

Ganczer Mónika: Állampolgárság és államutódlás^[1]

Az 1648-as vesztfáliai békeszerződések óta a nemzetközi jog egyik sarokkövének tekinthető az államok szuverén egyenlőségének elve, azonban amíg az államoknak a nemzetközi jog alakításában játszott szerepe évszázadok óta közel állandónak tekinthető, addig maguk az államok folyamatosan változnak. Elég csak arra gondolnunk, hogy amíg 1945-ben 51 állam írta alá az ENSZ Alapokmányát, addig napjainkban már az ENSZ tagállamok száma közel megnégyszereződött (193). És bár könnyen gondolhatnánk, hogy az új államok létrejötte elsősorban a volt gyarmatok függetlenné válásával függ össze (és ekként Európában az ezzel kapcsolatos kérdések legfeljebb mérsékelt érdeklődésre tarthatnak számot), valójában nem szabad elfelejtenünk, hogy az egykori Szovjetunió, Csehszlovákia vagy éppen Jugoszlávia megszűnését követően bizony Európában is új államok tucatjai keletkeztek az 1990-es évek első felétől kezdődően, az időről időre előforduló terület-változási kérdésekről már nem is beszélve.

Az 1933-ban elfogadott, az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény értelmében az államiság egyik fogalmi eleme egy, az állam területén élő lakosság, mely azonban nem csupán az állampolgárokat öleli fel, hanem az államterületen tartózkodó külföldieket és hontalanokat is. Mégis az állampolgárok azok, akik az államhoz fűződő jogi kötelékük okán adott esetben a leginkább ki vannak szolgáltatva az államiság változásainak. Miként Ganczer Mónika is írja,^[2] az állampolgárság és az államutódlás kapcsolata számos területen okozhat problémát (tipikusan akkor, amikor az államutódlás során az elődállam és az utódállam között nincs teljes megegyezés az államutódlással érintett kérdések rendezéséről). A teljesség igénye nélkül ilyen kérdésnek tekinthető, hogy az egyének milyen módon (automatikusan vagy esetleg kérelemre), és milyen időpontban szerzik meg az utódállam állampolgárságát – de még az is, hogy pontosan kik azok az „egyének”, akik jogosulttá válnak arra, hogy megszerezzék egy utódállam állampolgárságát.

[1] Ganczer Mónika (2013): Állampolgárság és államutódlás. Dialóg Campus, Budapest-Pécs. 344 p.

[2] Uo. 10.

Amennyiben a kérdést nem sikerül nemzetközi jogi szempontból kellő körültekintéssel szabályozni, nagyon könnyen hontalanság vagy épp ellenkezőleg, többes állampolgárság keletkezhet, melyek legalábbis kevésbé kívánatos jelenségei napjaink nemzetközi jogának, különösen az államutódlás kérdéseivel összefüggésben.

A kellő önbizalommal megáldott olvasó nagyon könnyen hajlamos lehet az állampolgárság fogalmát olyan evidenciaként kezelni, melynek létezését és tartalmát mindenki ismeri. Ganczer Mónika könyvének II. fejezete azonban egy olyan áttekintést ad az állampolgárság fogalmi kérdéseiről, mely alapján már egyáltalán nem szégyen, ha felületesnek érezzük a saját korábbi, a témához kapcsolódó tudásunkat. Már ott el kell bizonytalanodnia az olvasónak, amikor az állampolgárság kifejezés idegen megfelelőit keresi, hiszen amit a magyar jogi terminológia egyetlen szóval tud jellemezni, arra például az angol nyelvben egyaránt létezik a *citizenship* és a *nationality* (vagy éppen a francia nyelvben a *nationalité* és *citoyenne*).^[3]

Az angol *citizenship* (és más nyelvekben is létező megfelelői) a középkori városi polgárságra vezethetőek vissza, mely kifejezés leginkább az állampolgársághoz fűződő jogok és kötelezettségek összességét testesíti meg, ami sokkal inkább a belső jogban, mintsem a nemzetközi jogban bír relevanciával. Ezzel szemben a *nationality* kifejezés a nemzetállamok megjelenésével (18. század második fele) egyidős, és elsődleges jelentéstartalma az államhoz való tartozást és hűséget testesíti meg, ekként ez a megközelítés már sokkal inkább összhangban áll a nemzetközi jogi szempontból releváns szabályokkal. Nem véletlen, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság is ez utóbbi megközelítést alkalmazta a sokat idézett *Nottebohm* ügyben hozott ítéletében.^[4] A két kifejezés közötti különbségre Ganczer Mónika érzékletes példát hoz: amikor a gyarmatbirodalmak a gyarmatokon élő személyek számára megadták a *nationality* értelemben használt állampolgárságot, az nem párosult az állampolgársághoz kapcsolódó belső jogi szempontból releváns jogokkal és kötelezettségekkel, azaz *citizenship*pel.^[5] A magyar jogi nyelvben az állampolgárság kifejezés egyébiránt az 1879. évi L. törvény óta létezik, és eredetét tekintve leginkább a német *Staatsbürger*, a francia *citoyen* és angol *citizen* szavakhoz hasonlítható, hiszen eredendően arra utal, hogy az állam polgára politikai jogok és kötelezettségek alanya is egyben.

Ganczer Mónika helyesen állapítja meg, hogy az állampolgárság megadásáról való döntés az államok szuverenitásából eredően az államok belső joghatóságának körébe tartozik, vagyis a *domaine réservé* körébe esik.^[6] Az Állandó Nemzetközi Bíróság is hasonló megállapítást tett egy 1923-ban kelt tanácsadó véleményében, hozzátéve, hogy a nemzetközi kapcsolatok fejlődésétől függ,

[3] Uo. 49.

[4] ICJ, *Liechtenstein v. Guatemala (Nottebohm case)*, judgment of 6 April 1955, I.C.J. Reports 1955, 23.

[5] Ganczer, 2013, 51.

[6] Uo. 56.

hogy egy adott kérdés éppen az adott állam belső joghatóságába tartozónak lehet-e tekinteni vagy sem.^[7] A nemzetközi kapcsolatok fejlődése azonban egyaránt értelmezhető általánosságban (a nemzetközi közösség egészére vagy annak nagyobb részére vonatkoztatva) éppúgy, mint egyes konkrét államok viszonylatában. Ekként, ha egy állam a *domaine réservé* (jelen esetben az állampolgárság kérdése) tekintetében valamely nemzetközi kötelezettséget vállal, onnantól kezdődően nem hivatkozhat arra, hogy az adott kérdéskör az állam kizárólagos belső joghatósági körébe tartozna. Az állampolgárság kérdésében a nemzetközi jog I. világháború utáni állapotát jól érzékelteti a végül hatályba nem lépett 1930. évi állampolgársági egyezmény tervezete, melynek értelmében „Minden állam saját jogszabálya által határozhatja meg, kik az állampolgárai...”.

Ganczer Mónika maga is utal az állampolgárság kérdésének más jellegű megközelítésére, nevezetesen, hogy az állampolgársághoz való jog értelmezhető egyfajta alapvető emberi jogként, márpedig az emberi jogok nemzetközi védelme immáron nyilvánvalóan nem tekinthető a *domaine réservé* körébe tartozó kérdésnek.^[8] A két megközelítés egyfajta szintéziseként értelmezhető az Emberi Jogok Amerikai Bíróságának 2005-ben hozott egyik ítélete, mely szerint „Annak meghatározása, hogy kinek van joga állampolgárnak lenni, továbbra is az állam belső joghatósága alá esik. Azonban a nemzetközi jog fejlődésével [az állam] mérlegelési joga e tekintetben fokozatosan korlátozottá válik annak érdekében, hogy biztosítva legyen az egyének megfelelőbb védelme az államok önkényes aktsaival szemben. Így a nemzetközi emberi jogok fejlődésének jelen állása szerint az államok eme joga korlátozott, egyrészt azzal a kötelezettségükkel, hogy az egyének számára egyenlő és hatékony jogvédelmet biztosítsanak, másrészt azzal a kötelezettségükkel, hogy a hontalanságot megelőzzék, kiküszöböljék és csökkentsek.”^[9]

Mint látható, már önmagában az állampolgársággal kapcsolatos nemzetközi jogi kérdések vizsgálata is komoly kihívás elé állítja a nemzetközi jogászatot, azonban az állampolgársági kérdéseknek az államutódlás kontextusában történő elemzése csak még tovább nehezíti a témakör elemzését. Nemzetközi jogi értelemben államutódlásról akkor beszélhetünk, ha egy terület felett megváltozik a szuverenitás, ami gyakorlatilag a szuverenitás hordozójának (az államnak) a megváltozásából ered.^[10] Ganczer Mónika kitér rá, hogy államutódlás esetén az államutódlással érintett területen történő tartózkodás tekinthető a talán leginkább általánosan elfogadott olyan kritériumnak, mely segíthet eldönteni, hogy az érintett állampolgár az államutódlást követően melyik állam

[7] PCIJ, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, Advisory opinion of 7 February 1923. P.C.I.J. Series B, No. 4, 24.

[8] Ganczer, 2013, 61.

[9] IACHR, *Yean and Bosico children v. Dominican Republic*, judgment of 8 September 2005, Series C. No. 130. 140. pont.

[10] Ganczer, 2013, 85.

állampolgárságával rendelkezzen.^[11] Egy személy (az állampolgárság megadása szempontjából) akkor tekinthető tipikusan az adott területen tartózkodónak, ha az állampolgár fizikailag is az adott területen tartózkodik, a területtel valamilyen érdemi kapcsolata áll fenn és megállapítható a területen maradás szándéka is.^[12] Kérdéseket vehet fel azonban, hogy az állampolgárság megváltozása automatikusan, pusztán az adott területhez történő kötődés alapján történik (mely szabály szokásjogi létezésére Ganczer Mónika példát is hoz a nemzetközi jogi szakirodalomból), vagy pedig az egyén szabadon dönthet arról, melyik állam állampolgárságát kívánja megtartani, illetőleg megszerezni (optáláshoz való jog).^[13] A két elmélet közötti egyfajta átmenetnek tekinthető az a megoldás, hogy az államutódlással érintett terület lakossága népszavazással dönthet arról, hogy a területen élők melyik állam állampolgárságát kívánják választani. Egyik elmélet esetében sem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy az államutódlás során az állampolgárság megváltozásának módja döntően az érintett államok (egyébként is a *domaine réservé* körébe tartozó) akaratától függ (állam akaratának elmélete), melyet csak részben korlátoznak a létező nemzetközi jogi előírások (így például az Európa Tanács 2006. évi, államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló egyezménye).^[14] Ganczer Mónika könyvének ötödik fejezete ezen nemzetközi jogi előírásokat és korlátozásokat veszi számba, részletesen bemutatva az állampolgársághoz való jogot, illetőleg a diszkrimináció tilalmát állampolgárság tekintetében kimondó nemzetközi emberi jogi tárgyú egyezményeket éppúgy, mint az állampolgársági tárgyú univerzális és regionális nemzetközi szerződések releváns rendelkezéseit. Az államutódlás által érintett lakosság állampolgárságának jövőbeli nemzetközi szabályozásának alapköveként pedig akár az Európa Tanács már említett, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezménye (melynek 2014 őszén is mindössze hat részes állama van, közte Magyarország), akár az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tervezete a természetes személyek állampolgárságáról államutódlás esetén, mely azonban (részben a címével is ellentétben) valójában elsősorban a hontalanság kiküszöbölését tekinti fő célnak.^[15]

Ganczer Mónika könyvének hatodik, utolsó fejezete pedig betekintést nyújthat számunkra az államutódlás és állampolgárság kapcsolatának gyakorlati vonatkozásaiba is összesen hat esettanulmányon keresztül, így az olvasó képet kaphat arról, hogyan is történt az állampolgársági kérdések rendezése Magyarország és a szomszédos államok vonatkozásában az első és a második világháborút követően, Németország „újraegyesülését” követően, a balti álla-

[11] Uo. 98.

[12] Uo. 101.

[13] Uo. 121–124.

[14] Uo. 131.

[15] Uo. 199.

mok függetlenné válásakor, Csehszlovákia szétválásakor, Eritrea elszakadásakor vagy éppen Jugoszlávia felbomlásakor. Ezen (akár a könyv többi részétől függetlenül, önállóan is értelmezhető és értékelhető) fejezet külön értéke, hogy az egyes esettanulmányok végén Ganczer Mónika értékeli is mindazt, ami az adott térségben történt az állampolgárság megváltozása tekintetében.

Ganczer Mónika, a Széchenyi István Egyetem oktatója és a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatója éppen ezért egy olyan témát választott PhD értekezése (és ennek nyomán 2013-ban a Dialóg Campus kiadónál Állampolgárság és államutódlás címmel megjelent monográfiája) témájaként, mely joggal nevezhető a hazai nemzetközi jogi szakirodalomban hiánypótló jellegűnek, és jó szívvel ajánlható nem csak a nemzetközi jogász szakemberek számára, hanem azon laikus olvasóknak is, akik szimplán csak érdeklődnek a téma elméleti és/vagy gyakorlati vonatkozásai iránt, ideértve a 20. század magyarországi történelmének egyes állomásait is.

IRODALOM

- Ganczer Mónika (2013): *Állampolgárság és államutódlás*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- ICJ, *Liechtenstein v. Guatemala (Nottebohm case)*, judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports, 1955.
- PCIJ, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory opinion of 7 February 1923. P.C.I.J. Series B, No. 4.
- IACHR, *Yean and Bosico children v. Dominican Republic*, judgment of 8 September 2005. Series C. No. 130. 140. pont.



•
Mattis Teutsch János, Tanítónő (Lukász Irén portréja), 1956