



**MTA Law Working Papers
2014/63**

**Sarkalatos átalakulások:
az állampolgársági jog átalakulása**

Ganczer Mónika

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Ganczer Mónika*
Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása

Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudomány Intézetének „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014” című beszélgetéssorozata keretében, 2014. június 19-én kerül sor „Az állampolgársági jog átalakulása” címmel a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2010-ben történt módosításának és annak hatásainak elemzésére és értékelésére. Jelen írás a szerző által megtartott előadás szerkesztett és kibővített változata, mely az előzetesen feltett kérdések alapján, egyes témákat kiemelten tárgyal.

1. A szabályozás legfontosabb tartalmi változásai

A magyar honosítási gyakorlat az állampolgárságról szóló törvény¹ 2010-es módosításával gyökeresen megváltozott azáltal, hogy 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok kedvezményesen honosíthatók, vagyis egyéni kérelemre magyar állampolgárságot szerezhethet az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja, amennyiben büntetlen előéletű és honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti. A korábbi szabályozáshoz képest nem szükséges e kedvezményes honosításhoz a bejelentett magyarországi lakóhely, valamint az alkotmányos alapismeretekből tett vizsga sem.

2. A szabályozás megváltozásának célja

A „felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását” tág megfogalmazásának elsődleges célja a magyar állampolgárság megadása volt azon magyar nemzetiségű személyek számára, akik, vagy akiknek felmenői a történelmi események során elveszítették állampolgárságukat azáltal, hogy a terület, melyen éltek a szomszédos államokhoz került, és mindezidáig – magyarországi lakóhely hiányában – nem szereztek magyar állampolgárságot. Megjegyzendő, hogy emellett a szabályozás olyan személyeket is érint, akik maguk vagy akiknek a felmenői emigráltak és elveszítették állampolgárságukat, de a módosítás alapvető célja vélhetően a szomszédos államokban élő nagy számú magyar nemzetiségű személyek honosítása volt.

A határon túli magyarok közösségének kialakulása az 1920. évi trianoni békeszerződésre² vezethető vissza. Az 1938-1941 közötti terület-visszacsatolások során

* PhD, Tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház utca 30; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 9026 Győr, Áldozat utca 12.

E-mail: ganczer.monika@tk.mta.hu.

¹ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (3) bekezdés.

² Trianoni békeszerződés, Trianon, 1920. június 4. Kihirdette: 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Allammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

számos határon túli magyar visszakapta magyar állampolgárságát, azonban a második világháború végén, 1945. január 20-án megkötött moszkvai fegyverszüneti egyezmény³ 2. pontja értelmében⁴ Magyarországnak vissza kellett térnie az 1937. december 31-én fennállott határai mögé, illetve hatályon kívül kellett helyeznie valamennyi területi átcsatolásra vonatkozó törvényhozási és közigazgatási intézkedést. A területi revíziók folytán magyar állampolgárságot szerzett személyek közül csak azok tarthatták meg magyar állampolgárságukat, akik időközben az 1937. december 31-i határokon belülré helyezték át állandó lakóhelyüket.⁵

Éppen ezért a szabályozás célja elsősorban az volt, hogy a kedvezményes honosítás lehetősége minél tágabb személyi kört érítsen. A feltételek megfelelően szélesíthetik a jogosultak körét, azonban visszaélésekre is alapot adhatnak, mely mind a leszármazás, mind a nyelvtudás igazolásáról elmondható.

A kérelmező vagy felmenőjének egykori magyar állampolgárságát a születési anyakönyvi kivonat mellett igazolni lehet állampolgársági vagy illetőségi bizonyítvánnyal, útlevelemmel, személyi igazolvánnyal, de még lelkipásztori igazolással, munka- vagy cselédkönyvvel, katonakönyvvel vagy iskolai bizonyítvánnyal is.⁶ Azok esetében pedig, akik olyan területen születtek, amely 1983 és 1945 között, a terület-visszacsatolások idején Magyarországhoz tartozott, a régi magyar állampolgárság vélelmezhető. Az elfogadható dokumentumok széles köre és azok jellege valóban lehetővé teszi, hogy a leszármazás valamilyen módon igazolható legyen, ám egyúttal nehezíti az esetleges hamisítások kiszűrését.

A magyar nyelvtudás követelménye is tág személyi kört érint, és széles mérlegelési lehetőséget nyújt a kérelmet átvevő hatóságnak. A nyelvtudásánál ugyanis a magyar nyelv kommunikációs szintű beszélése és értése a követelmény, melyet a hatóság közvetlenül ellenőriz a kérelem átvételekor azáltal, hogy a kérelem előterjesztését magyar nyelven kell megtenni, és legalább rövid mondatokban válaszolni kell az ügyintéző kérdéseire. Üdvözlendő a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2014. július 10-én e tárgyban közzétett tájékoztató felhívása az egyszerűsített honosítási eljárásban tapasztalható gyakori

³ Magyarország által a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával és az Amerikai Egyesült Államokkal kötött fegyverszüneti egyezmény, Moszkva, 1945. január 20. Kihirdette: 525/1945. M. E. számú rendelet a fegyverszüneti egyezmény kihirdetése tárgyában, 1945. évi V. törvény a Moszkvában az 1945. évi január hó 20. napján kötött fegyverszüneti egyezmény becikkelyezéséről. A rendeleti kihirdetésre a fegyverszüneti egyezmény azonnali végrehajtása miatt került sor. Erre utal a rendelet 3. §-a is, mely értelmében a fegyverszüneti egyezmény leendő törvénybe iktatásáig az illetékes szakminiszterek az „egyezmény azonnali végrehajtása tárgyában rendeleti úton intézkednek”, vagyis ezt követően tömegesen került sor törvénycikkek hatályon kívül helyezésére annál alacsonyabb szintű jogszabállyal, rendeleti úton.

⁴ Az 526/1945. M. E. számú rendelet az ország területi változásaira vonatkozó törvénycikkek hatályon kívül helyezése tárgyában hajtotta végre a fegyverszüneti egyezmény 2. pontját azzal, hogy kimondta az 1937 utáni területi változásokra vonatkozó törvénycikkek hatályon kívül helyezését.

⁵ Az 5.070/1945. M. E. számú rendelet 1. §-a értelmében azok a személyek, akik a hatályon kívül helyezett törvénycikkek alapján szerezték meg a magyar állampolgárságot, de állandó lakóhelyük a rendelet hatályba lépése napján, vagyis 1945. július 21-én Magyarország 1937. december 31-én fennállott határain belül, magyar állampolgárok maradhattak. 5.070/1945. M. E. számú rendelet a magyar állampolgárság ideiglenes igazolása tárgyában. Az állampolgárság alakulását a történelem során lásd bővebben Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. *Jog – Állam – Politika*, III/3. (2011), 45-61.

⁶ Lásd a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapjáról elérhető tájékoztató honlapot: http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=69.

nyelvismereti problémák, illetve visszaélések elkerülése és megelőzése érdekében,⁷ de az esetleges visszaélések elkerülése és az eljárás átláthatósága érdekében a pontos, egzakt szabályozás, és nyelvi követelmények kialakítása is kívánatos lenne, mely a kérelmezők számára is segítségül szolgálhatna a nyelvtudásuk felméréséhez, és szükség esetén annak fejlesztéséhez.

3. A célok elérése és az új szabályozás hatékonysága

Az állampolgársági törvény módosításának hatékonysága a fent említett célokat tekintve kiemelkedőnek mondható. Mindezt jól mutatják a kérelmezők számát tartalmazó statisztikai adatok. Az alábbi táblázat érzékelteti, hogy 2011. január 1-je és 2013. szeptember 4-e között milyen nagymértékű volt az egyszerűsített honosítási kérelmek száma, amely már ekkor is meghaladta az ötszázetret. A statisztikai adatok a bemutatott személyi igazolványok alapján jelzik az állampolgárságot, így fordulhat elő a táblázatban például a szovjet vagy a jugoszláv állampolgárság.

⁷ Lásd a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapját:
http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=600&Itemid=1336&lang=hu#.

**Egyszerűsített honosítási és
visszahonosítási kérelmek
száma állampolgárság szerint
2011-2013.09.04.⁸**

AFGÁN	6
ALGÉRIAI	28
AMERIKAI	1210
ARGENTIN	58
AUSZTRÁL	487
OSZTRÁK	154
AZERI	7
BELGA	24
BELIZEI	3
BELORUSZ	89
BOSNYÁK	50
BRAZIL	199
BOLGÁR	32
CHILEI	4
CIPRUSI	2
COSTA RICA-I	2

CSEH	29
CSEHSZLOVÁK	9
DÁN	2
DÉL AFRIKAI	29
ECUADORI	5
EGYIPTOMI	34
ÉSZT	25
FINN	47
FRANCIA	97
GÖRÖG	22
GRÚZ	3
HOLLAND	13
HONDURASI	3
HONTALAN	110
HORVÁT	1422
INDIAI	7
IRAKI	2
IRÁNI	13
ÍR	7
TISZTÁZATLAN ÁLLAMPOLGÁRSÁG	13
IZLANDI	2
IZRAELI	1517
JAMAIKAI	1
JAPÁN	9
JEMENI	5
JORDÁN	39
JUGOSZLÁV	28

KAMBODZSAI	1
KANADAI	884
KAZAH	32
KIRGIZ	2
KOLUMBIAI	5
KOREAI	3
KOSZOVÓI	8
KUBAI	4
LENGYEL	95
LETT	6
LIBANONI	27
LITVÁN	2
MACEDÓN	38
MAROKKÓI	10
MEXIKÓI	22
MOLDÁV	19
MONGOL	10
MONTENEGRÓI	30
BRIT	32
NÉMET	1092
NIGÉRIAI	23
NORVÉG	6
OLASZ	62
OMÁNI	2
OROSZ	1822
ÖRMÉNY	5
PARAGUAYI	1
PERUI	7

PORTUGÁL	11
ROMÁN	330970
SPANYOL	16
SURINAMEI	1
SVÁJCI	156
SVÉD	323
SZENEGÁLI	1
SZERB	92188
SZERBIA ÉS MONTENEGRÓI (SCG)	4
SZÍRIAI	62
SZLOVÁK	1707
SZLOVÉN	199
SZOMÁLIAI	1
SZOVJET	39
SZUDÁNI	9
TANZÁNIAI	5
THAI	2
TÖRÖK	106
TUNÉZIAI	16
UGANDAI	4
ÚJ ZÉLANDI	18
UKRÁN	64030
URUGUAYI	11
ÜZBÉG	12
VENEZUELAI	47
VIETNAMEI	59
PALESZTIN	2
ÖSSZESEN:	500097

⁸ Forrás:
http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=274:hirek130909&catid=1:friss-hirek&Itemid=50. [Kiemelés tőlem – G. M.]

4. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel?

A módosítás és a szomszédos államok reakciói kapcsán vita bontakozott ki, és számos esetben elhangzottak egyik vagy másik oldalon olyan állítások és érvek, melyek nemzetközi jogi relevanciájúak. Az alábbiakban ezekre a nemzetközi jogi kérdésekre térek ki, és célom, hogy rávilágítsak a felmerült érvek helyességére és jövőbeli alkalmazhatóságára. Ilyen kérdés a kettős állampolgárság elismerése és tiltása, az emberi jogi kötelezettségek (ezen belül az állampolgársághoz való jog, az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma, valamint a diszkrimináció tilalma), az állampolgárság hatékonysága, és a kétoldalú szerződések a baráti kapcsolatokról, jószomszédi viszonyról és együttműködésről.

4.1. A kettős állampolgárság elismerése vagy tiltása a nemzetközi jogban és a szomszédos államok gyakorlatában

A magyar törvénymódosítás értelmében a határon túli magyarok a meglévő állampolgárságuk mellé magyar állampolgárságot szerezhetnek, és így kettős állampolgárrá válhatnak, feltéve, hogy a jelenlegi állampolgárságuk szerinti állam a kettős állampolgárságot elfogadja. A nemzetközi közösség megosztott a kérdésben: az államok egy része engedélyezi a kettős állampolgárságot, más része viszont tiltja azt.

Általánosan elfogadott az a nézet, miszerint az állampolgársági kérdések – az államok szuverenitásából eredően – az államok belső joghatóságába tartoznak, vagyis a *domaine réservé* körébe esnek. Ez azokat a kérdéseket foglalja magában, melyek szabályozásában az állam szabad mérlegelési joggal rendelkezik. E körbe tartozik az állampolgárság megadásának és az állampolgárság elvesztésének szabályozása, továbbá a kettős állampolgárság engedélyezése vagy tiltása is. Az állam diszkrecionális jogába azonban az is beletartozik, hogy az adott területen nemzetközi kötelezettségeket vállal, amellyel saját magára nézve állít fel korlátokat.⁹ A nemzetközi kötelezettség-vállalás ennek fényében az állam szuverenitása alá tartozó joggyakorlásnak is tekinthető,¹⁰ és a korlátok állami akarat hiányában nem vélelmezhetők.¹¹ Az államok szuverenitása és a nemzetközi jog állampolgárságra vonatkozó korlátai tehát „jól összeférnek”¹². A kettős állampolgárság elismerését vagy tiltását így a

⁹ Hans Kelsen ezzel szemben a nemzetközi jogot államon felüli jogrendként feltételezve, az állami akarral szemben a nemzetközi jog irányításával képzelel el a korlátok felállítását: „A nemzetközi jog égisze alatt az egyes államok ugyan illetékesek maradnak elvileg bármit szabályozni, ez illetékességüket azonban csak annyiban tarthatják meg, amennyiben a nemzetközi jog nem terjeszti ki hatalmát a kérdéses tárgyra, és így azt az egyes állam jogrendjének szabad szabályozása alól ki nem vonja. Ez utóbbi esetben az állami jogrendnek – ha a nemzetközi jogot államon felüli jogrendnek tételezzük fel – nincs többé hatásköri felségjoga.” Kelsen, H.: *Tiszta jogtan* (ford. Bibó I.). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 40. „Nincs olyan kérdés, amely természeténél fogva kizárólag [...] lényegileg egy állam belső joghatóságába tartozik”, mivel bármely kérdés, még „az állampolgárság megszerzése és elvesztése” is „lehet tárgya nemzetközi szerződésnek. [...] Az a tény, hogy e kérdések általában véve nem szabályozottak a nemzetközi jog szabálya által, nem ad okot feltételezni, hogy ezek lényegileg az államok belső joghatóságába tartoznak.” Kelsen, H.: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Stevens & Sons Ltd., London, 1951. 776.

¹⁰ *The S.S. Wimbledon (Great Britain, France, Italy, Japan, and Poland v. Germany)*, Permanent Court of International Justice, Judgment of 17 August 1923. Ser. A, No. 1, 25.

¹¹ *The S.S. Lotus (France v. Turkey)*, Permanent Court of International Justice, Judgment of 7 September 1927. Ser. A, No. 10, 18.

¹² Triepel, H.: Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1929/1. 197.

nemzetközi jog annyiban szabályozza, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi kötelezettséget vállal.

A kettős állampolgárság megszüntetésének gondolata az ún. „Bancroft szerződésekben”¹³ és az 1930. évi állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről szóló egyezményben¹⁴ tünt fel, ám átfogó szabályozásának szükségessége az 1960-as évek elején fogalmazódott meg, mely időszakban a nemzetközi közösség álláspontja szerint még egyértelműen a kettős állampolgárság korlátozása és tiltása volt a cél. Ekkor jött létre az Európa Tanács égisze alatt a többes állampolgárság és az emiatt fennálló katonai kötelezettségek kiküszöböléséről szóló 1963. évi egyezmény,¹⁵ melynek 1. cikke értelmében a saját akaratából más állampolgárságot szerző személy elveszíti korábbi állampolgárságát, amennyiben mindkét állam az egyezmény részese. Jelen esetben azonban kevésbé releváns a rendelkezés, mivel hazánk nem részese az egyezménynek, és a szomszédos államok közül is csak Ausztriára kötelező.

A kettős állampolgárság másik problémájának – az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközésének – megoldása érdekében számos kétoldalú megállapodás született, melyek megfelelően biztosítják a kettős állampolgárság negatívumainak kiküszöbölését és teret engednek a jelenség pozitív vonzatainak. Itt érdemes megemlíteni, hogy az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezménynek¹⁶ – melynek hazánk mellett a szomszédos államok nagy része (Ausztria, Románia, Szlovákia és Ukrajna) részese – külön fejezete szól a többes állampolgárságból adódó állampolgári jogok és kötelezettségek rendezéséről, így az adott személy jogai és kötelezettségei a két állam vonatkozásában könnyen szétválaszthatók.¹⁷

Az államok gyakorlata a kettős állampolgárság tekintetében így könnyen megállapítható belső jogi szabályozásaikból és nemzetközi kötelezettség-vállalásaikból. Mivel a határon túli magyarok többsége a szomszéd államok állampolgára, kettős állampolgárrá válásuk attól függ, mely álláspontot képviselik a környező államok. Románia és Magyarország 1979-ben, a volt szocialista államok akkori gyakorlatának megfelelően, kétoldalú egyezményt kötött a kettős állampolgárság kiküszöböléséről,¹⁸ azonban az 1990-ben hatályát veszítette. Jelenleg Románia a kettős állampolgárságot támogató államok közé

¹³ A „Bancroft szerződéseket” az USA kötötte más államokkal az egymás állampolgárainak honosításáról a 19. század végén és a 20. század elején.

¹⁴ Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws (Egyezmény az állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről), Hága, 1930. április 13.

¹⁵ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Egyezmény a többes állampolgárság eseteinek és a többes állampolgárság eseteiben felmerülő katonai kötelezettségek csökkentéséről), Strasbourg, 1963. május 6.

¹⁶ Európai egyezmény az állampolgárságról, Strasbourg, 1997. november 6. Kihirdette: 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁷ Megjegyzendő, hogy Szlovákia az egyezmény kettős vagy többes állampolgárok katonai kötelezettségek alóli mentesüléséről szóló 22. cikkéhez fenntartást fűzött, melynek értelmében azon személyeket, akik olyan részes állam állampolgárai, amely nem teszi kötelezővé a katonai szolgálatot és egyúttal Szlovákia állampolgárai is, úgy kell tekinteni, hogy katonai kötelezettségeiket teljesítették, amennyiben Szlovákia területén szokásosan tartózkodnak. A fenntartás tehát szlovákiai – nem pedig az egyezmény eredeti szövegében szereplő, adott állam területén való – tartózkodási helytől teszi függővé a más állam felé történő katonai szolgálat teljesítésének elismerését, még ha nem kötelező katonai szolgálatról van is szó.

¹⁸ Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről, Bukarest, 1979. június 13. Kihirdette: 1980. évi II. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről Bukarestben, az 1979. évi június hó 13. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről.

sorolható, főként mivel az 1991. évi állampolgársági törvény 11. cikke alapján a külföldön élő román nemzetiségű személyeknek a magyar szabályozáshoz hasonló módon lehetővé teszi a román állampolgárság megszerzését. E rendelkezés célja elsősorban a Moldovában élő románok kettős állampolgárságának elősegítése. A román alkotmány 5. cikke az állampolgárság szabályozását az állampolgársági törvényre utalja, mely az állampolgárság elvesztésénél nem tartalmazza a más állampolgárság megszerzésének esetét, így Romániában nincs olyan szabály, amely tiltaná, hogy a romániai magyarok a magyar állampolgársági törvény módosítását követően kettős állampolgárrá váljanak.

Szerbia, Horvátország és Szlovénia a magyar és román szabályozáshoz hasonlóan elismeri a kettős állampolgárságot és a határon túliak számára szintén biztosítja az állampolgárság felvételét és kettős állampolgárrá válását. Szerbia 1996. évi állampolgársági törvénye nem szólt a kettős állampolgárság kiküszöböléséről, és a 2004-es törvény lehetővé tette a külföldön élő szerbeknek az állampolgárság felvételét. Szerbia a magyar állampolgársági törvény rendelkezéseire hasonló mintát követ belső jogában is, így nyilvánvalóan azzal nem helyezkedik szembe. Ugyanez mondható el Horvátország 1991. évi – többször módosított – állampolgársági törvényéről is, amely biztosítja a külföldön élő horvátoknak az állampolgárság megszerzését. Szlovénia állampolgárságról szóló 1991. évi törvénye, valamint a más, volt jugoszláv utódállam állampolgárainak státuszáról szóló 1999. évi törvénye is egyértelműen elismeri a kettős állampolgárságot.

Ukrajna az előbbiekkal ellentétben határozottan tiltja a kettős állampolgárságot, így az ukrain magyarok elveszítik ukrán állampolgárságukat, amennyiben magyar állampolgárságot szereznek. Mind az alkotmány 4. cikke, mind pedig a 2001. évi állampolgárságról szóló törvény 2. cikke kimondja, hogy Ukrajna kizárólag egy állampolgárság meglétét ismeri el, tehát más állampolgárság megszerzése esetén az egyén automatikusan elveszíti ukrán állampolgárságát. Az ukrán parlament 2012. október 2-án elfogadta a büntető törvénykönyv 9728-I. számú tervezet általi módosítását, miszerint azok a nagykorú személyek, akik kérelmükre más állampolgárságot szereznek és azt nem jelentik be hat hónapon belül, pénzbüntetéssel sújthatók. A módosítást az államfő visszaküldte megfontolásra, és az a mai napig nem lépett hatályba. 2014 februárjában egy új módosítási javaslat vetődött fel, mely az előzőhöz hasonló pénzbüntetés mellett szabadságvesztés büntetést vezetne be azok számára, akik kettős állampolgárként gyakorolnák szavazati jogukat vagy viselnének közhivatalt.

Ausztria is a kettős állampolgárságot elutasító államok közé sorolható,¹⁹ amelyet jól mutat az a tény is, hogy a szomszédos államok közül egyedüli részese a már említett 1963. évi kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezménynek. Ausztria 1985. évi állampolgársági törvényének 27. cikk (1) bekezdése értelmében az egyén elveszíti osztrák állampolgárságát, ha kérelemmel, nyilatkozattal, vagy kifejezett hozzájárulással más állampolgárságot szerez, és korábban nem kapott engedélyt osztrák állampolgársága megtartására. A magyar állampolgárság megszerzése esetében tehát az egyén osztrák állampolgársága megszűnik, kivéve, ha annak megtartására engedélyt kap.

¹⁹ Erre utal az 1217/B/1991. AB határozat is, melyben az indítványozó előadta, hogy az osztrák állampolgárság honosítás útján való megszerzésének előfeltétele, hogy korábbi – magyar – állampolgársága egyidejűleg megszűnjön.

Szlovákia az egyetlen állam, amely a magyar törvénymódosítást követően jogi lépéseket tett. A rendkívüli gyorsasággal elfogadott szlovák állampolgársági törvénymódosítás szerint – amely 2010. július 17-én lépett hatályba – automatikusan elveszítik szlovák állampolgárságukat azok a személyek, akik önként vesznek fel másik állampolgárságot, kivéve azokat, akik születésüknél fogva, vagy házasság révén szerzik meg azt. Ily módon Szlovákia – a magyar kisebbség kettős állampolgárságának elkerülése érdekében – szembehelyezkedett korábbi gyakorlatával, melynek során a kettős állampolgárságot nemcsak, hogy nem tiltotta, hanem elismerte és támogatta.

Az 1993. évi szlovák állampolgársági törvény 9. cikke értelmében ez idáig csak az a személy veszíthette el állampolgárságát, aki kifejezetten kérte azt. Semmilyen szabály nem vonatkozott ugyanakkor a kettős állampolgárok szlovák állampolgárságának elvesztésére, sőt a törvény bizonyos feltételekhez kötötte az állampolgársági kötelék feloldását. Szlovákia – annak ellenére, hogy az Európa Tanács tagállama – nem részese a már említett 1963. évi egyezménynek. Meg kell említeni azt is, hogy 1960-ban Csehszlovákia és Magyarország a már említett volt szocialista állami gyakorlatnak megfelelően kétoldalú egyezményt kötött,²⁰ melynek 1. cikke szerint a mindkét állam állampolgárságával rendelkező személyeknek választani kell, mely állampolgárságot kívánják megtartani. Csehszlovákia 1992-es szétválását követően azonban ahhoz, hogy e szerződés fennmaradjon Szlovákia vonatkozásában, mindkét félnek jeleznie kellett volna, hogy a szerződést továbbra is hatályban lévőnek tekinti. Hazánk ilyen tartalmú nyilatkozatot nem tett, sőt utóbb a szerződést kihirdető jogszabályt hatályon kívül helyezte. Emellett Szlovákiának utódlási közlést kellett volna tennie arról, hogy részese kíván lenni e szerződésnek, azonban ez a rendelkezésre álló – ellentmondásos – információk szerint nem történt meg.

Megállapítható tehát, hogy a szomszédos államok közül Horvátország, Románia, Szerbia, Szlovénia elismeri a kettős állampolgárságot, Ausztria, Szlovákia és Ukrajna azonban tiltja azt, így az utóbbi három államban élő magyarok elveszítik jelenlegi állampolgárságukat, amennyiben törvénymódosításunk alapján kérelemre megszerzik a magyar állampolgárságot.

4.2. Az államok emberi jogi kötelezettségei: az állampolgársághoz való jog és az attól való megfosztás tilalma, valamint a diszkrimináció tilalma a nemzetközi jogban

Az államok olyan emberi jogi kötelezettségei, melyek az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének belső jogi szabályozásának szabnak határt külön említést érdemelnek. Ilyenek az állampolgársághoz való jog biztosítása, az állampolgárságtól való (önkéntes) megfosztás tilalma, és a diszkrimináció tilalma. Az emberi jogoknak az állami *domaine réservé*-hez való viszonyára, többek között, az ENSZ Közgyűlésének 1981. december 9-én elfogadott, 36/103.

²⁰ Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről, Prága, 1960. november 4. Kihirdette: 1961. évi VI. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Prágában 1960. november 4-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

számú határozatából²¹ lehet következtetni, amely a beavatkozás tilalmára vonatkozó korábbi közgyűlési határozatoktól eltérően²² már a következő módon említi az emberi jogok kérdéskörét:

„Az államok kötelezettsége tartózkodni az emberi jogi kérdések kihasználásától és eltorzításától mint az államok belügyeibe való beavatkozás eszköztől [...]”²³

Mindez arra enged következtetni, hogy az emberi jogok köre az 1980-as évek elejére kikerülni látszik a *domaine réservé* alól. Erre utal a Nemzetközi Bíróság *Nicaragua-ügyben* hozott 1986. évi ítélete is, mely szerint az emberi jogok iránti tisztelet ellenőrzésének vagy biztosításának az erőszak alkalmazása nem lehet megfelelő módja.²⁴ A Nemzetközi Jogi Intézet is e nézet mellé állt, amikor a Santiago de Compostela-i ülésén, 1989-ben hozott határozatában az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége kapcsán megállapította, hogy annak megsértése esetén az állam a nemzetközi felelősség alól nem vonhatja ki magát arra hivatkozással, hogy a kérdés lényegileg belső joghatóságába tartozik.²⁵ Az államok tehát „már nem hivatkozhatnak szuverenitásuk sérthetetlenségére és a be nem avatkozás elvére abban az esetben, ha az emberi jogok súlyos megsértése nyomán őket bíráló érzi.”²⁶ Az emberi jogoknak az állam *domaine réservé*-jéből való kikerülése tehát az állampolgárság szabályozását bizonyos esetekben erőteljesebben a nemzetközi síkra terelik.

4.2.1. Az állampolgársághoz való jog és az attól való megfosztás tilalma

Az utóbbi időben a szomszédos, kettős állampolgárságot elutasító államokat gyakran érzi bíráló az állampolgárságtól való megfosztás tilalma tekintetében. Kérdéses, hogy ellentétes-e a nemzetközi joggal, ha az egyén a magyar állampolgárság felvételének eredményeképpen elveszíti korábbi állampolgárságát.

²¹ Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, G.A. Res. 36/103, 91st plen. mtg., 9 December 1981, U.N. Doc. A/RES/36/103.

²² Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, G.A. Res. 2131, 1408th plen. mtg., 21 December 1965, U.N. Doc. A/RES/2131; Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, G.A. Res. 2625, 1883rd plen. mtg., 24 October 1970, U.N. Doc. A/RES/2625, Annex; Declaration on the Strengthening of International Security, G.A. Res. 2734, 1932nd plen. mtg., 16 December 1970, U.N. Doc. A/RES/2734; Non-interference in the international affairs of States, G.A. Res. 31/91, 98th plen. mtg., 14 December 1976, U.N. Doc. A/RES/31/91; Non-interference in the international affairs of States, G.A. Res. 32/153, 106th plen. mtg., 19 December 1977, U.N. Doc. A/RES/32/153; Non-interference in the international affairs of States, G.A. Res. 33/74, 85th plen. mtg., 15 December 1978, U.N. Doc. A/RES/33/74; Non-interference in the international affairs of States, G.A. Res. 34/101, 103rd plen. mtg., 14 December 1979, U.N. Doc. A/RES/34/101; Non-interference in the international affairs of States, G.A. Res. 35/159, 94th plen. mtg., 12 December 1980, U.N. Doc. A/RES/35/159.

²³ Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, G.A. Res. 36/103, 91st plen. mtg., 9 December 1981, U.N. Doc. A/RES/36/103, Annex, para 2.(II)(1).

²⁴ *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, International Court of Justice, Merits, Judgement of 27 June 1986. I.C.J. Reports 1986. (para 268.) 134.

²⁵ Institut de Droit International, La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats. Session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989. Article premier, Article 2.

²⁶ Sulyok G.: 2. § [Függetlenség]. In: *Az Alkotmány kommentárja I.* (szerk.: Jakab A.). Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 141.

Ausztriára, Szlovákiára és Ukrajnára egyaránt kötelező, az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmát kimondó nemzetközi dokumentumok a következők: az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata²⁷, az 1989. évi gyermek jogairól szóló egyezmény,²⁸ és a 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezmény²⁹.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának rendelkezését, mely szerint „minden embernek joga van valamely állampolgársághoz”, az állampolgárságról szóló európai egyezmény is átvette. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megszövegezési vitáiból kitűnik, hogy eme passzus minden bizonnyal a hontalan személyek számára kívánt védelmet biztosítani,³⁰ azonban a megfogalmazás homályossága következtében ez nem teljesen egyértelmű. A szövegben ugyanis az állampolgárság kifejezés előtti határozatlan névelő egyes nyelvekben azonos az egy számnévvel (bár az angol szövegben szereplő „a” egyértelműen határozatlan névelőt takar, a francia szövegben található „une” mind egy határozatlan névelő, mind egy számnév jelentéstartalmával bír), így kialakulhatott az a szélsőséges nézet, mely szerint a szöveg egy állampolgársághoz való jogot jelent,³¹ vagyis a kettős vagy többes állampolgárság kiküszöbölését is szolgálja. A rendelkezés valódi tartalmát a magyar nyelvben a „valamely” szó használata pontosan fejezi ki, a szabály célja ugyanis minden bizonnyal a hontalanság kiküszöbölése. Így a valamely állampolgársághoz való jog az állampolgárság megszerzéséhez és megtartásához való jogot foglalja magában a hontalanság kiküszöbölése érdekében, tehát nem jelenti a kettős állampolgárság tilalmát, és egyúttal nem vezethető le belőle a kettős állampolgárság mint emberi jog³² sem.

Az állampolgársághoz való jogból az állampolgárságtól való megfosztás tilalma sem vezethető le egyértelműen, így az az állampolgársághoz való joghoz szorosan kötődve, általában azt követően szerepel a nemzetközi jogi dokumentumokban. A megfosztás tilalmához általában az „önkényes”, illetve a „törvénytelen” jelzők társulnak, ezek értelmezése körül azonban viták bontakoztak ki. Az „önkényes” jelzőt használja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mellett az állampolgárságról szóló európai egyezmény, a „törvénytelen” jelző szerepel a gyermek jogairól szóló egyezményben.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az állampolgársághoz való jogtól és az állampolgárság megváltoztatásának jogától való önkényes megfosztás tilalmáról rendelkezik anélkül, hogy az önkényesség definícióját megadná. Amennyiben az állampolgársághoz való jogot alapvető emberi jognak tekintjük, önkényes lehet bármely állampolgárságtól való megfosztás, amely hontalanságot eredményez, mivel az aligha egyezne a nyilatkozat céljaival.

²⁷ Universal Declaration of Human Rights (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata), G.A. Res. 217A, 183rd plen. mtg., 10 December 1948. U.N. Doc. A/RES/217A (III), Article 15 (2). Mint ismeretes, a nyilatkozat az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének határozata, de idővel szokásjogi úton kötelező erejűvé vált.

²⁸ Egyezmény a gyermek jogairól, New York, 1989. november 20, 8. cikk. Kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

²⁹ Európai egyezmény az állampolgárságról, Strasbourg, 1997. november 6, 4. cikk c) pont.

³⁰ Verdoodt, A.: *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*. E. Warny, Louvain, 1964.

³¹ Griffin, W. L.: The Right to a Single Nationality. *Temple Law Quarterly*, Vol. 40. (1966-1967), 57-64.

³² Spiro, P. J.: Dual citizenship as human right. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8. Issue 1. (2010), 111-130.

Itt említendő meg az 1961. évi hontalanság csökkentéséről szóló egyezmény³³ azon rendelkezése is, miszerint az államok nem foszthatják meg az egyént állampolgárságától, ha ennek következtében hontalanná válna, jöllehet a tilalom az „önkéntes” jelző nélkül szerepel.

Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma így nem terjed ki a kettős vagy többes állampolgárokra, amennyiben az egyénnek ezt követően megmarad legalább egy másik állampolgársága. Ezt igazolja az is, hogy az állampolgárságról szóló európai egyezmény az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmának alapvető rögzítése mellett megengedi, hogy az állam rendelkezzen az állampolgárság elvesztéséről egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése esetén.³⁴ A kettős állampolgároknál megengedett megfosztási eset tehát önkényesnek nyilvánvalóan nem nevezhető. Az önkényesség meghatározásához az állampolgárságról szóló európai egyezmény magyarázó jelentése is segítséget nyújthat, mely értelmében akkor önkényes a megfosztás, ha az nem előrelátható, nem arányos, nem törvény által előírt, diszkriminációt valósít meg, hontalanságot eredményez, vagy az egyezményben foglalt eljárási garanciákat nélkülözi.³⁵ Emellett a Nemzetközi Bíróság az önkényességet több ízben is úgy határozta meg, mint amely ellentétes a *rule of law*-val.³⁶

Összességében elmondható, hogy hazánk kettős állampolgárságot lehetővé tevő szabályozása, és a kettős állampolgárságot tiltó államok azon szabályozása, miszerint az egyén elveszíti állampolgárságát, amennyiben megszerez egy másik állampolgárságot, összhangban áll a nemzetközi joggal. A korábbi állampolgárság elvesztése így nem tekinthető az állampolgárságtól való önkényes megfosztásnak.

Elgondolkodtató azonban, hogy a kérdéses államok belső jogával is összhangban áll-e az állampolgársági szabályozás. Így például felmerül az összhang kérdése a szlovák állampolgársági törvény és a szlovák alkotmány 5. cikk (2) bekezdése között, miszerint szlovák „állampolgárságától senki nem fosztható meg akarata ellenére.” Vajon a magyar állampolgárság kérelmezése tekinthető-e az egyén azon akaratának, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságától? Aligha értelmezhető a szlovák állampolgárság akaratlagos elvesztésének az, hogy a kérelmező tisztában van a kérelmének következményével, szlovák állampolgársága elvesztésével. A kérelmező akarata ugyanis csak a magyar állampolgárság felvételére terjed ki, amelyből nem vezethető le, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságától. Az alkotmány értelmében ezért csak akkor veszíthető el a szlovák állampolgárság, ha arról az egyén lemond, ám jelen esetben ez nem valósul meg.³⁷ Említést

³³ Egyezmény a hontalanság csökkentéséről, New York, 1961. augusztus 30, 8. cikk (1) bekezdés. Kihirdette: 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

³⁴ Európai egyezmény az állampolgárságról, Strasbourg, 1997. november 6, 4. cikk c) pont, 7 cikk (1) bekezdés a) pont.

³⁵ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, para. 35-37.

³⁶ *Asylum Case (Colombia v. Peru)*, International Court of Justice, Judgment of 20 November 1950. I.C.J. Reports 1950. 284; *Case concerning Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy)*, International Court of Justice, Judgment of 20 July 1989. I.C.J. Reports 1989. 76. para. 128.

³⁷ A szlovák állampolgársági törvényhez hasonló rendelkezést tartalmaz a német állampolgársági törvény 25. cikke, mely szerint „Egy német elveszíti állampolgárságát, amennyiben külföldi állampolgárságot szerez, ha ez az állampolgárság-szerzés kérelméből fakad [...]”. E rendelkezés azonban nem ellentétes a német alkotmány 16. cikkével, melynek értelmében „Senki nem fosztható meg német állampolgárságától. Az állampolgárság csak

érdemel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Fehér and Dolník v. Slovakia* ügyben a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította, többek között, azon az alapon, hogy a kérelmezők állampolgárságának elvesztése és Szlovákia alkotmányából eredő jogaik megsértése, valamint Szlovákiának az egyezményen túl más nemzetközi kötelezettségeinek megsértése iránti panasz *ratione materiae* összeegyeztethetetlen az egyezmény rendelkezéseivel.³⁸ A törvény alkotmányellenességének kimondása tehát a szlovák Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna, mely a hozzá 2011. szeptember 22-én érkezett indítványt három évvel később, 2014. szeptember 17-én formai alapon elutasította.

4.2.2. A diszkrimináció tilalma

A diszkrimináció tilalmának esetleges megsértése az érintett államok közül Szlovákia szabályozásában merülhet fel, amennyiben az állampolgársági törvényt valóban módosítják a jövőben. A javaslat értelmében nem veszítenék el a szlovák állampolgárságot azok a személyek, akik más állam területén élnek és kérelmükre megszerzik a lakóhelyük szerinti állam állampolgárságát. Ez esetben felmerülhet a ténybeli helyzetek közötti diszkrimináció, hiszen a kérelmezett új állampolgárság mellett a szlovák is megtartható, noha minden egyéb esetben a más állampolgárság kérelemre történő megszerzése a szlovák állampolgárság elvesztését vonja maga után.

A már említett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata tilt mindennemű diszkriminációt az állampolgársághoz való jog és az attól való önkényes megfosztás tekintetében. Emellett az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya³⁹ – melynek Szlovákia is részese – előírja a törvény előtti egyenlőséget és az államok törvényeinek diszkrimináció-mentességét. Az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye⁴⁰ az állampolgársághoz való jogot nem tartalmazza, a diszkriminációt pedig eredendően csak az egyezményben foglalt jogok kapcsán tiltja. Az egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyve ugyan már kimondja a diszkrimináció általános tilalmát, de Szlovákia csak az egyezménynek részese, a jegyzőkönyv rá nézve nem kötelező,⁴¹ így jelen esetben e dokumentumok nem tekinthetők relevánsnak. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához abban az esetben lehetne fordulni, amennyiben Szlovákia az egyezményben vagy a rá kötelező jegyzőkönyvekben foglalt jogot sértene, melyre a már említett *Fehér and Dolník v. Slovakia*

törvény alapján veszíthető el, és az egyén akarata ellenére csak abban az esetben, ha ez a személy ez által nem válik hontalanná.” Vagyis elveszíthető a német állampolgárság az egyén akarata ellenére, kivéve, ha ezáltal hontalanná válik. A német belső jog alapján *de jure* másik állampolgársággal rendelkező személy nem minősülhet hontalannak, tehát még abban az esetben sem lesz ellentétes az állampolgársági törvény, amennyiben annak következtében az egyén akarata ellenére elveszíti német állampolgárságát, és ezáltal *de facto* hontalanná válik.

³⁸ *Fehér and Dolník v. Slovakia*, European Court of Human Rights, Application nos. 14927/12, 30415/12. Decision on inadmissibility of 21 May 2013. para. 43.

³⁹ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, New York, 1966. december 16. Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁴⁰ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4. Kihirdette: 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.

⁴¹ A 12. kiegészítő jegyzőkönyvet Szlovákia 2000. november 4-én aláírta, de ez idáig nem ratifikálta.

ügyben szintén utalt a bíróság.⁴² Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az állam a nemzetközi jog alapján köteles a hátrányos megkülönböztetés elkerülésére.

4.3. Az új magyar állampolgárság „effektivitása”

Hazánkat a szomszédos államok részéről a *Nottebohm* ügyre való hivatkozással érte olyan vád, hogy a módosítás alapján nyújtott állampolgárság nem valódi, tényleges kapcsolaton alapul – és így sérti az effektivitás elvét. Vagy másképpen megfogalmazva: Magyarország nem nyújthat olyan állampolgárságot, mely nem valódi, tényleges kapcsolaton alapul az egyén és az állam között. A határon túli magyarok állampolgárságának effektivitása valóban a Nemzetközi Bíróság 1955-ben, a *Nottebohm* ügyben hozott ítélete⁴³ alapján értékelendő. Az effektív állampolgárság esetében az egyén és az állam között, tényleges kapcsolatuk alapján egy erős kötelék áll fenn, amely különféle módokon juthat kifejezésre. Az ítélet értelmében fontos tényező lehet az érintett személy szokásos tartózkodási helye, érdeklődésének középpontja, családi köteléke, közéletben való részvétele, az adott államhoz való kötődése.

Vizsgálendő tehát, hogy az effektivitás elve alapján fennáll-e nemzetközi kötelezettség Magyarországra nézve. Az egy állampolgársággal rendelkező egyén diplomáciai védelmére vonatkozó effektivitás elvéről, jelenleg is folyik a tudományos vita. A *Nottebohm* ügyben megfogalmazást nyert szabály tartalma szerint nem effektív állampolgárságon alapuló diplomáciai védelem nyújtásának igénye esetén a másik államnak joga keletkezik az érintett állampolgárság el nem ismerésre, melynek célja, hogy az adott állampolgárság nemzetközi szinten ne fejthessen ki hatást. A szabály tehát nem tartalmaz pozitív kötelezettséget effektív állampolgárság nyújtására – legfeljebb olyan hatása lehet, hogy az államok törekednek arra, megakadályozva ezáltal, hogy más államoknak el nem ismerési joga jöjjön létre. Megállapítható azonban, hogy e szabály vonatkozásában az ítélet meghozatalakor nem állt fenn az államok olyan általános gyakorlata, amely megalapozta volna annak nemzetközi szokásjogi jellegét,⁴⁴ így valószínűsíthető, hogy a bíróság az elvre hivatkozással ugyan, de mögöttes elvek (az állampolgárság tisztességtelen nyújtásának tilalma és a joggal való visszaélés tilalma) hatására hozta meg ítéletét.⁴⁵ Az ítéletet követően az elv támogatása került előtérbe,⁴⁶ majd később a kritikája vált hangsúlyossá. Nagymértékben hozzájárult ehhez az a

⁴² *Fehér and Dolník v. Slovakia*, European Court of Human Rights, Application nos. 14927/12, 30415/12. Decision on inadmissibility of 21 May 2013. para. 53-55.

⁴³ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 23.

⁴⁴ Lásd Jones, J. M.: The Nottebohm Case. *The International and Comparative Law Quarterly*, 5 (1956) 2, 243; Parry, C.: Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law. *Recueil des Cours*, 90 (1956) II, 707; Kunz, J. L.: The Nottebohm Judgment (Second Phase). *American Journal of International Law*, 54 (1960) 3, 563; Makarov, A. N.: Das Urteil des Internationalen Gerichtshofes im Fall Nottebohm. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 16 (1955-1956), 414. Ellentétes véleményként lásd Fitzmaurice, G.: The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law. *Recueil des Cours*, 92 (1957) II, 206-207; *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Klaestad, 31. Dissenting opinion of Judge M. Guggenheim, 56-57, 59. Dissenting opinion of Judge Read, 40.

⁴⁵ Parry: *i. m.* 707; Jones: *i. m.* 244.

⁴⁶ Castro, F. de: La nationalité, la double nationalité et la supra-nationalité. *Recueil des Cours*, 102 (1961) I, 582; Brownlie, I.: The Relations of Nationality in Public International Law. *British Year Book of International Law*, 39 (1963), 314, 349; Panhuys, H. F. van: *The Rôle of Nationality in International Law*. Leiden, 1959. 158; International Responsibility: Sixth Report by F. V. García Amador, Special Rapporteur. Document A/CN.4/134

tény, hogy az elv meghatározása többnyire szubjektív kritériumokat tartalmaz,⁴⁷ amelyek bizonytalansága könnyen vezethetne önkényes alkalmazáshoz.⁴⁸ Emellett az állampolgári kapcsolatnak a modern világban történő átalakulása azt eredményezné, hogy az elv megszilárdulása számos egyén esetében kizárná a diplomáciai védelem lehetőségét.⁴⁹ Mindezek alapján kijelenthető, hogy az effektivitás elvén alapuló szabály napjainkra sem vált a nemzetközi szokásjog részévé, vagyis az egy állampolgársággal rendelkező egyéneknél a diplomáciai védelem nem kifogásolható az effektivitás hiányára hivatkozással. Párhuzamba állítható ezzel a kettős állampolgárok diplomáciai védelme harmadik államokkal szemben, mivel ebben az esetben is, még a nem effektív állampolgárság alapján is nyújtható diplomáciai védelem.⁵⁰

Az effektivitás hiányából azonban fakadhatnak bizonyos problémák. Kettős állampolgárok esetében szokásjogként elfogadottnak látszik az a szabály, miszerint az egyik állampolgárság szerinti állam nem nyújthat diplomáciai védelmet a másik állampolgárság szerinti állammal szemben.⁵¹ Fokozatos fejlesztési szabálynak tűnik azonban a Nemzetközi Jogi Bizottság 2006. évi tervezetében szereplő azon kivétel, amely szerint a domináns állampolgársággal rendelkező állam bizonyítás esetén diplomáciai védelmet nyújthat a másik állammal szemben.⁵² A szabály megszilárdulásával előállhat az a helyzet, hogy a kettős állampolgárrá váló határon túli magyarok esetében a másik állampolgárság szerinti állam Magyarországgal szemben kivételesen diplomáciai védelmet nyújthat az egyénnek. E szabály megszilárdulására, azonban csak a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének elfogadásával, vagy a szabály szokásjoggá válásával kerülhet sor.

4.4. A baráti kapcsolatokról szóló kétoldalú szerződésekben vállalt kötelezettségek

Magyarország kétoldalú, ún. alapszerződéseket kötött jó néhány szomszédos állammal, Horvátországgal,⁵³ Romániával,⁵⁴ Szlovákiával,⁵⁵ Szlovéniával,⁵⁶ és Ukrajnával⁵⁷ 1992 és

and Addendum. Yearbook of the International Law Commission, 1961. Vol. II. Documents of the Thirteenth Session Including the Report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York, 1962. 49; Harvard Law School, *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens. Draft no. 12 with Explanatory Notes (reporters: Louis B. Sohn – Richard R. Baxter)*. Harvard Law School, Cambridge, Mass., 1961. Article 23 (3).

⁴⁷ Kunz: *i. m.* 564; Makarov: *i. m.* 418; Parry: *i. m.* 711.

⁴⁸ Perrin, G.: Les conditions de validité de la nationalité en droit international public. In: *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*. Genève, 1968. 878; *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Guggenheim, 55-56.

⁴⁹ *Flegenheimer Case*, Italian-United States Conciliation Commission, Decision No. 182. 20 September 1958, para. 62. Reports of International Arbitral Awards, Vol. XIV. 377; First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York – Geneva, 2009. 229. A jelentés hivatkozta Hailbronner, K.: *Diplomatischer Schutz bei mehrfacher Staatangehörigkeit*. In: Georg Ress–Stein, T. (eds): *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht: Aktuelle Probleme und Entwicklungstendenzen*. Baden-Baden, 1996. 36.

⁵⁰ International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006. Article 6.

⁵¹ International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries, 2006. 46.

⁵² International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006. Article 7.

⁵³ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről, Budapest, 1992. december 16. Kihirdette: 1995. évi XLVII. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát

1996 között.⁵⁸ Ezekben a szerződésekben az érintett államok a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésére és minden közös érdeklődésre számot tartó területen párbeszéd folytatására vállaltak kötelezettséget.

Az egyezményekben vállalt kötelezettségek alapján a magyar törvénymódosítás előtt szükséges lett volna egyeztető tárgyalások kezdeményezése a szomszédos államokkal, hiszen a szomszédos államokban élő és ott állampolgársággal rendelkező magyarok kedvezményes magyarországi honosítása minden bizonnyal közös érdeklődésre számot tartó területnek minősül. Ugyanezen okból a szlovákiai törvénymódosítást is tárgyalásnak kellett volna megelőznie Magyarországgal.

A jövőbeni baráti kapcsolatok megőrzéséhez tehát elengedhetetlen lenne az érintett államok között az együttműködés és a konzultáció minden olyan kérdésben, amely a határon túli magyarok kedvezményes honosításával kapcsolatos. Ilyen kérdés Magyarország részéről az állampolgársági törvény módosítása vagy az állampolgári joggyakorlás kiterjesztése, illetve a kettős állampolgárságot tiltó államokban az állampolgárság elvesztésével összefüggő szabályozás és jogkövetkezmények jövőbeli módosítása.

5. Összegzés

A magyar állampolgársági törvénymódosítás elsődleges célja tehát az volt, hogy a 20. századi területelcsatolások miatt a szomszédos államok állampolgáraivá váló és területén élő régi magyar állampolgárok és leszármazóik megszerezhessék a magyar állampolgárságot. A mennyiségi adatok tükrében nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy ezt a szimbolikus célt sikerült megvalósítani, hiszen az elmúlt három és fél évben több mint félmillió külföldön élő magyar szerzett állampolgárságot. A módosítás természetesen technikai problémákat is felvetett: a magyar leszármazást bizonyító okiratok rendkívül széles köre és a nyelvtudás kapcsán az objektív ismérvek hiánya miatt a jogalkalmazónak az esetleges visszaélésekkel is számolnia kell. Ezen problémákat bizonyára a jogalkalmazó is észlelte, hiszen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tájékoztató felhívást tett közzé az egyszerűsített honosítási

Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁴ Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszedságról, Temesvár, 1996. szeptember 16. Kihirdette: 1997. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszedságról szóló Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁵ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, Párizs, 1995. március 19. Kihirdette: 1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁶ Barátsági és együttműködési Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között, Budapest, 1992. december 1. Kihirdette: 1995. évi XLVI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁷ Szerződés a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól, Kijev, 1991. december 6. Kihirdette: 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁸ Lásd bővebben Nagy, K.: Les règles de caractère soft law dans le traité bilatéral de la Hongrie conclus sur la protection des minorités. In: Kovács, P. (ed): *Le droit international au tournant de millénaire – l'approche Hongroise. International Law at the Turn of the Millennium – the Hungarian Approach*. Budapest, 2000. 18-24.

eljárásban tapasztalható gyakori nyelvismereti problémák, illetve visszaélések elkerülése és megelőzése érdekében.

A magyar és a szomszédos államok belső jogi szabályozása és a nemzetközi jogi kötelezettségek összhangjáról megállapítható, hogy az jórészt megvalósult, és ez alól kivételt csak a baráti kapcsolatokról szóló kétoldalú szerződések képeznek.

Miután az állampolgársági kérdések szabályozása az állami *domaine réservé* körébe esik, a nemzetközi jog annyiban szabályozza a kettős állampolgárság elismerését vagy tiltását, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi kötelezettséget vállal. Ennek megfelelően, belátása szerint, de a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel is összhangban, hazánkon kívül Horvátország, Románia, Szerbia és Szlovénia elismeri a kettős állampolgárságot, Ausztria, Szlovákia és Ukrajna azonban tiltja azt.

Az állampolgársághoz való jog, és az attól való önkényes megfosztás tilalma céljukból fakadóan a hontalanság kiküszöbölését célozzák. Az állampolgársághoz való jog tehát nem jelet kettős állampolgársághoz való jogot, így nem hivatkozhat az állampolgársághoz való jogára olyan személy, aki a magyar állampolgárság kérelemre történő megszerzése miatt veszíti el korábbi állampolgárságát. Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma sem terjed ki a kettős állampolgárokra, és jelen esetben említést érdemel, hogy az érintett államokra kötelező állampolgárságról szóló európai egyezmény kifejezetten megengedi, hogy az állam *ex lege* megfosszon olyan személyt állampolgárságától, aki egy másik állampolgárságot önkéntesen megszerez. A határon túli magyarok korábbi állampolgárságának elvétele tehát nem tekinthető az állampolgárságtól való önkényes megfosztásnak. A jelenlegi szabályozások a diszkrimináció tilalmába sem ütköznek, bár a tilalom megsértése egy esetleges szlovákiai törvénymódosítással megvalósulhat. A belső jog és a nemzetközi jog viszonyán túl, a belső jogi szabályok közötti összhang kérdése is vizsgálendő, mely Szlovákiában ugyan felmerül, ám az erre jogosult Alkotmánybíróság formai alapon elutasította az erre vonatkozó indítványt.

A szomszédos államok által hivatkozott effektivitás elvéről elmondható, hogy az állampolgárság megadása kapcsán a nemzetközi jognak nem alakult ki olyan szabálya, amely azt a kötelezettséget róná az államra, jelen esetben Magyarországra, hogy az állampolgárságot kizárólag megfelelő kapcsolat fennállása esetén adhatja meg. Egy ilyen jellegű szabály, a megfelelő kapcsolat meghatározásának nehézségeiből adódóan, olyan önkényes beavatkozási lehetőséget adhatna más államok számára a *domaine réservé*-be tartozó állampolgársági kérdésekbe, amely szabály megalkotására nyilvánvalóan nem irányul a nemzetközi közösség államainak akarata.

A vizsgált kétoldalú szerződésekben a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésére és minden közös érdeklődésre számot tartó területen párbeszéd folytatására vállaltunk kötelezettséget, mely az eddigiek során nem került maradéktalanul betartásra. Éppen ezért, és a szomszédos államokkal való kapcsolat rendezéséhez, az együttműködés érdekében a jövőben elengedhetetlen lenne tárgyalások folytatása minden olyan kérdésben, mely az állampolgársági törvények módosításával, az állampolgári joggyakorlás kiterjesztésével, illetve a kettős állampolgárságot tiltó államokban az állampolgárság elvesztésével vagy annak jogkövetkezményeivel kapcsolatos.

© Ganczer Mónika, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515