszerűen megszerezted a tartózkodáshoz való jogot, megtarthatod, még akkor is, ha akár a fogadó államod, akár a származási országod jogi státusza megváltozik, amely változás okán a jogállásod is változik és ennek köszönhetően az új jogállásod önmagában nem biztosítaná a tartózkodási jogot számodra”. Lásd: Vidmar, 2014, 259–288. A Kurič doktrína kiterjesztő alkalmazásáról lásd: González, 2016, 796–811.

[60] Mindus, i. m., 69.

[61] A tartózkodási jog kiterjesztéséről lásd: Ryan, 2017, 197–226. és Hughes, 2017, 94–116.

[62] A doktrína csak a szabad tartózkodás jogára jelentene megoldást.

[63] Sica, 1979. (1972 Progetto italiano per una convenzione istitutiva di una cittadinanza europea / 1972 Italian Project for a Convention Instituting a European Citizenship).

[64] Pl. Suriname.

[65] Rendkívül egyedi állampolgárság-szabályozásra Spanyolország jó példa. Spanyol állampolgárságot igényelhet olyan személy, aki soha sem járt korábban Spanyolországban, de szülei Spanyolországban születtek. Így, De Groot példájával élve: Fidel Castro uniós polgár lehetne úgy, hogy ki sem lép Havannából. Lásd: De Groot, 2004.

nek az uniós polgárság elvesztésére nézve is harmonizált szabályok – azon túl, hogy az uniós jog értelmezésén keresztül eljutunk oda, hogy a tagállami jogviszony vagy az állampolgársági kapcsolat megszűnésével az egyén elveszíti uniós polgári jogállását is.

Az 1970-es évekbeli olasz javaslatot alapul véve, tekintettel a Brexit adta rendkívüli körülményekre, felmerül bennem a kérdés, hogy a szemlélet fordítva működhet-e. Értem ez alatt azt, hogy ha egy személy valaha uniós polgárrá vált, tekintettel az állampolgárságát adó ország tagállami jogviszonyára, akkor – tekintettel az uniós polgárság alanyi jogi jellegére is – e jogállás megillesheti-e az egyént élete végéig, függetlenül az anyaországa tagállami jogviszonyától. Ez több mint a fentebb ismertetett tartózkodási jogot biztosító nemzetközi jogi^[66] alapon nyugvó *Kurić-doktrína*.

Meredeknek tűnhet a felvetés, de ha az 1970-es években megért egy vitát az, hogy a *ius soli* elve alapján kaphassanak személyek uniós polgári jogállást, akkor 2018-ban, az integráció elmélyült szintjén miért ne vethetnénk fel azt, hogy ha egy személy már megszerezte e jogállást, akkor csak a halálával veszíthesse azt el?! Kiegészítve azzal, hogy a kilépés időpontjáig a kilépő tagállam állampolgárává váló személyek esetén megadnám az uniós polgári jogállást, míg a kilépés időpontját követően brit állampolgárrá váló személyek részére nem. Így lenne egy átmeneti időszak az uniós polgárság tekintetében is, mely a kilépés előtt uniós polgárrá vált személyeknek életük végéig (vagy az EU fennállásáig) garantálja ezt a jogállást. Ez az uniós polgárság új dimenzióját nyitná meg, amely egy *átmeneti jellegű uniós polgárságot* eredményezne az EU szempontjából, de *örökérvényűt* az érintett egyének számára. Különösen azért tartanám ezt jó megoldásnak, mert a kialakult bizonytalan helyzetben jelentene *jogbiztonságot* az uniós polgároknak, éljenek bárhol a jelenlegi EU területén. Másrészt az EU számára is garanciát jelentene, mert uniós szempontból átmeneti jellegű megoldás lenne, arról nem is beszélve, hogy az Unió eleget tehetne azon kötelességének, hogy *megvédi* polgárait a jogbizonytalanságtól.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

A Brexit jelzi az uniós polgárság elvesztésének *ex lege* formáját, amely automatikus bármely tagállam kilépésekor. Közvetetten az EUSz. 50. cikke lehetővé teszi az uniós polgári jogállás elvesztését uniós jogi alapokon – míg az uniós polgári jogállás megszerzése a nemzeti törvények által meghatározott. Jogi szempontból ez egy szándékot nélkülöző jogvesztés. Politikai szempontból fontos tény, hogy a Brexit-népszavazáson a bent maradás mellett voksolt^[67] a szavazóképes lakosság

[66] A nemzetközi jogi alapú jogálláshoz kapcsolódó védelemről lásd még többek között: Garner, 2016.

[67] Ehhez lásd még: Strumia, 2016, 109–116.

48%-a, különösen az észak-írországi és skót szavazók. A fentebb hivatkozott kilépési megállapodástervezet rögzíti, hogy a 2004/38/EK irányelv alapján szerzett huzamos tartózkodási jog nem *vész el* az átmeneti időszakot követően sem. Ettől függetlenül bizonytalannak mondható az uniós polgárság helyzete, még akkor is, ha az Európai Bizottság 2017. június 12-én kiadott „*Essential Principles on Citizens’ Rights*” c. állásfoglalása^[68] rögzíti az uniós polgárság kilépési szerződéssel kapcsolatos személyi és anyagi hatályhoz, és érvényesítéshez, végrehajtáshoz fűződő főbb alapelveket. Az uniós polgárokat egy másik tagállam területén megillető huzamos tartózkodási jog kilépés következtében történő egyszerű, valamilyen migrációs státusszá, munkavállalói vízumná, stb. alakulásának veszélye különösen azokat érinti, akik életük tervezésekor meghozott döntéseikben alappal bíztak az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukban.

Meglátásom szerint – egyetértve Mindussal^[69] – az uniós polgárság egy *sui generis jogállás*, melynek szupranacionális és transznacionális elemei adják jellegét. Mostanra talán megérett az alapját adó tagállami állampolgárságtól való részbeni önállósulásra, függetlenedésre – különösen egy kilépő állam polgárai tekintetében.

De lege ferenda javaslataim a következőképp összegezhetőek:

- A kilépésre nyitva álló időszak előtt, vagy a kilépés napján született brit állampolgárok uniós polgári jogállásának életük végéig tartó biztosítása, amely az egyén számára *örökérvényűként* biztosítaná a szerzett jogokat, míg az EU szempontjából csupán *átmeneti* időszakot jelentene.
- Az állampolgári szabályok minimális összehangolása (a szuverenitás tiszteletben tartása mellett). Különösen a kettős állampolgárság elismerése lenne szükséges minden tagállamban. Másrészt, valamelyik állampolgárság megszerzésére vonatkozó alapelv – a *ius sanguinis* vagy *ius soli* – egységes elfogadását, vagy akár mindkettő bevezetését valamennyi tagállamban. Ez feloldaná azokban a helyzetekben az ellentmondást, amikor valamely személy a két elv szerint más állampolgárságot volna jogosult megszerezni születésekor, de az adott állam jogrendszere nem ismeri el a kettős állampolgárságot, így a születő gyermek gondviselőjének döntenie kell, hogy származása szerinti vagy születési helye szerinti állampolgárságot válasszon gyermekének. Semmiképp sem ideális helyzet, sőt rengeteg feszültséghez vezethet, melyeket napjaink – mobilitást ösztönző – Európájában ideje lenne megreformálni, természetesen nem elvonva a tagállam hatáskörét a tekintetben, hogy kit fogad el állampolgárként.

[68] Európai Bizottság: Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): 2017 június 12-én kiadott, Position paper on „Essential Principles on Citizens’ Rights”, TF50 (2017) 1/2

[69] Mindus, i. m., 103.

- A britek, akik az EU27 területén a 2004/38/EK irányelv szerint huzamos tartózkodási jogot szereztek, tarthassák meg e jogukat változatlan feltételek mellett. Ez már az uniós polgárság korlátozott (*csökkentett*) voltát, szintezését jelentené, bár legalább a legfontosabb részjogosítvány megmaradna – ha csak territoriálisan is. Ez a gyakorlatban a *Kurič-doktrína* alapján érvényesíthető is lenne – legalább az EJEB előtt.
- Az előző pontban javasolt *csökkentett uniós polgári jogállás* kezelésére egy hatósági eljárás keretében javasolnám az *uniós polgári (huzamos tartózkodási) igazolvány* kibocsátását, amely „*uniós útlevélként*” funkcionálna az EU27 területén élő britek, s az Egyesült Királyságban élő EU27 állampolgárok számára. Ezáltal az uniós polgároknak biztosított egyenlő bánásmód legalább a huzamos tartózkodás jogot illetően megmaradna a kilépést követően is, mikor *ex lege* elveszít(het)ik uniós polgári jogállásukat. Természetesen egy EU27-brit vegyes házasság esetén a hozzátartozói jogállás alapján származékos jogán gyakorolhatná az adott személy e jogokat, még a házasság felbontása esetén is, amennyiben a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges 5 év tartózkodás eltelt. Az egyenlő bánásmód univerzális követelmény, a Brexittől független, ezért azt követően is érvényre kell juttatni.
- Ehhez kapcsolódik a fent hivatkozott *Nottebohm*-ügyben megfogalmazott (egy személy és az állampolgárságot adó állam közötti) *valódi kapcsolat, kötelék* szempontjának átültetése az EU27-ben élő britekre. Akit valódi kapcsolat köti ahhoz az államhoz, amelyben huzamos tartózkodási jogot szerzett – pl. munkavégzésre irányuló jogviszony, házasság (annak felbontása után is), családi kapcsolatok stb. –, annak uniós polgári jogállása maradjon meg, s ne csak a tartózkodást tekintve, hanem valamennyi részjogosítványát illetően.

A kilépés után bekövetkező változásokra bizonyára mind a jogtudomány, mind a gyakorlat igyekszik megoldásokat kidolgozni. A kérdés sajnos nem vizsgálható tisztán a jog *szemüvegén* keresztül, mert szinte kizárólag a politikai szándékoktól függ, mind az Unió, mind az Egyesült Királyság tekintetében. Meglátásom szerint mindkét tárgyaló fél kötelessége megnyugtató megoldás elfogadása az uniós polgárok érdekeinek védelmében.^[70] Céлом az uniós polgárság szabályozásának újraértelmezése, melynek apropóját az Egyesült Királyság kilépése adja, azonban ettől függetlenül, az integráció elmélyülésére tekintettel is helye lehetne az intézmény reformjának.

[70] Védett jogállás megteremtését javasolja Kostakopoulou, 2018.

IRODALOM

- Arts, Wil – Halman, Loek (2006?): National Identity in Europe Today: What the People Feel and Think. *International Journal of Sociology*, Vol. 35, No. 4, Changing Identities of Europeans, Winter, 69–93.
- Asztalos Zsófia (2009): *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD értekezés.
- Blumann, Claude (2004): Citoyenneté européenne et champ d’application personnel du droit communautaire. *Revue des affaires européennes*, N° 1, 2003-2004, 73-82.
- Blutman László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Cherry, James (2016): Brexit: What now for Study Mobility between the UK and the EU? *Pécs Journal of International and European Law*, Pécs, II, 7–20.
- Davies, Gareth (2017): Brexit and the Free Movement of Workers: A Plea for National Legal Assertiveness. *European Current Law Issue* 5, 467–477.
- De Groot, Gerard-René (2004): Towards a European Nationality Law. *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 8. 3., 1–37., <https://www.ejcl.org/83/art83-4.PDF>
- Deakin, Simon (2016): Brexit, Labour Rights and Migration: Why Wisbech Matters to Brussels. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 13–20.
- Doherty, Michael (2016): Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future. *King’s Law Journal*, 27, 3, 375–386.
- Donegan, Thomas – Teo, Ellie (2016): Brexit: free movement of persons. *Journal of International Banking Law and Regulation*, 31(11), 565–571.
- Elsmore, Matthew J. – Starup, Peter (2007): Union citizenship: background, jurisprudence, and perspective: the past, present, and future of law and policy. *Yearbook of European Law*, Vol. 26., Issue 1., 57–113.
- Garner, Oliver (2016): After Brexit: Protecting European citizens and citizenship from fragmentation. *EUI Working Paper LAW* 22, 1-31. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/44004>,
- Gellérné Lukács Éva (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- González, Guayasén Marrero (2016): BREXIT: Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23 MJ 5 (2016), 796–811.
- Goudappel, Flora (2007): From National Citizenship to European Union Citizenship – The Re-Invention of Citizenship? *European Review of Public Law*, Vol. 19, No. 3, (63).
- Hughes, Kirsty (2017): Brexit and the right to remain of EU nationals. *Public Law*, Nov Supp (Brexit Special Extra Issue 2017), 94–116.
- Forrester, Ian (2016): *Free movement of persons: the right we must leave behind?* előadás, University of Glasgow
- Kostakopoulou, Theodora (2018): ScalaCivium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union’s Duty to Protect EU Citizens. *Journal of Common Market Studies*, 1–30. DOI: 10.1111/jcms.12683.
- La Torre, Massimo (1998): Citizenship, Constitution, and the European Union. In: La Torre [szerk.]: *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International, Hague, 436–438.
- Lardy, Heather (1996): The Political Rights of Union Citizenship. *EPL*, 2 (4), 660–662.

- Lehoczki Balázs (2017): Uniós polgár és valamely EU-n kívüli állam állampolgárságával rendelkező házastársának joga a családi életre az Unió területén. *Acta Humana*, 6. szám, 187–192.
- McCauliff, Catherine M. A. (2016): Is Free Movement of Workers a Fundamental Right or Merely the Price for Full Access to the Internal Market of the EU? *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 45–50.
- Mindus, Patricia (2017): European Citizenship after Brexit, Freedom of Movement and Rights of Residence, Palgrave Pivot. *Palgrave Studies in European Union Politics*, 8–15.
- Rostek, Karolina – Davies, Gareth: *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, Issue 5, Vol. 10.
- Olsen, Espen D. H. (2012): *Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future*. London, Continuum.
- Ryan Bernard (2017): Negotiating the right to remain after Brexit, Immigration. *Asylum and Nationality Law*, J.I.A.N.L. 31(3), 197–226.
- Shaw, Jo (2016): Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 99–104.
- Shaw, Jo (2011): 'Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism'. In: P. Craig – G. de Búrca (eds.): *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition, Oxford, OUP., 575–609.
- Shaw, Jo (1998): The Interpretation of European Union Citizenship. *Modern Law Review*, 61(3) 293–317.
- Sica, M. (szerk.) (1979): *Verso la cittadinanza europea*. Le Monnier, Firenze, 1979.
- Smismans, Stijn (2016): Brexit, Identity, and the Value of EU Citizenship: The Insider-Outsider Perspective. In: Brexit and Academic Citizenship (Christian Joerges ed.), *EUI Working Paper LAW 2016/20*, 34–40.
- Spaventa, Eleanor (2008): Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union Citizenship and its constitutional effects. *Common Market Law Review*, 45 (1), 13–45.
- Strumia, Francesca (2016): Brexiting European Citizenship through the Voice of Others. Some Initial Thoughts on Legal and Democratic Implications. *German Law Journal*, Vol. 17. Brexit Supplement, 109–116.
- Sulyok Márton (2018): „Une photo de famille”, Pillanatkép a családi élet és a házastárs-fogalom Európai Unió Bírósága általi elemzéséről. *Európai Tükör*, 3. szám, 117–131.
- Tóth Judit (2004): *Státuszjogok*. Lucius Kiadó, Budapest.
- Vidmar, J. (2014): The Scottish Independence Referendum in an International Context. *Canadian Yearbook of International Law*, 51., 259–288.
- Waibel, Michael (2018): Symposium on Treaty Exit at the Interface of Domestic and International Law. Brexit and Acquired rights. *American Journal of International Law*, American Society of International Law, 440–444.
- Wopera Zsuzsa (2017): *Az európai családjog gyakorlata*. Wolters Kluwer, Budapest.

EURÓPAI UNIÓS JOG

- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306., 2007.12.17.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326/391
- Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): 2017 június 12-én kiadott, Position paper on „Essential Principles on Citizens’ Rights”, TF50 (2017) 1/2
- Európai Bizottság: Fehér Könyv Európa Jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek, COM(2017) 2025, 2017. március 1.
- Európai Bizottság (Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU): Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018., TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, (A kilépési szerződés tervezete)
- Európai Bizottság: Third Commission Report on citizenship of the Union, COM (2001) 506 final
- A Tanács 1990. június 28-án kiadott 90/365/EGK sz. irányelve a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-én kiadott 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának kérdéseiről
- Európai Bizottság: Bulletin of the European Communities, no. 5., 1975

EURÓPAI BÍRÓSÁGI ESETEK

- 21/74. sz., Airola kontra Bizottság ügy, ECLI:EU:C:1975:24
- 66/85 sz., Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg ügy, [1986] EBHT 2121.
- C-34/09. sz., Zambrano ügy, ECLI:EU:C:2011:124
- C-55/94. sz. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano ügy, ECLI:EU:C:1995:411
- C-61/89. sz., Bouchoucha ügy, ECLI:EU:C:1990:343
- C-71/76 sz., Jean Thieffry kontra Conseil de l’ordre des avocats à la cour de Paris ügy, ECLI:EU:C:1977:65
- C-90/97. sz., Robin Swaddling kontra Adjudication Officer ügy, ECLI:EU:C:1999:96;
- C-135/08. sz., Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügy, ECLI:EU:C:2009:588
- C-171/96.sz. PereiraRoquekontraLieutenant Governor of Jerseyügy, ECLI:EU:C:1998:368
- C-184/99. sz., Grzelczyk v Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve ügy, ECR I-6193
- C-192/99. sz. the Queen kontra Secretary of State for the Home Department, ex parte: Kaur ügy, ECLI:EU:C:2001:106
- C-200/02. sz., Zhu és Chen ügy, ECLI:EU:C:2004:639
- C-200/08.sz., Commission of the European Communities v French Republic ügy, ECLI:EU:C:2010:387
- C-215/15. sz. Gogova-ügy, ECLI:EU:C:2015:710

- C-218/14. sz., Singh és társai kontra Minister for Justice and Equality ügy, ECLI:EU:C:2015:476
- C-230/17. sz., Altiner és Ravn ügy; ECLI:EU:C:2018:497
- C-246/17. sz., Diallo ügy, ECLI:EU:C:2018:499
- C-294/15. sz. Edyta Mikołajczyk kontra Marie Louise Czarnecka és Stefan Czarnecki ügy, ECLI:EU:C:2016:772
- C-292/89. sz., The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen ügy, ECLI:EU:C:1991:80
- C-340/89. sz. Iréne Vlassopoulou v Ministerium für Justiz ügy, ECLI:EU:C:1991:193
- C-343/17. sz., Fremoluc ügy, ECLI:EU:C:2018:754
- C-369/90. sz. Micheletti-ügy, ECLI:EU:C:1992:295
- C-413/99. sz., Baumbast ügy, ECR I-7091
- C-435/06. C. ügy, ECLI:EU:C:2007:714
- C-673/16. sz., Coman-ügy, ECLI:EU:C:2018:385
- C-165/16. sz. Lounes-ügy, ECLI:EU:C:2017:862.

NEMZETKÖZI BÍRÓSÁGOK ESETEI

- 26828/06. sz., Kurič v Slovenia ügy
- Lichtenstein v Guatemala, ICJ Reports 1955 – Nottebohm ügy

MAGYAR JOGSZABÁLYOK

- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény
- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendeletet.

INTERNETES FORRÁSOK

- <https://www.express.co.uk/news/politics/1031750/no-deal-brexite-explained-will-there-be-a-brexite-deal-no-deal-brexite-odds>
- <https://inews.co.uk/news/brexite/no-deal-brexite-what-meaning-uk-leave-uk-consequences/>
- <https://www.politico.eu/article/brexite-no-deal-donald-tusk-more-likely-than-ever/>
- www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/september2018
- http://aei.pitt.edu/1439/1/copenhagen_1973.pdf
- http://aei.pitt.edu/1459/1/Paris_1974.pdf
- https://www.cvce.eu/en/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html

EGYÉB

- Protocol no. 2 to the Act of Accession, relating to the Faroe Islands, 4. cikk, 1972, HL L 73 163

