

Vörös Imre

Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről

Az európai jog és a tagállamok, így a magyar jog viszonyát újabban – köszönhetően az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének is – az uniós polgárság új jogintézménye is bonyolítja. Az *uniós polgárság* intézményének jelentősége ugyanis érzékelhetően növekszik.¹ 1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 20. cikkén alapuló – a tagállami állampolgárságot *kiegészítő*, és nem helyettesítő – uniós polgárság *feltétele* az, hogy a személy valamely tagállam állampolgára legyen.

A *Rottmann-ügy*² éppen ekörül a kérdés körül forgott: az osztrák állampolgárságát német állampolgárságának megszerzése miatt, a németet pedig csalárd eljárása miatt elvesztett Rottmann – akitől a német hatóságok megvonták német állampolgárságát – így *elvesztette uniós polgárságát is*. Az előzetes döntéshozatali eljárásban eljáró Európai Bíróság ugyan elismerte, hogy az állampolgárság kizárólag tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, azonban mivel a kialakult helyzet az uniós jog hatálya alá *is* tartozik, ezért a tagállami jogszabályoknak *figyelembe kell venniük*, tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. Márpedig az uniós polgárság kétséget kizáróan az *uniós jog hatálya alá* tartozó jogállást kreál: az intézmény célja az, hogy *alapvető jogi jogállást* biztosítson. A tagállami állampolgársági szabályozás – annak jelen esetben az elvesztésére vonatkozó szabályozás – tehát az uniós jogrend által biztosított jogokat érint (ítélet 48. pont). Ebből következően a tagállami szabályozásnak olyan intézkedéseket kell az uniós jogra is figyelemmel alkalmaznia az állampolgárság visszavonása esetén, amelyek szükségesek (ebben az esetben a közérdek védelme teljesíti ezt a feltételt), és arányosak (a csalárdság miatt ez is fennáll, még figyelemmel az uniós jog által biztosított jogállására, illetve ezen jogállás elvesztésének következményeire is).

A döntés egyértelművé teszi, hogy a tagállamok az uniós polgárság kontextusára figyelemmel *nem élveznek teljes szabadságot* egy konkrét – egyébként az Európai Bíróság által első ízben vizsgált – kérdés: a tagállami állampolgárság visszavonása ügyében. Az uniós polgárság tehát *jogállás*: az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 9. cikke, és az EUMSZ 20. cikke szerint az uniós polgárság feltétele csupán az, hogy a személy valamelyik tagállam állampolgára legyen. Ebben a szemléletben – a szubszidiaritás elvére is tekintettel (EUSz 5. cikk) – az uniós polgárság *kiegészíti*, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot (EUMSZ 20. cikk 2. mondat). Ez a megoldás is mutatja, hogy az uniós jog és a tagállami jogok újabb területen kerülnek érintkezésbe: az EUMSZ szerencsés módon, a jövőbe tekintve, és ha nem is általánosan fogalmazva, de egy intézményre vonatkoztatva leszögezi a *komplementaritás* igényét, a két joganyag együttműködésének, együttélésének szükségességét.

Arról van ugyanis szó, hogy az uniós polgárság az uniós jogi „térben” *feltételtől függő jogállás*: tagállami állampolgárság a feltétele. Így viszont e feltétel *megszűnése sem kizárólag a tagállami törvényhozó hatásköre* és felelőssége, mivel a tagállami törvények és az azok alapján hozott hatósági döntések következményükben közvetlenül *kihatalnak az uniós*

¹ Részlet egy nagyobb tanulmányból – V.I.

² C-135/08. *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*. 2010. március 2-i ítélet – elemzését ld: *Mohay Ágoston*: A Rottmann ügy. Jogesetek Magyarázata. 2011. 2. 50-58. [*Mohay*]; a uniós polgár alapjogi státusza kontextusába állítja: *Armin von Bogdandy – Matthias Kottmann – Carlino Antpöhler – Johanna Dickschen – Simon Hentrei – Maja Smrkolj*: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States. CMLR 2012. 503.

polgárságra, mint jogállásra is. A feltétel megszűnése tehát már nem egyszerűen belső tagállami jogi szabályozási hatáskör kérdése, hanem – és ez a *Rottman-ügy* burkolt, de világosan kivehető üzenete – közvetlen uniós jogi következményei miatt egyfajta „*közös ügy*”-vonást nyer.³

A jogállás tartalmát az EUMSZ 20-24. cikkei határozzák meg: a jogok és kötelezettségek példálódzó felsorolása négy tárgykört emel ki: a szabad mozgást az EU területén, az aktív és passzív választójogot, a diplomáciai és konzuli védelem igénylését bármely tagállam külföldi képviselőjétől, végül a petíciós jogot (kérelemmel fordulhat a polgár mindenekelőtt az Európai parlamenthez és az európai ombudsmanhoz).

E felsorolás exemplifikatív jellege alapján látható, hogy a jogállás ennél persze *tágabb*, általánosabb tartalmú. Ne tévesszen meg az a tény, hogy az uniós polgárság jogintézménye kodifikáció-technikailag a diszkrimináció-tilalom környékén, azzal összefüggésbe hozva jelenik meg. Az EUSZ 9. cikk első mondata az uniós polgárok közötti diszkriminációt tiltja, az EUMSZ 20. cikke pedig a „Második rész”-ben helyezkedik el; ennek címe: „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság”. Már a fentiek alapján is nyilvánvaló, hogy többről van szó, mint a diszkrimináció tilalmáról.

Az Európai Bíróság a *Grzelczyk-ügyben* 2001-ben⁴ kimondta: az uniós polgárság rendeltetése az, hogy az EU-ban „alapvető státuszt” biztosítson a tagállamok polgárai számára („*Union Citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States.*”). Az azóta többször megismételt elvbe⁵ foglalt „alapvető státusz” körvonalai esetről esetre tisztázódnak: az Európai Bíróság esetjogi jogfejlesztése itt is kulcsfontosságú szerephez jut, mivel ítéletei megelőzték az EUMSZ 21. cikkébe foglalt tételt, amely ezt a jogot (alapszabadságot) az uniós polgársághoz köti, és amelyet a tagállam valamely korlátozó intézkedésével szemben is fel lehet hívni.

A személyek szabad mozgásának alapszabadsága értelemszerűen a tagállamok *közötti* mozgásra, a bármely tagállam területén való szabad tartózkodás jogára vonatkoztak, azonban a *Ruiz Zambrano ügy*⁶ nyilvánvalóvá tette azt, hogy az uniós polgárságnak nemcsak hogy nem a diszkrimináció, hanem nem is csak a tagállamok közötti szabad mozgás, a tagállamban való tartózkodás szempontjából van relevanciája. Ez az ügy felmutatta az uniós polgárság *két újabb aspektusát*: egyrészt azt, hogy az uniós polgárságra akkor is lehet hivatkozni, ha az ügynek *nincs „inter state”*, azaz határokon túlnyúló jellege: kifejezetten belső ügyről van szó, másrészt azt, hogy az uniós polgárság jogintézménye az alapjogokkal⁷ való kapcsolat felismerése nélkül könnyen kiüresedhet.

³ Önként adódik az *Osztrák-Magyar Monarchiával való párhuzam*: a közös ügyek intézményesítése; ez a párhuzam érdekes módon az uniós jogi szakirodalomban nem merül fel, pedig esetünkben: 1867-ben is különös, sajátos államalakulatot hozott létre a kiegyezés. Kivéve: *Fritz Rittner*: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny. 1995. 6. 286. – ld. alább 231. jegyzet.

⁴ C-184/99, [2001] ECR I-6193, 31.

⁵ Melynek jelentőségét A. G. Sharpston főtanácsnok a C-34/09 ügyben (*Ruiz Zambrano*) készített véleményében a *Van Gend en Loos-ügy* korszakos – a közvetlen hatállyal kapcsolatos - elvi állásfoglalásához hasonlítja: 2011. március 8.-i ítélet, 67-68.

⁶ Ld. 5. jegyzet

⁷ Ld. pl. *Martin Nettesheim*: Grundrechtsschutz im Raum der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit. In: Verfassung und Politik im Prozess der europäischen Integration. Nomos. 2008. Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik. 226. kötet. 117-149.

Az ügy - *tényállása* szerint - még csak nem is uniós „belföldről” indult: Zambrano és felesége Columbiából menekültek Belgiumba, ahol a hazájukban dúló polgárháborúra hivatkozva letelepedési engedélyt kértek, amit a belga hatóságok megtagadtak. Az időközben megszületett két gyermekük azonban a belga jog szerint belga állampolgárságot szerzett és ezzel uniós polgár is lett. Minthogy azonban az Unión belüli mozgásuk koruknál fogva szüleiktől függött, ténylegesen nem voltak abban a helyzetben, hogy tőlük függetlenül élvezzék ezt az alapszabadságot, sőt szüleik kiutasítása esetén velük együtt kellett volna elhagyniuk Belgiumot.

Az Európai Bíróság ítélete *koncepcionálisan új alapra: az EUMSZ 20. cikkének* jogi alapjára helyezte az európai polgárság jogintézményét: kimondta, hogy ez a cikk *kizár* minden olyan tagállami intézkedést, amely megfosztja az uniós polgárt az ebből a jogállásából adódó jogok lényeges tartalmának (*substance*) élvezetétől.⁸ A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a két - uniós polgársággal bíró - gyermek nem lenne képes a fenti körülmények között gyakorolnia az EUMSZ 20. cikke alapján őket megillető jogállásból kikövetkeztetett jogok lényeges tartalmát. A *Zambrano-ügy ratio decidendi*jére alapozódó későbbi esetjog mindazonáltal némileg szűkítette a tételt: a lényeges tartalom sérelméhez szükség van arra is, hogy a vitatott tagállami intézkedés csökkentse az uniós polgárság hatékonyságát.⁹

Az ítélet az új jogalap mellett arra is rávilágított, hogy az EUSz 6. cikk (1) bek.-e és az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bek.-e szerinti tétel, vagyis az, hogy a Kartát az EU és a tagállamok kizárólag az *uniós jog alkalmazása, érvényre juttatása („implementation”)* során kell alkalmazni, ebben az esetben nem volt hasznavehető jogalap a Bíróság számára. Egy uniós jogintézmény által kreált uniós jogállás: az ez által implikált jog (szabad mozgás, letelepedés szabadsága) sérelme ugyanis egy tagállami: a belga jog alkalmazásával következett be. Miközben tehát az EU – az Európai Emberi Jogi Egyezményhez való csatlakozással is – uniós szinten – éppen többek között a szakmai-politikai nyomás, az Európai Bíróság joggyakorlata, vagy a német *Bundesverfassungsgericht Solange I.-ítélete* nyomán – az *alapvető jogok őrévé* vált, az alapvető jogoknak – az EUSz, az EUMSZ és az Alapjogi Karta rendelkezéseivel azonos szövegezésű, tartalmú - tagállami szintű megsértésével szemben deficitet mutat fel. Minthogy az EUSz 4. cikk (3) bekezdése szerinti tagállami hűség követelményével együtt értelmezve sem váltja ki az Alapjogi Karta megsértése *nem uniós jog* alkalmazásával megvalósult alapjogsértés esetén a 7. cikk szerinti – politikai célszerűség által erősen átszőtt, így aktualitásoknak kitett – eljárást, az uniós polgárságból adódó, de általában véve: az uniós alapjogok tagállam általi megsértése előbb-utóbb elvileg-koncepcionálisan fundált megoldás után fog kiáltani.

Ez az új probléma előrejelzi a két szint közötti *súrlódások* lehetőségét, hiszen az EU a tagállamok nemzeti identitásának [EUSz 4. cikk (2) bek.], sőt: alkotmányos hagyományai tiszteletben tartásának [EUSz 6. cikk (3) bek.] alapján is áll. A kulcs valószínűleg az Európai Bíróság kezében van: hogyan értelmezi a „*lényeges tartalom*” kritériumát.

Von Bogdandy és szerzőtársai javaslata szerint az uniós polgárság státuszát *össze kellene kapcsolni* az uniós alapjogvédelemmel úgy, hogy a védelemben jogi alapként nagyobb szerepet kellene tulajdonítani az *EUSz 2. cikkében* megfogalmazott *értékeknek*. Ezek az értékek értelmezésük szerint az uniós alapvető jogok lényeges tartalmának megállapításához

⁸ „Article 20 TFEU preclude national measures which have the effect of depriving citizens of the Union of the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by virtue of their status as citizens of the Union” – ld. 5. jegyzetben hivatkozott ügy (*Ruiz Zambrano*), 42.

⁹ *Von Bogdandy-Kottmann-Antpöhler-Dickschen-Hentrei- Smrkolj*: i. m. 504.

fontos értelmezési támpontként szolgálhatnak.¹⁰ Szellemes javaslatuk szerint – a német *Bundesverfassungsgericht Solange-ítéletei* mintájára, de azokhoz képest *fordított vélelmet* kellene felállítani arra nézve, hogy a tagállamok hatékony védelemben részesítik az alapvető jogok lényeges tartalmát saját jogrendjük szerint, ezért az Európai Bírósághoz az uniós jog alkalmazásának, érvényesítésének körén *kívül* nem lehetne tagállami alapjogsértés miatt fordulni.

Ha azonban ezt a vélelmet *megdöntik*, a Bíróság az EUSz 2. cikkére és az EUMSZ 20. cikkére hivatkozva eljárhatna ilyen ügyekben (sőt: értelemszerűen a tagállami bíróságok is, amint az a *Van Gend en Loos ítélet*-ből következne). Más szóval az EUSz, EUMSZ említett rendelkezései és az Alapjogi Karta tárgyi hatályán *kívüli* jogi dimenzióban, *de tartalmilag azokat megsértő* helyzetben az EU nem avatkozhat a tagállami alkotmányok szabályaiba és azok alkalmazásába. A vélelem azonban – anélkül, hogy mintegy „centralizálná” az uniós alapjogi védelmet¹¹ - képes útját állni annak, hogy egy tagállam ténylegesen megfossza uniós jogállása lényeges tartalmi elemeitől az uniós polgárt. Mindenesetre nem egyedi, elszórt, hanem *rendszeres, nagyobb számú és súlyú* alapjogi jogsértést kell a vélelem – egyfajta *reversed Solange-doktrína* – megdöntésének előfeltételeként bizonyítani.

Újabb jogterületek súrlódnak, újabb érintkezési felületen vetődik fel a kérdés: a két joganyag hovatovább elválaszthatatlanul összefonódik, így egymásra gyakorolt hatásuk aligha értelmezhető a merev elválasztás dimenziójában: az európai és a magyar jog elválaszthatatlanul összefonódik békés egymásra vonatkoztatottságban, koegzisztenciában.

¹⁰ *I.m.* 510.

¹¹ *I.m.* 513., 519. *Von Bogdandy és szerzőtársai* tagállami alapjogsértések tekintetében tekintélyes listával dolgoztak: ezen szerepel a média szabályozása tárgyában Bulgária, Görögország, Olaszország és Spanyolország mellett az új – 2010-es – magyar médiatörvényen keresztül Magyarország is – i. m. 494. 23. és 24. jegyzet