

Dr. Tóth Judit*

MIÉRT NEM LEHET, HA SZABAD? A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG A NEMZETKÖZI ÉS AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGI JOG FELŐL**

I. Mi a kérdés?

Az elmúlt évtizedekben fokozatosan világszerte növekedett a több állampolgársággal rendelkezők száma,¹ noha a jogi közvélemény előtt nyilvánvaló, hogy sajátos gondok forrása, ha valaki több ország szabályait köteles tiszteletben tartani, míg jogait egyszerre több helyen és életviszonyban nem szükségképpen tudja gyakorolni. Dupla költség, fele élvezet? A nemzetközi közösség minden erőfeszítése ellenére kialakult helyzetből az következik, hogy a jogi szabályozás csak részben képes regulálni a változó társadalmi folyamatokat, amely kellő szerénységre intheti a szabályozást megrendelő politikusokat. A változásokra több nemzetközi egyezmény reagált, de egyik sem vitatta az államok szuverenitását az állampolgársági szabályozást illetően. A kérdés tehát az, mekkora mozgásteret enged az állampolgárság-szerzés és -megszűnés, valamint az állampolgári státus szempontjából a szűkebb és tágabb nemzetközi közösség az államoknak.

II. A nemzetközi jog megközelítése

A nemzetközi szokásjogban sem alakult ki olyan szabály, amely korlátozná azt az alapelvet, miszerint az állami szuverenitás része az állampolgársági szabályozás. Ugyanakkor a hágai egyezményben vagy az Európa Tanács Egyezményében² nem csak ezt az elvet fektették le, hanem hozzátették, hogy az állam szabályozásában az abszolút szuverenitásról nem lehet szó, hiszen be kell tartani a vállalt nemzetközi kötelezettségeket, továbbá – és ez a szuverenitás mindenkori, általános korlátja – a nemzetközi szokásjogot, annak általánosan elismert jogelveit is. Megteheti persze egy állam, hogy ezt figyelmen kívül hagyja, de akkor szabályozását a többi állam sem fogja teljes egészében, hanem csak az említett korlátok között figyelembe venni a nemzetközi érintkezés során. A szuverenitásba az is beletartozik: az állam tolerálja-e vagy sem azt, hogy polgára egyidejűleg egy másik államnak is polgára legyen.

* A szerző egyetemi docens, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjog Tanszékén.

** A tanulmány megjelent a Beszélő 2003 októberi számában. Másodközlés a szerző és a Beszélő szerkesztőségének az engedélyével.

1 John R. Dugard as special rapporteur of International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection. 52nd Session (7 March 2000).

2 Az Európa Tanács 1997-ben kelt egyezménye, kihirdette a 2002. évi III. törvény, 3. cikk:

1. Minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai.

2. Az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel." Ez egybevág az állampolgársági törvények közötti konfliktus egyes kérdéseit rendező 1930-as Hágai Egyezmény 1. cikkével.

A mozgásteret nagyban meghatározza az állampolgári státus mellett megjelenő emberi jogi jogállás. Az állampolgári státus magában foglalja a bármikor történő hazatérést, a szabad tartózkodást és kiutazást, a honvédelmi kötelezettséget.³ A többi jog és kötelezettség, így például a közteherviseléshez adófizetőként való hozzájárulás, a választójog, a tankötelezettség, a konzuli és diplomáciai védelem, a szociális védelem vagy éppen a közhivatal viselése mára relativizálódott, mert megjelentek azok a nemzetközi dokumentumok és elvek, amelyek az állampolgári jogállás tradicionális részét képező jogosítványokat fokozatosan kiterjesztették: minden (az állam joghatósága alá tartozó) ember jogává téve azokat.⁴ Ilyen univerzális elvként fogalmazódott meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (1948), hogy mindenkinek joga van az állampolgársághoz, attól önkényesen senkit sem lehet megfosztani (15. cikk), sőt fel kell lépni a hontalansággal szemben. Hasonló szabályt tartalmaz az Amerikai Emberi Jogi Egyezmény is [20. cikk (1) bekezdés]. Az állampolgárságnak a megőrzéséhez való joga emberi joggá vált tehát az önkényes megfosztás tilalmával.

A jogbővülés további lépéseként a gyermekek univerzális jogot nyertek: őket születésüktől fogva megilleti nem csak származásuk megismeréséhez, családban való nevelkedésükhöz, továbbá az anyakönyvezéshez és névviseléshez, de az állampolgársághoz való jog is.⁵ A külföldi férfival házasságot kötő nők, újabb elemként, jogot nyertek arra, hogy önmagában házasságkötésük ne befolyásolja saját állampolgárságuk megőrzését,

illetve házasságuk megszűnése vagy férjük állampolgárságának változása automatikusan ne hasson ki (időközben megszerzett) állampolgársági jogállásukra.⁶ Az állampolgárság megszerzése egyben a hontalanság eseteinek csökkentését is jelenti, amely több egyezményben is megfogalmazódott, párhuzamosan a menekülteknek a saját állampolgárságukból fakadó védelem hiányának pótlásával. Így a hontalanok és a menekültek számára némi vigaszt jelent, hogy az államok vállalták kedvezményes honosításukat.⁷

Ez az emberi jogi státus nagyban hozzájárult ahhoz, hogy egyre többen szerezzenek születésükkel, házasságkötéssel, illetőleg menekülésüket követően, honosítással egy új államtól való számos védelmet nyújtó állampolgárságot, azaz növekedjen a többes állampolgárság keletkezésének az esélye.

Van az emberi jogok fejlődésének egy másik hatása is: a nemzeti kisebbségi jogok megjelenése, amely elsősorban az állampolgári jogállás bővítését eredményezte,⁸ illetőleg a megkülönböztetés tilalmán keresztül az adott ország területén élő más személyek jogait bővítette. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is ilyen értelemben beszél a kisebbségek védelméről, nyitva hagyva az állampolgárság kérdését.⁹ Az ennél részletesebb univerzális szabályok alkotta hiányt az Európa Tanács töltötte be, persze csak régiókban. Keretegyezménye¹⁰ preambulumban leszögezi, hogy a területi állam kötelezettsége a nemzeti kisebbségek fennmaradását védelmezni, és nem határozza meg, milyen jogállású személyekről van szó. Nyitva hagyja a lehetőség

3 Példaként az alkotmányra hivatkozhatunk, l. az 58. § (1) bekezdést, a 69. § (1)–(2) bekezdést, 70/H. §-át.

4 Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In Migráció és Európai Unió. (Szerk: Lukács Éva–Király Miklós) Budapest, AduPrint, 2001. 81–123.

5 1991. évi LXIV. törvény a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről, 7. cikk.

6 1960. évi 2. törvényerejű rendelet a férjzett nők állampolgárságáról szóló, New Yorkban, 1957. évi február hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, I–II. cikk.

7 2002. évi II. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény kihirdetéséről, 32. cikk; 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, 34. cikk.

8 Ismét az alkotmányra, jelesül a 68. §-ra hivatkozunk, egyebekben pl. Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Budapest, Osiris – Pro Minoritate könyvek, 1996.

9 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, az 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

27. cikk. Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják."

10 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt keretegyezményének kihirdetéséről.

get, hogy az érintett országok bilaterális egyezményekben – ha idegen vagy netán kettős állampolgárokról lenne szó – a kisebbségek védelméről külön megállapodjanak, határokon átnyúló programokat alakítsanak ki (18. cikk).

A mozgáster további tényezője az állampolgárság nemzetközi viszonylatokban való elismerésének követelménye: a polgár és állama közötti tényleges, szoros kapcsolat megkövetelése. Az effektivitás elvét az ENSZ Nemzetközi Bírósága ítélete fogalmazta meg a nemzetközi szokásjogra alapítva (Nottebohm-ügy, 1955).¹¹ Noha az állam joghatóságán belüli kérdés az állampolgárság szabályozása és annak alkalmazása, egy állam nem hivatkozhat arra, hogy az ily módon lefektetett szabályait másik állam elismerje, hacsak az említett szoros, valódi kapcsolat és jogi kötelék nem áll fenn, amely magában foglalja a polgárnak saját állama részéről egy másik állammal szembeni megvédését. Az effektivitás elve egyébként önmagában nem zárja ki a többes állampolgárságot, de a szoros, valóságos kapcsolat kialakítása és fenntartása az egyén gazdasági, családi, szociális és kulturális kötődései miatt aligha teszi gyakorivá és egyértelműen megállapíthatóvá az egyszerre azonosan intenzív kapcsolatok meglétét több társadalommal, állammal. Ha a lakóhelytől és leszármazástól független jogcímen kap állampolgárságot a határon túli magyarok nagyobb tömege, a törvényhozónak és a magyar külpolitikai kormányzatnak valamennyi nemzetközi érintkezésben ki kell állnia a mellett, hogy e kettős állampolgárságú tömeg effektív kapcsolatokkal (gazdasági, kulturális, családi) rendelkezik Magyarországgal, az etnikai eredet önmagában nem bizonyíték ugyanis az effektivitás elvére. Ellenkező esetben a diplomáciai védelem, konzuli védelem, nemzetközi egyezményekben állampolgárainknak biztosított jogok számukra való biztosítása nem képzelhető el harmadik államok irányában.

Az államok szuverenitását befolyásoló szempont, hogy a nemzetközi jogban nem alakultak ki sem az egyén hozzájárulását az *ex lege* állampolgárság megszerzéséhez megkövetelő szabályok, sem a többes állampolgárságot tiltó vagy

elősegítő univerzális szabályok.¹² Ugyanakkor létrejöttek olyan szabályok, amelyek a többes állampolgárság kezelését biztosítják, két- és többoldalú egyezményekben meghatározzák, miként lehet sajátos kötelezettségek révén összehangolni az államoknak eltérő szabályozásából adódó jogi helyzetet. Ugyanis a leszármazás (*jus sanguinis*) és a valamely ország területén születés (*jus soli*) elve párhuzamosan él egymás mellett, újabb és újabb kettős állampolgárokat produkálva.

Az első lépés a Hágai Egyezmény volt 1930-ban,¹³ amely megkísérelte szabályozni a többes állampolgárság következményeit az államközi kapcsolatokban. Ennek jegyzőkönyve¹⁴ a leginkább nyilvánvaló ügyet, a katonai kötelezettségek teljesítését rendezte. Mivel nincs univerzális nemzetközi jogi szabály a többes állampolgárságról, az államok a társadalmi körülmények hatására szabadon alakították belső szabályait, amelyek iránya az elmúlt évtizedekben megváltozott, utalva a már említett emberi jogi fejleményekre is, azaz egyre több országban tolerálják vagy legalábbis liberálisabban közelítik meg a többes állampolgárságot. Ennek alapvető politikai oka a nemzetközi migráció általánossá válása. Egyrészt a kibocsátó országok nem alkalmazták többé a távolléttel, külföldivel való házasságkötéssel, más ország állampolgárságának a megszerzésével járó, az eredeti állampolgárságot automatikusan megszüntető szabályokat. Másrészt a migránsok teljes körű beilleszkedésének akadályává vált a lakóhelyen az állampolgárság hiánya, és miközben a migránsok vonakodtak a származási országokhoz fűződő jogi köteleket elszakítani, az új lakóhelyükön állampolgárságot szerezhettek, különösen a már ott született és felnevelkedett gyermekeik számára.

A többes állampolgársággal kapcsolatos szabályok regionális szinten születtek meg, amelyek az abban részes államok belső szabályozását befolyásolták. Az Európa Tanács dolgozta ki 1963-ban¹⁵ a többes állampolgárságot megelőzni hivatott szabályokat, továbbá rendezte a többes állampolgárok honvédelmi kötelezettségének

11 Liechtenstein v. Guatemala, 1955 WL 1 (ICJ).

12 Multiple nationality. Report made by Giovanni Kojanec. In 1st European Conference on Nationality: Trends and developments in national and international law on nationality. Strasbourg, 18/19 October 1999. Proceedings pp. 35–47.

13 Hague Convention on certain questions relating to the conflicts of nationality laws (20 January 1930).

14 Protocol relating to military obligations in certain states of double nationality (Hague, 12 April 1930).

15 Convention on reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality (6 May 1960).

rendjét (csak az egyik államban kelljen eleget tenni a hadkötelezettségnek). Ez tükrözte a részes államok belső jogában is megnyilvánuló általános hozzáállást, miszerint nem tartják kívánatosnak a többes állampolgárságot, ám annak megszüntetését nem lehet reális célként kitűzni. Lényegében ennek felismerése vezetett el a második jegyzőkönyv kidolgozásához 1993-ban,¹⁶ amely csupán három országban (Franciaország, Olaszország, Hollandia) lépett hatályba. A többes állampolgárság kizárását vagy létrejöttük esetén az ezzel születő gondok kezelését bilaterális egyezmények sokasága rendezi az azt megkötő állam belső jogát megszabva.

Az európai államok szorosabb egységén fáradozó Európa Tanács az állampolgárságról szóló egyezményében a más földrészekeken is lejáratott társadalmi változásokat, migrációt persze nem hagyta figyelmen kívül, és a többes állampolgársággal kapcsolatos minimális szabályokról egy külön fejezetet alkotott az állampolgárságról szóló egyezményében. Az egyezményhez fűzött indoklás 97. pontja szerint „az egyezmény semleges a többes állampolgárság kívánatosságát illetően. Miközben az 1963-as egyezmény I. fejezete a többes állampolgárság létrejöttét kerülni kívánta, a jelen egyezmény 15. cikke¹⁷ már azt tükrözi, hogy a többes állampolgárság tényét az európai államok közül számos elfogadja, míg más európai államok annak kizárására törekednek.” Az állampolgárság tisztán közjogi kötelékként felfogása az egyezmény alapelve. A 2. cikkben kimondják, hogy az egyezmény alkalmazásában állampolgárság alatt valamely személy és egy állam közötti jogi kötelek értendő, amely „nem utal a személy etnikai származására”. Ez a jogi kötelekre összpontosító meghatározás tehát a kisebbségi kérdéseknek az állampolgárság intézményéről való teljes leválasztását jelenti Európában. Másrészt, az egyezmény a többes állampolgársággal kapcsolatos minimális, ám a részes államra nézve kötelező erejű szabályt is tartalmaz.

Eszerint:

– megőrzendő annak a (többes) állampolgársága, aki ex lege szerez állampolgárságot születé-

sével (mert különböző állampolgárságú szülőktől a leszármazás elve alapján nyert állampolgárságot) vagy házasságkötéssel (14. cikk).

– megőrzendő annak az eredeti állampolgársága, aki honosítással kívánja a második állampolgárságát megszerezni, ha az eredetiről való lemondás, annak megszüntetése nem lehetséges vagy ésszerűtlen lenne (16. cikk).

Az emberi jogok szabályozásával és alkalmazásával kapcsolatos alapkövetelménnyé vált nemzetközi szokásjogként és számos egyezményben vállalt kötelezettségként a megkülönböztetés tilalma. A zárt felsorolást tartalmazó egyezmények kivételével a hátrányos megkülönböztetés sérti a jogegyenlőséget, ha annak alapja az, hogy az illető hogyan szerezte az állampolgárságát (születéssel, honosítással stb.), vagy hogy van-e másik állampolgársága. Ugyanakkor a megkülönböztetés, ha ésszerű, objektív oka van, szükséges és nem sérti az arányosság elvét, fenntartható. Az Európa Tanács Egyezménye 5. cikke értelmében, az államoknak az állampolgárságra vonatkozó szabályai „nem tartalmazhatnak megkülönböztetést vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínen vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Minden részes államot a diszkrimináció tilalmának elve vezérel állampolgárai tekintetében, függetlenül attól, hogy ők születésüknél fogva állampolgárok-e, vagy az állam állampolgárságát később szereztek meg.” Ez a rendelkezés tehát nem tér ki a többes állampolgárság szerinti megkülönböztetésre külön, ám az egyezmény 17. cikke kifejezetten kimondja, hogy „valamely részes állam egy másik állampolgársággal rendelkező állampolgárait ugyanazon jogok és kötelezettségek illetik meg azon részes állam területén, ahol tartózkodnak, mint a részes állam bármely állampolgárát”. (Ez nem érinti a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó nemzetközi jogi szabályokat, továbbá a nemzetközi magánjogra vonatkozó belső szabályok alkalmazását a cikk értelmében.)

16 Second protocol amending the Convention on reduction of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality (2 February 1993).

17 Jelen Egyezmény rendelkezései nem korlátozhatják a részes állam azon jogát, hogy belső jogában meghatározza, hogy: a) azon állampolgárai, akik egy másik Állam állampolgárságát megszerzik vagy azzal rendelkeznek, megtarthatják-e állampolgárságukat vagy elveszítik azt; b) az állampolgárság megszerzése vagy megtartása függ-e egy másik állampolgárságról való lemondástól vagy annak elvesztésétől.

A mozgástér szempontjából figyelembe vevő kérdés a nemzetközi magánjog fejlődése is. Az állampolgárság abban játszik szerepet, hogy milyen az illető személyes joga, azaz melyik ország jogát kell az adott személy családi állapota, személyállapota, vagyoni viszonyai stb. tekintetében alkalmazni. Ennek megállapítására az államok belső szabályokat alakítanak ki (pl. hol szerepel az illető a néesség-nyilvántartásban, hol van a regisztrált lakóhelye, tulajdona), mert a nemzetközi szabályok csak a különböző jogok összeütközésének megelőzésére vállalkoznak, azaz mindig visszautalnak egy-egy állam belső jogára, de önmaguk nem tartalmazzak magatartási szabályokat.

A nemzetközi jogban azzal kapcsolatosan nem jöttek létre szabályok, még regionális vagy bilaterális egyezményekben sem, hogy a többes állampolgárok politikai jogaikat miként gyakorolhatják. Ez a szuverenitásnak és a politikai közösségbe tartozásnak olyan belső ügye, amelyre nem alakult ki közös szabály. Annyi azonban elmondható, hogy a politikai jogok gyakorlása a legtöbb állam belső joga szerint a szokásos lakóhely államához kötődik. Másrészt, az adott állam számára érdektelen, hogy polgára még egy másik államban is politikai jogaival él (külföldön élők választójoga). A szokásos lakóhely belső szabályozása tehát nem csak a személyállapotot, de közvetetten a belső jognak az állampolgári jogállás részét képező egyes jogok érvényesíthetőségének terén is meghatározza az alkalmazandó jogot. (Például a hazai jog – az 1996. évi XXXVIII. tv. 13. § alapján – lehetővé teszi a kettős állampolgár kiadatását, ha állandó lakóhelye külföldön van.) Ide kapcsolódik, hogy a többes állampolgárság egyben alap lehet valakinek a kiutasítására abba az országba, amelynek állampolgára, noha semmiféle kapcsolata nincs egyébként azzal az országgal. Az Európa Tanács Emberi Jogi Egyez-

ményében foglaltak kapcsán felmerült, hogy vajon ezzel miként egyeztethető össze a családi élethez, a magánélet zavartalanságához való jog. Ennek egyezményes feloldására született a 4. jegyzőkönyv, amely tiltja, hogy valaki saját állampolgárát kiutasítsa területéről (3. cikk), noha esetleg a kiutasítás folytán tudna másik országban élni többes állampolgársága révén.¹⁸

A többes állampolgár számára diplomáciai, konzuli védelem annak az országnak a hatóságaival szemben, amelynek állampolgára, nem nyújtható, hacsak kétoldalú egyezmény vagy a nemzetközi jog sajátos szabálya, szokásjog ezt meg nem engedi.

Miként az eddigiekből kitűnik, a többes állampolgárság lehet hátrányos is, éppen a két/több állam szuverén belső szabályozásának párhuzamossága, esetleg összeütközése révén. Másfelől, a nemzetközi jog, elsősorban az emberi jogi státuszszabályok és a regionális állampolgársági minimum-szabályok révén behatolt egy olyan tradicionálisan szuverén jogintézmény szabályozásába, mint az állampolgárság.

III. Az uniós megközelítés

Az Európai Unió – a Konvent által előkészített alkotmány-szerződés értelmében,¹⁹ amely javarészt az eddigi szervezeti és jogi keretek összefoglalása – egyebek mellett a jogállamiság és a megkülönböztetés-mentesség elvére épül. A konstrukció további építőköve az uniós állampolgárság,²⁰ amely kiegészítő jellegű, mert a tagállami állampolgárságon alapul. Ilyenformán – ha tetszik – maga az uniós állampolgárság bevezetésével létrejött egy sajátos típusú kettős állampolgárság. Egyes szerzők úgy fogalmazzák, hogy a többes állampolgárság koncepciójának egy új, sajátos dimenzióját fejlesztette ki az Unió.²¹ Látszatra tehát az Uniónak van szabálya és koncepciója a többes

18 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Az Egyesült Királyság nem részese a Jegyzőkönyvnek, így kiutasította kettős állampolgársággal rendelkező gyermeknek a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülőjét. Az Európai Emberi Jogi Bizottság elfogadhatatlannak minősítette a panaszt, mondván, hogy a gyermek így saját hazájába távozva követi a kiutasított szülőt, nem sérült tehát az egyezmény 8. cikke. (Jaramillo v. U. K. 24865/94, Sorabjee v. U. K. 25297/94.) Más kérdés, hogy közvetett módon a saját állampolgár (brit gyermek, aki így szülői felügyelet nélkül nem maradhat, tehát követi a szülőt) kiutasítása valószínűleg nemzetközi szokásjogot sért, száműzetést jelent.

19 Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet, előterjesztés az Európai Tanács 2003. június 20-ai Thesszalónikiben tartott ülésére.

20 Létrehozta az EU Szerződés, módosítva az EK Szerződés 17. cikkét (8. cikk).

21 Multiple nationality and the European Convention on Human Rights. Report made by Nuala Mole. In 2nd European Conference on Nationality: Challenges to national and international law on nationality at the beginning of the new Millennium (Strasbourg, 8/9 October 2001) Proceedings, pp. 129–47.

állampolgárságra: az EU Szerződés értelmében automatikusan lehet megszerezni, és megléte, megszerzése nem tilalmazható egyetlen tagállami és közösségi normában sem. Alaposabban szemügyre véve azonban kiderül, hogy sajátos jogi helyzetről és nem tipikusan kettős állampolgárságról van szó, a következők miatt.

1. Az uniós állampolgárság (alkotmány szerződés I/8. cikke) megszerzése járulékos,²² mert függ egy tagállam állampolgárságának a meglététől, amelyet a tagállam szuverén módon nyújt vagy szüntet meg. Azaz, nincs saját feltételrendszere, amelyet szuverénként határoz meg, és szervein keresztül, önálló eljárásban nyújt vagy szüntet meg. Ugyan az Unió jogi személy (I/6. cikk), de ezzel még állami jellege, az állami szuverenitás követelményeinek megléte nem biztosított.

2. Az uniós állampolgárság járulékos jellegére utal, hogy csak kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot [I/8. cikk (1) bekezdés]. Márpedig az állampolgárság nem függhet egy másik szuverén hatalom, állam döntésétől. Emiatt nincs is önmagában lojalitási (állampolgársági hűség) eleme, nem lehet meglétét sem igazolni, nem feltételez effektív kapcsolatokat a természetes személy és az Unió között sem.

3. Az uniós állampolgárság elnevezés félrevezető, mert nem állami alakulat határozza meg tartalmát, hanem egy integrációs szervezet. Ezért tartalma is eltér az állampolgársági státustól. Két okból is. Egyrészt az állampolgárság meglétében minden idegen hatalommal szemben védelmet élvez az állampolgár, ám az uniós állampolgárnak az alkotmány szerződésben biztosított jogait maga az alkotmány szerződés és a végrehajtását szolgáló rendelkezések korlátozzák, feltételhez kötik. (Például egy állampolgár hazája területére bármikor visszatérhet, és ottani tartózkodását nem lehet feltételekhez kötni, onnan őt eltávolítani, ha jogállamról van szó. Ezzel szemben az uniós állampolgár belépése és szabad tartózkodása az Unió egész területére ren-

dészeti, közegészségügyi és szociális feltételekhez kötött, kivéve saját hazáját.) Másrészt, az alkotmány szerződés felsorolja, hogy az uniós állampolgári státus milyen jogokat foglal magában (szabad mozgás a tagállamokon belül, választójog helyi és uniós szinten, diplomáciai és konzuli védelem az Unió területén kívül – ha azt a területi állam megengedi –, petíciós jog az Európai Parlamentnél, panaszjog az uniós ombudsman előtt, az alkotmány szerződés szerinti nyelven érintkezés az uniós intézményekkel). Ezt nemzeti állampolgárság esetén nem határozzák meg ilyen zárt felsorolásban, a jogalkotás nyitottsága révén ez egyébként nem is lehetséges állami szinten.

A fentiekből néhány következtetés adódik. Az Unió egy etnikai, nyelvi, kulturális és egyéb háttértől független, semleges, pusztán jogi köteleknek tekinti azt a viszonyt, amely leginkább az állampolgárságra hasonlít, de egyébként nem az. Másrészt, tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását, alkotmányos berendezkedését és nemzeti identitását, amelyet az alkotmány szerződésben is megfogalmaz (I/5. cikk). A további következtetés kissé szubjektív: az uniós állampolgárság létrehozása egyben mindazokat jogilag, szociálisan kirekeszti, akik a közösségi jog meghatározásával élve harmadik állam polgárai, noha akár évtizedek óta az Unióban élnek, adóznak.

Az uniós polgárok jogállásának része, hogy a másik tagállam területén élő (rezidens) uniós polgár aktív és passzív választójoggal rendelkezik a helyi és az európai parlamenti választáson. Az EP választásokra vonatkozóan egy irányelv teszi egységessé némileg a választásokat.²³ Az ebben foglalt célokat, a szükséges jogalkotással, érvényre kell juttatni a magyar jogban is. Ezt elősegíti egy alkalmazási szabály-magyarázat.²⁴ A két dokumentumból megállapítható:

i. A képviselők választásakor mindenki csak egyszer, azaz egyetlen helyen szavazhat.²⁵ Tilos a többes jelölés is, az uniós polgár szabadon el-

22 A jogintézményt létrehozó EU Szerződés, amelyhez a 2. sz. Nyilatkozat kapcsolódik, világosan rámutat, az, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával, kizárólag a tagállam vonatkozó nemzeti szabályozásában határozandó meg.

23 Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals.

24 Communication from the Commission on the application of Directive 93/109/EC to the June 1999 elections to the European Parliament. COM (2000) 843 final.

25 Act concerning the elections of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (Official Journal, L 278, 08/10/1976). 8. cikk.

dönti, hogy az állampolgársága vagy a tartózkodás tagállama helyén él választójogával.

ii. Ugyanakkor az egységes szabályok nem érintik a tagállam nemzeti jogszabályát, miszerint a külföldön (választójogi területen kívül) tartózkodóknak van-e és milyen a választójoga. Ezt minden tagállam maga dönti el.²⁶

Az említett irányelv tehát lebegtetni a kettős állampolgárság kérdését. Nem foglalkozik azokkal a kettős állampolgárokkal, akik több tagállam állampolgárságával rendelkeznek. Ők ugyanis bármelyik állampolgárságuk szerinti tagállamban is élnek, ott nem rezidensek, hanem állampolgárok. Éppen a kettős szavazás tilalma miatt állampolgári jogától fosztja meg az európai közösségi szabály e személyeket. Ez kétségtelenül vitakérdés a tagállamok között, és több tagállamban ez kettős szavazáshoz vezet. Legalább másfélmillió uniós polgár szavazott két helyen a legutóbbi választásokon. Tagállamonként eltérő tehát az értelmezése és alkalmazása a többes szavazás, jelölés tilalmának, egyik országban felkerülnek a választójogi névjegyzékre, a másokban nem a többes (unióbeli) állampolgárságú emberek. Ez a marginálisnak tűnő ügy is bizonyítja, hogy az EU-nak nincs egységes álláspontja a többes állampolgársággal kapcsolatosan, túl a nemzetközi jogban elfogadott elveken és egyezményes szabályokon.

Az állampolgárság figyelembevételének, megállapításának nemzeti hatáskörben való szabályozása a tagállamok viszonyában azért is különösen jelentős, mert ettől függ az Unióban a személyek és szolgáltatók, munkavállalók szabad mozgása. A Micheletti ügyben²⁷ az Európai Bíróság is azt vizsgálta, hogy az olasz és argentin kettős állampolgárságú férfi Spanyolországban szabadon létesíthet-e vállalkozást (letelepedés) vagy sem, milyen jelentősége van a többes állampolgárságnak. A spanyol polgári törvénykönyv értelmében csak az argentin állampolgárságnak lehetett szerepe, mert az illető utolsó lakóhelye Argentínában volt. Ennélfogva megtagadták tőle a szabad letelepedést Spanyolországban. Az effektivitás elve alapján Argentínával állt fenn a férfinak valódi, szoros kapcsolata, noha olasz állampolgársággal is rendelkezett. Az Európai Bíróság kimondta, hogy az EK Szerződés 52. cikkét nem lehet úgy értelmezni, miszerint ha valaki egyszerre rendelkezik egy uniós és egy Unión kívüli orszá-

állampolgárságával, akkor a szokásos tartózkodási helye döntené el, hogy mikor van uniós állampolgársága és így szabad letelepedési joga. Tehát nem tagadható meg a kettős állampolgártól a másik tagállamban az uniós állampolgársággal járó jog. A Bíróság az indoklásában sem hivatkozott a nemzetközi szokásjogra illetve annak elveire, és nem vitatta, hogy egy állam saját maga határozza meg a releváns állampolgársági követelményeket ilyen esetekben. Azaz a Bíróság csak a közösségi jog alapján foglalt állást, és eszerint a tagállam belső joga nem ronthatja le a közösségi szabályokat.

A tagállamok saját szabályozásának áttekin-téséből is következtetni lehet arra, hogy az Unióban miként közelítik meg a kérdést. (Lásd az összefoglalót!)

Az összefoglalásból is kitűnik, hogy többféle trend él egymás mellett az Unióban: (1) nincs jelentősége a többes állampolgárságnak (pl. egyes házasságból született gyermek kettős állampolgár lesz a szülők egyenjogúsága alapján); (2) a többes állampolgárság ellenzése, noha annak létrejöttét teljes mértékben nem lehet megelőzni, kizárni; (3) egyre jobban terjed a többes állampolgárság elfogadása és jogi kezelése, valamiféle kompromisszum eredményeként, a teljes tiltáshoz képest, illetve az új migrációs folyamatok eredményeképpen. Még a többes állampolgárságot – igen következetesen – ellenző német szabályozás is biztosítja a területén született és felnevelkedő külföldi szülők gyermekének az állampolgárságot, amelyről nagykorúvá válva nyilatkozhat (1999-ben módosított törvény, 4. §, 29. §). A tolerancia másik megnyilvánulása, hogy a külföldre települők új lakóhelyükön beilleszkedve kérelemre, önkéntesen új állampolgárságot szereznek, és ez egyre kevesebb állam szabálya szerint jár az eredeti állampolgárság elvesztésével, ha az illető fenn akarja tartani származási országával is a kapcsolatokat (pl. Olaszország, Franciaország). Ilyen esetben a többes állampolgárság attól függ, vajon az új állampolgárság megszerzésekor kérnek-e bizonyítékot vagy sem a korábbi állampolgárság megszűnéséről. Sőt, ha egy ország fontosnak találja, hogy a bevándorlók beilleszkedjenek, az állampolgárság megadásakor – amennyiben azt a beilleszkedés eszközének tekinti – nem tiltja a korábbi ál-

26 Council Directive 93/109/EC 1. cikk (2) bekezdés.

27 Case c-369/90, judgement of 7 July 1992.

lampolgárság megőrzését (pl. ez a folyamat játszódott le Svédországban).

A vizsgálódás további következtetése, hogy egyetlen tagállamban sem ismert a tömeges, kollektív, törvény erejénél fogva biztosított állampolgárság, hanem csak az egyedi körülmények mérlegelésén alapuló, individuális állampolgárság-szerzési eljárás, amelynek előfeltétele az adott ország területén tartózkodás, hosszabb-rövidebb ideje ott élés.

IV. Néhány magyar sajátosság

Az uniós tárgyalásoknál bemutattuk az állampolgársági szabályainkat, és nem tettünk semmiféle nyilatkozatot, nem kértünk átmeneti időszakot az állampolgársági rendelkezéseinkre tekintettel. Így a változtatás már a közösségi jog próbáját is ki kell hogy állja. Ez elsősorban a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítését jelenti (a különböző jogcímenek szerzett állampolgársággal rendelkezők között, netán az etnikai elv értelmezését illetően²⁸). Ha ezen a csatlakozásig jelentősen módosítunk, nem leszünk szavatartó (tag)állam. Jelentősnek tekinthető, ha például nagy tömegeket érintene a módosítás, ellentétben az állampolgársági törvény néhány rendelkezésének legutóbbi pontosításával, amely inkább jogalkalmazási oldalról merült fel.²⁹

Kutatási eredmények hívták fel a figyelmet arra, hogy a hatályos szabályozásban erős az állampolgári státus megőrzésére való törekvés, mi-

közben az emberi jogi és az uniós kötelezettségek átvétele is folyik.³⁰ Ez az ambivalencia a közösségi jogból kifolyóan megnehezíti az uniós állampolgári jogállás hazai meggyökereztetését. Nem csak azért, mert igen sok jogszabályt kell módosítani, hanem mert a szuverenitás félreértelmezéséből fakadóan a folyamat következtelen. Legutóbb például úgy módosítottuk az alkotmányt, hogy „kikerültük” az uniós állampolgár(ság) köznap kifejezésének a használatát is³¹ a választójog és számos egyéb alapjog kiterjesztésekor.³² Az ambivalencia másik példája, hogy az európai kiadatási egyezmény alkalmazásakor csak külön mérlegelés alapján adja ki Magyarország saját állampolgárait, valamint az itt letelepedett külföldieket.³³ Végül e „megőrizve megszüntető” viszonyoknak köszönhetően jött létre a se nem állampolgári, se nem emberi jogi (kisebbségi), se nem integrációs jogállás³⁴ létesítésének kísérlete, a státustörvény.

A közeli jövő kérdése, hogy sikerül-e kibogozni a nemzeti identitás, az uniós állampolgárság és az emberi jogok mára összekuszálódott fonálát, vagy tovább gubancolódik a kettős állampolgárság igényének kielégítésével. Vagy kissé tudományosabban fogalmazva, a jogalkotást nagyban meghatározza, hogy az eltérő szervezetszerű politikai erők (pártok, érdekképviseletek, társadalmi mozgalmak) milyen érdek-transzformációs folyamatot hoznak létre. Ám a jogalkotóknak szóló intés, hogy „aki normát ír, annak tudnia kell, hogy milyen célokat szolgál a normája. Ha a cél nem világos, úgy a norma sem lesz az. A cél-

28 Az 1993. évi LV. törvény kiemelt kedvezménytel teszi lehetővé a honosítást azoknak a külföldieknek, akiknek felmenője magyar állampolgár volt és magukat magyar nemzetiségűnek vallják a 4. § (3) bek. értelmében. Kérdéses, vajon ez hogyan fér bele az Európa Tanács egyezményében szereplő állampolgárság fogalmába és a már említett megkülönböztetést tiltó cikkébe.

29 2003. júniusában módosították az állampolgársági törvényt. Ez – egyebek mellett – szűkítette az államfőnek egyes, a törvényben szereplő feltételekkel kapcsolatos felmentési jogkörét. Így honosításkor csak kiskorúak esetében lehet eltekinteni a magyarországi letelepedési engedély, illetve a jövőben majd az uniós állampolgárnak a tartózkodási engedély, azaz az „effektív kapcsolat” és itteni tartózkodás, biztos egzisztencia követelményétől.

30 OTKA-kutatás keretében Tóth Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In EU-csatlakozás és alkotmányozás. (Szerk: Bodnár László.) Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2001. 209–326.

31 2002. évi LXI. tv. nyomán az alkotmányba a következő fordulat került bele: „az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára.” (pl. 70. §).

32 Számos ellentmondást taglal Chronowski Nóra–Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. Magyar Jog, 2003/8. 449–66.

33 1994. évi XVIII. törvény a Párizsban, 1957. december 13-án kelt európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvnek kihirdetéséről, I. a 6. cikkhez tett nyilatkozatot.

34 Tóth Judit: A státustörvényről – A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében. In A státustörvény – Előzmények és következmények. (Szerk: Kántor Zoltán.) Budapest, Teleki László Intézet, 2002. 57–69., Judit Tóth: Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone. European Journal of Migration and Law, 5. 201–27., Kluwer Law International 2003. Tóth Judit: Pulling the Wool over Hungarians' Eyes. Regio (A review of studies on minorities, politics and society) Budapest, 2002. 129–50.

meghatározást a politikusok adják, de az is előfordul, hogy csupán a megbízás származik tőlük, de semmi közelebbi támpontot nem határoznak meg. Ez a célkitűzés a legtöbbször nem egyéb, mint meghatározott érdekek konkretizálása.”³⁵

V. Összefoglaló

Az EU tagállamainak viszonya a többes állampolgársághoz³⁶

A *-al jelölt államok részesei az Európa Tanács állampolgárságról szóló (1997) egyezményének

Ausztria*

Szabályozás jellemzője: Megelőzni a többes állampolgárságot.

Példák: Az osztrák állampolgárságot elveszti, aki másik országtól önkéntesen állampolgárságot szerez. Honosításnál előző állampolgárság feladása, bár vannak kivételek. Történelmi okokból vagy kiemelkedő személyiség kivétel élvez a honosításnál az állam területén tartózkodás alól.

Belgium

Szabályozás jellemzője: Csökkenteni a többes állampolgársági eseteket.

Példák: A belga állampolgárság elvesztése, ha önkéntesen más állampolgárságot szerzett az illető vagy tartósan külföldön él.

Dánia*

Szabályozás jellemzője: Csökkenteni a többes állampolgársági eseteket.

Példák: A dán állampolgárság elvesztésével jár, ha kérelemre vagy kifejezett beleegyezéssel valaki másik állampolgárságot szerez. Ha külföldön született és Dániában sohasem élt, és nagykorúvá válva sem költözik Dániába, elveszti állampolgárságát, feltéve, ha így nem lesz hontalan.

Egyesült Királyság

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság általános elismerése.

Példák: Igen sokféle jogállás a volt gyarmati területeken élőknek, ebből fakadó jogállás elvesztése, ha állampolgárságot szerzett más országtól.

Finnország*

Szabályozás jellemzője: Csökkenteni a többes állampolgársági eseteket.

Példák: A finn állampolgárság megszerzésénél lemondás a meglévő állampolgárságról. Finn állampolgárságot elveszít, aki külföldi ál-

lumpolgárságot kérelemre vagy azzal egyenértékű módon szerzett, vagy külföldön született és nagykorúsága után sem létesít érdemi kapcsolatokat Finnországgal, külföldön él és ezáltal nem lesz hontalan.

Franciaország*

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság elismerése.

Példák: A francia állampolgárság megszerzése sohasem függ más állampolgárság meglététől. Azonos jogállású minden állampolgár, függetlenül az állampolgársága keletkezésétől. Egyéni akarat figyelembevétele az állampolgársági ügyekben.

Görögország*

Szabályozás jellemzője: Toleráns a többes állampolgársággal kapcsolatosan.

Példák: A görög állampolgárság visszavonása, ha önként szerzett másik állampolgárságot. Külföldön élő görög nemzetiségűnek nem kell az országban élnie a honosítási kérelem beadásakor. Görög állampolgárság engedéllyel fenntartható, ha másik állampolgárságot szerzett valaki.

Hollandia*

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság eseteinek csökkentése.

Példák: Legutolsó módosítások toleranciát jeleznek: honosításkor nem kell az eredeti állampolgárságról lemondani bizonyos esetekben (pl. holland fennhatóságú területen született, házastársa holland), önkéntes/aktív közreműködésével szerzett másik állampolgárság esetén a holland állampolgárság megőrizhető bizonyos esetekben.

Írország

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság hallgatólagos elismerése.

Példák: 1986. decemberéig regisztrációval szerezhetett állampolgárságot az, akinek nagyszülője ír állampolgár volt, de szülője nem (Foreign Births Registration), de csak a nyilvántartásba-vétel idejétől, ezt követően leszarmazottja, ha a születésekor a szülő regisztrálva volt, már születéssel szerez állampolgárságot.

Luxemburg

Szabályozás jellemzője: Hallgat a többes állampolgársággal kapcsolatosan.

Példák: Az állampolgárságot elveszti, ha önként másik állampolgárságot szerzett, vagy leg-

35 Thomas–Fleiner Gerster. Wie soll man Gesetze schreiben? (1985, Stuttgart). Idézi Kiss László: A törvényalkotás főbb módszertani és technikai kérdései. In A törvényhozásban alapvonalai. (Szerk.: Kiss–Petrétei) Pécs, 1996. 261.

36 Forrás: Bulletin on nationality, Council of Europe (Committee of Experts on Nationality – CJ-NA, October 2002).

alább 20 éve folyamatosan, nyilvántartásba való bejelentkezés nélkül külföldön él.

Németország* (2002. augusztus)

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság megelőzése.

Példák: Második generációs migráns állampolgárságot szerez, és nagykorúvá válva nyilatkozik, hogy a németet tartja-e meg, ekkor, ha ésszerű és lehetséges, lemond a másik állampolgárságáról. Honosításnál a meglévő állampolgárságról le kell mondani, ha az lehetséges és nem ésszerűtlen (pl. menekült). A német állampolgárság elvesztése, ha másik állampolgárságot szerzett, még akkor is, ha Németországban él (sokan a régit visszavették, ennek kiküszöbölésére szigorodott így a szabályozás). Az EU-polgár kedvezményes honosítása, ha van reciprocitás (Görögországgal, Egyesült Királysággal, Portugáliával, Írországgal), az eredeti állampolgárság megtartásával.

Olaszország*

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság elismerése.

Példák: Kedvezményes honosítás egykori olasz fennhatóságú területen született, egykori állampolgár vagy külföldi gyermekének. EU-polgár kedvezményes honosítása, ha ott él.

Portugália*

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság elismerése.

Példák: Kedvezmények az állampolgárság megszerzésében, illetve a törvény szerint portugál állampolgárság megszerzése, ha az illető portugál anyanyelvű ország állampolgára, de már Portugáliában él. A honosításnál feltétel a portugál közösséggel való kapcsolat és a portugál területen élés.

Spanyolország (2002. július)

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság elismerése, kezelése.

Példák: Elveszíti spanyol állampolgárságát, ha azt nem születéssel szerezte és minimum 3 éve külföldön él, miután önként másik állampolgárságot szerzett és nem spanyol (ibériai) kultúrához tartozó országban él. Számtalan egyezményt kötött a kettős állampolgárokról (pl. Chile, Argentína, Peru, Paraguay).

Svédország*

Szabályozás jellemzője: Többes állampolgárság általánosságban engedélyezett.

Példák: Külföldön született gyermek, ha nagykorú lesz és sohasem élt Svédországban, nincs kapcsolata az országgal, elveszíti az állampolgárságát. Noha hagyományosan a többes állampolgárság megelőzésére épült a svéd állampolgársági jog, 1997-ben már 700 ezer többes állampolgár volt, így a 2001 júliusában hatályba lépett új törvény ezen változtatott, toleráns lett.