

SZABÓ MARCEL\*

## A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG – ÚJ NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS PERSPEKTÍVÁK FELÉ?

*A többes állampolgárságra az államok sokáig úgy tekintettek, mint egyfajta politikai bigámia gondolatára. A nemzetközi jogfejlődéssel ugyanakkor az államok elveszítették a jogi lehetőséget arra, hogy homogén monokulturális társadalom kialakítására törekedjenek állampolgársági politikájuk segítségével. Bár továbbra sincs univerzális nemzetközi jogi szabály a többes állampolgárságról, Európában a sajátos történelmi és szociális viszonyokra tekintettel a többes állampolgárság intézménye sokkal inkább elfogadottá vált, mint bárhol máshol a világon, amelyet az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei is jól tükröznek. A külföldön élők szavazati jogának biztosítása és a többes állampolgárság intézménye számos esetben a magánszemélyt ért igazságtalanság orvoslásának legfontosabb jogi eszközévé vált. Kelet-Közép-Európában az etnikai csoportok tagjai, akik a történelem folyamán elveszítették többségi nemzetükkel az állampolgársági köteléket, személyes igazságtételként élték meg, hogy többségi nemzetük újraírt alkotmányos szabályai következtében visszanyerték állampolgárságukat, és ezzel együtt a külföldi szavazati jogot is elnyerték. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet bolzanói ajánlásai alapján a többes állampolgárság intézménye az állampolgárság kiterjesztését jelenti a külföldön élő, de kultúrájában egy másik országhoz tartozó személyekre. Az Európai Unióban jelenleg egy olyan szokásjogi jogfejlődés tanúi lehetünk, amely elvezethet minket ahhoz a regionális nemzetközi jogi szabályhoz, mely megkívánja az államok részéről a külföldön élő állampolgáraik részére is a szavazati jog biztosítását. A többes állampolgárság és a külföldi szavazati jog intézményének elismerése és támogatása különösen fontos, ha figyelembe vesszük azt a tételt, mely szerint identitás nélkül nincs állampolgárság és nélküle állam sem, sőt az integráció jelenlegi szintjén az Unió sem.*

### 1. BEVEZETŐ

Az alábbiakban a külföldön élő állampolgárok és a többes állampolgársággal rendelkező személyek választásokon való részvételének nemzetközi jogi és európai jogi aspektusait elemezzük. Kiindulásként az állampolgárság jogi koncepcióját kell görcső alá vennünk. Bár a szerző jelentős kísértést érez, hogy Hannah Arendt csodálatos megfogalmazásával élve az állampolgárságot az egyén joghoz való jogaként azonosítsa,<sup>1</sup> nemzetközi jogásként nem tehet mást, mint hogy az állampolgar-

\* PhD, tanszékvezető, habilitált egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi u. 28-30; a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét el látó biztoshelyettes, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 1051 Budapest, Nádor u. 22.  
E-mail: szabo.marcel@jak.ppk.hu.

<sup>1</sup> Hannah ARENDT: *The Origins of Totalitarianism* (Cleveland/New York: The World Publishing Company, Meridian Books 1951) 294.

ság fogalmának jogi értelemben leginkább elfogadott, a hágai Nemzetközi Bíróság 1955. évi, *Nottebohm*-ügyben<sup>2</sup> hozott ítéletében szereplő definícióhoz nyúljon vissza. A *Nottebohm*-ügyben, amely maga is egy többes állampolgársággal összefüggő helyzethez kapcsolódott, a hágai Nemzetközi Bíróság így fogalmazott: „[...] az állampolgárság egy olyan jogi kötelék, amelynek alapja egy kötődés, mint társadalmi tény, a létezés, az érdek és érzelem tényleges kapcsolata, a kölcsönös jogok és kötelezettségek fennállásával együtt. Elmondható, hogy annak a ténynek a jogi kifejeződését képezi, mely szerint az egyén, akinek állampolgárságát közvetlenül a jog vagy a hatóság aktusa keletkezteti, ténylegesen szorosabb kapcsolatban áll azon állam lakosságával, amelyik az egyénre ruházta állampolgárságát, mint bármely más állammal.” A Bíróság tehát maga is komplex viszonyrendszerként írta le az állampolgárságot, amelynek érzelmi érdekekhez és egzisztenciális kérdésekhez kapcsolódó elemei is vannak, és az állampolgár, valamint az állam közötti kapcsolat társadalmi tényen alapul.<sup>3</sup>

Az állampolgárság jogi tartalma az évszázadok alatt jelentős átalakuláson ment keresztül, de általában elmondható, hogy a politikai jogok teljességével valamely állam vonatkozásában csak annak állampolgárai rendelkeznek, és tipikus módon a szociális és gazdasági jogok teljességét is csak a saját állampolgárai részére biztosítja az állam. Az állampolgárnak bármikor joga van visszatérni a hazájába és joga van ott letelepedni, külföldi tartózkodása alapján pedig kérheti állama konzuli és diplomáciai védelmét. Az állampolgárság nem csupán jogokkal, de kötelezettségekkel is jár, így leginkább adófizetéssel, azokban az országokban, ahol az még létezik, a sorkatonai kötelezettség teljesítésével, illetve az esküdtbíróóságokban való állampolgári részvétellel a jury rendszert alkalmazó államokban.

Nem az állampolgárok, hanem az állam joga meghatározni azt, hogy kít ismer el állampolgárának. Az államok egy része a *ius sanguinis* elv alapján a leszármazási elvet követi az állampolgársági kötelék kapcsán, azaz állampolgárainak gyermekei is állampolgárok lesznek, míg az államok másik része a területén született gyermekek részére biztosítja az állampolgársági jogviszonyt, amelyet *ius soli* elvként ismerünk. E két elv együttélése a világ országaiban szükségképpen azt eredményezte, hogy sokan egyszerre több állam állampolgáraivá lettek, ezáltal számos nemzetközi jogi probléma vetődött fel. Az utóbbi évtizedekben az eddig csupán a területi szuverenitás elve alapján funkcionáló államok megfontolás tárgyává tették, hogy a más országokban élő állampolgáraik részére biztosítsák a szavazati jogot a nemzeti választások alkalmával. Eleinte ez kisebb csoportokra, így a diplomatákra és a katonákra korlátozódott, majd felvetődött a más országban munkát vállaló személyek számára ennek a jognak a külföldön élés ténye alapján történő biztosítása, továbbá a hazájukból üldöztetés miatt távozott személyek részére a korábbi hazá-

<sup>2</sup> Lásd a *Nottebohm-ügyben (Liechtenstein v. Guatemala)* 1955. április 6-án hozott ítéletet (I.C.J. Reports [1955] 4).

<sup>3</sup> A definícióból egyértelműen következik, hogy azt a Bíróság az egy állam, egy állampolgárság elv alapján határozta meg, hiszen csak egy olyan ország létezhet, amelyhez egy magánszemélyt a legszorosabb társadalmi, gazdasági és érzelmi kapcsolat fűzi. A Bíróság döntése alapján a magánszemélynek elviekben csak ezzel az állammal kellene állampolgársági jogviszonyban állnia.

jukhoz kötődő szavazási lehetőség megteremtése. Végezetül az ezredforduló környékén, és elsősorban Európában az államok szétesése, átalakulása következtében előnytelen helyzetbe került polgárok részére egyfajta történelmi kompenzációként szavazati jogot biztosítottak eredeti hazájuk parlamenti választásán. Ezzel vált teljessé az a folyamat, amelynek során a külföldön élő állampolgárok választási joga egyre inkább szabályozást nyert. Az alábbiakban a külhoni szavazás és a többes állampolgárság fejlődését elemezzük, bemutatva e jogintézmények bonyolult kölcsönhatását.

## 2. A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG SZOCIOLÓGIAI ÉRTELEMBEN VETT FOGALMÁNAK KISZÉLESEDÉSE

Az állampolgárság Európában drámai módon formálódott újra.<sup>4</sup> A polgárság fogalma társadalmpolitikai, szociológiai értelemben a korábbiaknál lényegesen szélesebb értelmet nyert. Ahogyan Bosniak aláhúzza, a polgárság formális vagy nominális tagságra utal egy szervezett politikai közösségben.<sup>5</sup> Ezen a politikai közösségen nem csupán az államot, illetve nem feltétlenül csak egy államot kell értenünk. Az ún. posztnacionális állampolgárság fogalma egyfelől az állampolgársághoz tartozó identitás jelentőségének csökkenését jelenti, másfelől az állampolgársággal nem rendelkező személyek kvázi tagsági jogait is a posztnacionális polgárság kategóriái között tárgyalhatjuk. A posztnacionális polgárság gondolata ezenfelül azt is magában foglalja, hogy egy személy egy nemzethez, egy államhoz való kötöttségénél előbbre valónak tartja például a feminista, környezetvédelmi vagy egyéb alapon szerveződő politikai közösséghez tartozását.<sup>6</sup> Transznacionális polgárságon pedig azt értjük, hogy a személyek egy jelentős része egyszerre több politikai közösséghez, több államhoz is kötődik. A nemzetközi emberi jogi egyezmények egyesek szerint a jogok olyan katalógusát biztosítják az egyén számára, amely szintén egyfajta politikai közösséghez tartozás érzetét keltheti, és így a posztnacionális polgárság kategóriájával írható le.<sup>7</sup> Ahogy azt Richard Falk megállapítja, a polgárságnak a posztnacionális és transznacionális formációján túl létezik még az ún. globális kategóriája.<sup>8</sup> Ennek megfelelően például egyesek az Amnesty International-hez, a Greenpeace-hez vagy más politikai közösség-

<sup>4</sup> Linda BOSNIAK: „Citizenship Denationalized” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2000/2. 447–508, 449.

<sup>5</sup> BOSNIAK (4. lj.) 447.

<sup>6</sup> Linda BOSNIAK: „Multiple Nationality and the Postnational Transformation of Citizenship” *Virginia Journal of International Law* 2002/4. 979–1004, 1002–1003.

<sup>7</sup> Michael LISTER – Emily PIA: *Citizenship in Contemporary Europe* (Edinburgh: Edinburgh University Press 2008) 65.

<sup>8</sup> Richard FALK: „The World Order between Inter-State Law and the Law of Humanity: The Role of Civil Society Institutions” in Daniele ARCHIBUGI – David HELD (szerk.): *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (Cambridge: Polity Press 1995) 164; Richard FALK: „The Making of Global Citizenship” in Jeremy BRECHER et al. (szerk.): *Global Visions: Beyond the New World Order* (Boston: South End Press 1993).

hez való tartozásukat fontosabbnak tartják, mint kötődésüket valamely nemzeti közösséghez.<sup>9</sup>

Az Európai Unió kapcsán fontos megemlítenünk továbbá a szupranacionális állampolgárság kategóriáját, amelynek legjellemzőbb példája az uniós polgárság intézménye.<sup>10</sup> Az EU olyan speciális jogi közösséget hozott létre, amely az uniós polgárság intézményén keresztül kapcsolja egybe tagállamainak mintegy ötszázmillió polgárát. Az uniós polgárság intézményén keresztül valamennyi uniós polgárnak az EU bármely tagállamának területén a tagállam saját polgáraival azonos elbírálásban kell részesülnie a gazdasági és szociális jogokat tekintve. Az állampolgárnak joga van ahhoz, hogy bármikor visszatérjen hazájába, de az EU területén belül uniós állampolgársága és az európai jog biztosítja szabad beutazását más tagállamokba is. Diplomáciai és konzuli védelmet az uniós polgár az európai jog következtében már nem csupán saját államától, hanem bizonyos feltételektől függően bármely más európai uniós országtól is kérhet. Az állampolgárság a korábbiakban sok esetben biztos menedéket nyújtott a más országokban jogi eljárással fenyegetett személyeknek, ha visszatértek hazájukba. Az EU joga alapján és a bevezetett európai elfogatóparancs intézményének megfelelően a tagállam már nem biztosíthat ilyen menedéket polgárai részére más európai államokkal szemben. Ennek következtében a nemzeti polgárság intézménye egyre inkább kiüresedőben van Európában. Ahogyan korábban utaltunk rá, a legfőbb állampolgári kötelezettségek – azokban az országokban, ahol ez létezik – az esküdtszéki tagság, a sorkatonai kötelezettség és az adózás. Az esküdtrendszer soha nem volt igazán jellemző Európában, a sorkatonai szolgálat egyértelműen hanyatlóban van, az adózási feltételek szempontjából pedig valamennyi uniós polgárt azonos jogok és kötelezettségek illetik meg. Ezáltal azokat az uniós polgárokat, akik valamely más tagállamban telepednek le, speciális jogi helyzet jellemzi, amelyre Bauböck a „*denzienship*” kifejezést használja.<sup>11</sup> Eszerint egy személy szinte az állampolgári jogokkal megegyező jogosultságokkal bír azon állam területén, ahol lakik, valamely más államban pedig a politikai és polgári jogok teljességével járó állampolgársággal rendelkezik. Ezenfelül a más tagállamban élő uniós polgárok a lakóhelyük szerinti országban részt vehetnek a helyi választásokon, valamint az európai uniós választásokon is.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Paul Kevin WAPNER – Lester Edwin J. RUIZ – Richard A. FALK: *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations* (Lanham: Rowman & Littlefield 2000) 14; April CARTER: *Political Theory of Global Citizenship* (New York: Routledge 2001) 81.

<sup>10</sup> Lásd Lynn DOBSON: *Supranational Citizenship* (Manchester: Manchester University Press 2012) 49–50; ILLÉS Sándor: „Többes állampolgárság három perspektívából” in Kiss Andrea – Mezősi Gábor – SÜMEGHY Zoltán (szerk.): *Táj, környezet és társadalom* (Szeged: SZTE 2006) 319–320.

<sup>11</sup> Rainer BAUBÖCK: „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting” *Fordham Law Review* 2007/5. 2393–2447, 2396; Uő: „Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership” *Political Science and Politics* 2005/4. 683–687, 683.

<sup>12</sup> Az adminisztráció pontatlanságát kihasználva mintegy másfél millió európai polgár szavaz az európai uniós választásokon mind abban az országban, amelyben rezidens, mind pedig az állampolgársága szerinti országban, és hasonlóképpen szavaz a helyi választásokon a tényleges lakóhelye szerinti országban és az eredeti állampolgársága szerinti országban, ahol feltehetően továbbra is

A továbbiakban a többes állampolgárság nemzetközi és európai megítélésének változásán és a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának átalakulásán keresztül szeretnénk bemutatni ennek a fontos jogi és politikai kérdésnek a problematikus elemeit.

### 3. A NEMZETKÖZI JOG FEJLŐDÉSE A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁGOT TEKINTVE

Míg a többes állampolgárság intézménye évszázadok óta létezik, addig a külföldön élő állampolgárok szavazati joga csak a II. világháborút követően jelent meg az egyes jogrendszerekben. Vizsgálódásunkat a többes állampolgárság intézményének jogi fejlődésével kell megkezdenünk, mindazonáltal, ahogy látni fogjuk, a két kérdés egy idő után összekapcsolódik.

#### 3.1. AZ ÖRÖK HŰSÉG HOSSZÚ KARJA

A többes állampolgárság a XIX. század első felében még a *nemo potest exuere patriam* jogi koncepciójával volt jellemezhető. Ez a brit jogi doktrína az „örök hűség hosszú karjaként” (*long arm of perpetual allegiance*) írja le az állampolgárságot, illetve akkor még az alattvalói viszonyt. Az elv alapján senki sem tagadhatja meg a hazáját – még akkor sem, ha elvándorol és más hazában, idegen helyen telepedik le –, és nem léphet ki állampolgári kötelekéből.<sup>13</sup> Az Egyesült Államok állampolgárait, akik Spanyolországba, Poroszországba és Nagy-Britanniába látogattak, a XIX. század első felében még rendszeresen letartóztatták, és kényszerrel besorolták ezen országok hadseregeibe, tekintettel arra, hogy ezek az országok továbbra is saját állampolgáraikként kezelték az érintett személyeket.

#### 3.2. EGY ORSZÁG, EGY ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az Egyesült Államok a XIX. század végén diplomáciai hadjáratba kezdett Európában, és a Bancroft-szerződések megkötésével szabadította ki polgárait az „örök hűség hosszú karjából”. A szerződések értelmében egyrészt a szóban forgó európai államok öt esztendő amerikai tartózkodás után elfogadták, hogy kivándorolt állampolgáruk amerikai állampolgárrá vált. Másrészt az Egyesült Államok is elismerte, hogy amennyiben ez a személy mégis visszatérne eredeti hazájába, két esztendő után újra visszanyeri eredeti állampolgárságát és csak ennek az államnak lesz ismét

fenntart – legalábbis papíron – egy lakóhelyet. Lásd LÁNCOS Petra Lea: „Többes állampolgárság: A választási elvek áttérése?” *Iustum Aequum Salutare* 2013/2. 175–186, 178–182.

<sup>13</sup> Clive PARRY: „The duty to recognise foreign nationality laws” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1958/1–3. 342–346.

polgára. A Bancroft-szerződések tehát a kizárólagos állampolgársági kötelék gondolatára épülő nemzetközi jogi szerződések voltak.<sup>14</sup>

Az állampolgársággal kapcsolatos következő állomás a nemzetközi jog történetében az Állandó Nemzetközi Bíróság 1923. évi tanácsadó véleménye a Tunézia és Marokkó által kibocsátott állampolgársági határozatokról.<sup>15</sup> A Bíróság megalapítása szerint annak eldöntése, hogy ki tekinthető egy ország állampolgárának, az adott állam kizárólagos kompetenciájába tartozik. E jogi állítás azóta is érvényes a nemzetközi jogban. Az Állandó Nemzetközi Bíróság döntését a hágai Nemzetközi Bíróság is megerősítette a *Nottebohm*-ügyben: „Liechtenstein és valamennyi szuverén állam kötelessége, hogy jogalkotása révén rendezze az állampolgársága megszerzésére vonatkozó rendelkezéseket, és megadja az állampolgárságot e rendelkezéseknek megfelelően az állami szervek által biztosított honosítás útján.”

Az Állampolgársági Jogszabályok Konfliktusáról szóló 1930. évi Hágai Egyezmény<sup>16</sup> preambuluma szerint „az eszmény, amely felé az emberiség törekvéseinek irányulnia kellene, a hontalanság és a kettős állampolgárság valamennyi esetének eltörlése”. Az Egyezmény célja tehát a többes állampolgársági helyzetek csökkentése vagy kiküszöbölése, ugyanakkor reálisan számol ezekkel a helyzetekkel és az ebből fakadó jogi problémák lehetőségével. Az Egyezmény egyik fő célkitűzése, hogy a többes állampolgárok többszörös katonai kötelezettségére választ találjon, ennek okán fogadták el 1930 áprilisában az Egyezményt kiegészítő három jegyzőkönyv egyikét.<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy az Egyezmény jelenleg is hatályos, huszonkét részes állama van,<sup>18</sup> és további huszonhét állam írta alá a dokumentumot,<sup>19</sup> így a benne foglalt szabályok ma is az élő nemzetközi jog részét képezik.

1954-ben az ENSZ főtitkára kérdést intézett a Nemzetközi Jogi Bizottsághoz a kettős állampolgárság kapcsán. Ennek hatására az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizott-

<sup>14</sup> Olyannyira igaz volt ez, hogy maga Bancroft a brit miniszterelnökhöz, Lord Palmerstonhoz írt, 1849. január 26-án kelt levelében a többes állampolgárságot a bigámiához hasonlította, azzal a különbséggel, hogy a többes állampolgárság még annál is szörnyűbb, olyan szörnyű, hogy arra az emberiség még nevet sem tudott igazán találni. Lásd Dimitry KOCHENOV: „Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance” *European Law Journal* 2011/3. 323–343, 17. lj.

<sup>15</sup> Lásd az Állandó Nemzetközi Törvényszék tuniszi és marokkói állampolgársági rendeletekről szóló 1923. évi tanácsadó véleményét: *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco on Nov. 8th, 1921*, 1923 P.C.I.J. (ser. B) no. 4 (Feb. 7); [www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.02.07\\_morocco.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.02.07_morocco.htm).

<sup>16</sup> *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law* (Hága, 1930. április 12., League of Nations, Treaty Series, vol. 179, 89.) no. 4137.

<sup>17</sup> 1930 Conference for the Progressive Codification of International Law: *Protocol relating to military obligations in certain cases of double nationality* (1930. április 12. [1937] 178 LNTS 229.) no. 4117. Az Egyezményhez kapcsolódó két további jegyzőkönyv: *Protocol relating to a certain case of statelessness* (Hága, 1930. április 12. [1937] 179 LNTS 115.) no. 4138; *Special protocol concerning statelessness* 1930. április 12.

<sup>18</sup> Az Egyezmény részes államait elsősorban a Brit Nemzetközösség tagjai között találjuk.

<sup>19</sup> Alfred Michael BOLL: *Multiple Nationality And International Law* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2007) 195.



sága jelentést dolgozott ki a Közgyűlés részére a kettős állampolgárságról,<sup>20</sup> amelynek legfontosabb megállapítása: „valamennyi személy jogosult egy állampolgárságra, de csakis egy állampolgárságra”.<sup>21</sup>

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának<sup>22</sup> 15. cikke alapján mindenkit megillet az állampolgársághoz való jog.<sup>23</sup> A Nyilatkozatban foglalt jogosítvány azonban nem szegezhető szembe konkrétan egyetlen állammal sem, az egyént megillető jog az állampolgárságra nem biztosítja, hogy valaki – bármilyen erős tények alapozzák is meg a követelését – jogszerűen követelhesse, hogy az adott állam fogadja el állampolgárának.

### 3.3. A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG ELFOGADÁSA FELÉ

A többes állampolgárság burkolt elfogadásával találkozhatunk az ENSZ Közgyűlése által 1979. december 18-án elfogadott és 1981. szeptember 3-án hatályba lépett, a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény<sup>24</sup> esetében. Az egyezmény 9. cikke szerint a szerződő felek biztosítják, „hogy sem egy külföldivel kötött házasság, sem a férj által a saját állampolgárságának a házasság alatt történt megváltoztatása ne változtassa meg önmagában a feleség állampolgárságát, ne tegye őt hontalanná, vagy ne kényszerítse rá a férjének állampolgárságát.”<sup>25</sup> Az egyezmény az államokat tehát vissza kívánja tartani attól, hogy a külföldivel történő házasságkötés ténye alapján megfoszák a nőket eredeti állampolgárságuktól. A tények ugyanakkor azt mutatják, hogy szinte valamennyi ország állampolgársági törvénye alapján megszerezheti férje állampolgárságát a nő. Az államok ugyan elfogadhatnak egy olyan nemzeti szabályt, mely csupán a férje állampolgárságát ténylegesen megszerző nők esetében írja elő az eredeti állampolgárságtól való megfosztást, ez azonban az állam részére lényegesen nehezebben követhető, mint a házasságkötés pusztán ténye. Éppen ezért azt mondhatjuk, hogy ez a szabály ténylegesen megnyitja a többes állampolgárság megszerzésének lehetőségét egy nagyon fontos csoport esetében.

<sup>20</sup> *Yearbook of the International Law Commission, 1954. Vol. II.* Documents of the sixth session including the report of the Commission to the General Assembly: Document A/CN.4/81: Third report on the elimination or reduction of statelessness by Roberto Córdova, Special Rapporteur; Document A/CN.4/83: Report on multiple nationality by Roberto Córdova, Special Rapporteur; Document A/CN.4/84: Survey of the problem of multiple nationality prepared by the Secretariat Report of the International Law Commission to the General Assembly (United Nations Publications A/CN.4/SER.A/1954/Add.1.).

<sup>21</sup> Document A/CN.4/83: *Report on multiple nationality by Roberto Córdova, Special Rapporteur*, 48.

<sup>22</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Elfogadta és kihirdette az ENSZ Közgyűlésének 217 A (III) határozata, 1948. december 10.

<sup>23</sup> Lásd a Nyilatkozat 15. cikk (1) bek.-ét.

<sup>24</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979. december 18.

<sup>25</sup> Lásd az Egyezmény 9. cikkének (1) bek.-ét.

A többes állampolgárságot érintő fejlemények leginkább a bűvópatakra emlékeztetnek: hosszú időn keresztül kevés állam fogadja el annak lehetőségét, de az ellenállás ritka és lanya, így a korábban épphogy megtúrt intézmény annyira megszilárdul, hogy a gyakorlatban még a legerősebb államok is fokozatosan feladják ellenállásukat, ezáltal téve a többes állampolgárságot a nemzetközi szokásjog által elfogadott jogintézménnyé. Példaként érdemes felidézni az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusának igazságszolgáltatási bizottságában 2005-ben lezajlott többes állampolgárságot érintő vizsgálatot.<sup>26</sup> Ebben a meghallgatott kiváló professzorok nemcsak azt állították, hogy a többes állampolgárság nem áll összhangban az amerikai alkotmányos demokrácia erkölcsi és pszichikai alapjaival, hanem azt is, hogy akár potenciális terroristák adhatnak majd életet gyermekeknek az Egyesült Államokban, hogy ötödik hadoszlopot képezzenek.<sup>27</sup> Emellett szintén felvetődött a többes állampolgárságnak, mint egyfajta politikai bigámiának a gondolata.<sup>28</sup> Semmi sem bizonyítja jobban, hogy a többes állampolgárság intézménye a nemzetközi közösségben nagymértékben megerősödött, mint hogy az amerikai döntéshozók és véleményformálók súlyos kétségei, illetve kifogásai ellenére az Egyesült Államok az elmúlt évtizedekben teljes egészében feladta a többes állampolgársággal kapcsolatos ellenállását, és az amerikai állampolgárságot lényegében már csak abban az esetben veszíti el egy polgár, ha saját maga jelentkezik valamely amerikai követségen, hogy lemondjon állampolgárságáról.

A nemzetközi közösség tehát mindinkább elfogadó a többes állampolgárságot tekintve, és egyre inkább úgy látja azt, mint „egy befogadási és elismerési gesztust azok számára, akik integrálódni kívánnak egy politikai közösségbe, anélkül, hogy feladnák kapcsolataikat egy másik közösséggel.”<sup>29</sup> Ahogyan azt Kochenov helyesen megállapítja, a nemzetközi jogfejlődéssel az államok elveszítették a jogi lehetőséget arra, hogy homogén monokulturális társadalom kialakítására törekedjenek állampolgársági politikájuk segítségével.<sup>30</sup> Érdemes itt felidézni Jonathan Bach álláspontját, aki szerint „a kettős állampolgárság és a szavazati jogok kiterjesztése nem vitatja a nemzeti területi joghatóság és a nemzetállam rendszerének alapelvét.”<sup>31</sup>

<sup>26</sup> *Dual Citizenship, Birthright Citizenship, and the Meaning of Sovereignty* Hearing before the Subcommittee on Immigration, Border Security and Claims of the Committee of the Judiciary, House of Representatives, One Hundred Ninth Congress, September 29, 2005, Volume 4; (*United States Government Printing Office (GPO) 2006*); [commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju23690.000/hju23690\\_0.HTM](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju23690.000/hju23690_0.HTM).

<sup>27</sup> *Dual Citizenship* [...] (26. l.) lásd Dr. John C. Eastman, a Chapman University School of Law professzorának nyilatkozatát.

<sup>28</sup> *Dual Citizenship* [...] (26. l.) lásd Peter J. Spiro, a University of Georgia School of Law professzorának megállapításait.

<sup>29</sup> Joachim BLATTER: „Dual Citizenship for Ethnic Minorities with Neighbouring Kin States” in Rainer BAUBÖCK (szerk.): *Dual Citizenship for Transborder Minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat* (European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies [RSCAS] 2010/75) 13; [eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS%202010\\_75.rev.pdf](http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS%202010_75.rev.pdf).

<sup>30</sup> KOCHENOV (14. l.) 323.

<sup>31</sup> Jonathan BACH: *Extending Rights to Citizens Abroad: Implications for the Nation-state* (New York: International Affairs Working Paper 2011); [www.gpia.info/files/u706/Bach\\_2011-02.pdf](http://www.gpia.info/files/u706/Bach_2011-02.pdf).



### 3.4. A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG – AZ EURÓPA TANÁCS JOGFEJLESZTŐ SZEREPE

A többes állampolgársággal kapcsolatosan újabban jelentős előrelépésnek lehetünk tanúi Európában az Európa Tanács égisze alatt megszületett 1997. évi Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kapcsán.<sup>32</sup> Az Egyezmény 3. cikke megállapítja, hogy minden állam saját joga szerint dönti el, hogy kik a polgárai, de ennek összhangban kell állnia a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az általános jogelvekkel. Az Egyezmény megváltoztatja az európai államok korábbi elutasító, illetve tartózkodó álláspontját a többes állampolgársággal kapcsolatban, és teljes egészében semleges álláspontra helyezkedik a többes állampolgárság jogintézményét illetően. Az Állampolgárságról szóló Európai Egyezményhez csatolt Magyarázó Jelentés<sup>33</sup> egyértelművé teszi, hogy az Egyezmény részes feleinek továbbra is szabadságukban áll meghatározni, hogy engedélyezik-e polgárai számára a többes állampolgárságot. Abban az esetben azonban, ha az adott állam engedélyezi polgárai számára a többes állampolgárságot, semmilyen megkülönböztetést nem tehet azon polgárai között, akik csak egy állampolgársággal, és azon polgárok között, akik több állampolgársággal rendelkeznek.<sup>34</sup> A Magyarázó Jelentés 69. és 70. pontja alapján a külföldön élő személyeknek az állampolgárság megtartása vagy a kedvezményes visszahonosítás révén élvezett előjogaik megszűnhetnek, ha több nemzedék óta élnek külföldön.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének legfontosabb rendelkezései két hátrányos helyzetű csoport részére biztosítják a méltó jogi elbánást a többes állampolgárságot illetően. Az Egyezmény kifejezetten megőrzendőnek írja le 11. cikkében azon többes állampolgárok állampolgárságát, akik *ex lege* születéssel lettek több állam állampolgárai a különböző állampolgársági elvek következtében. Az Egyezmény 16. cikke továbbá megkívánja, hogy a tagállamok fogadják el azon polgárait többes állampolgároknak, akik más államok korlátozó rendelkezései miatt előzőleg fennálló állampolgárságukról lemondani nem tudnak.

A strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság a *Tănase v. Moldova*-ügyben<sup>35</sup> hozott ítélete jól alátámasztja a többes állampolgárság jogintézményének elfogadottságát az európai kontinensen. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ebben az ügyben megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének megszegését jelenti az, hogy a többes állampolgár moldáv személyek mandátumszerzését akadályozni kívánták a moldovai parlamentben.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án kelt, az *Állampolgárságról* szóló *Európai Egyezmény*. Magyarországon kihirdette a 2002. évi III. tv.

<sup>33</sup> *Explanatory Report to the European Convention on Nationality* (ETS no. 166, 1997).

<sup>34</sup> Ez a szabály összhangban áll az Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 17. cikkével.

<sup>35</sup> *Tănase v. Moldova* [GC], No. 7/08, §§ 11–17, Strasbourg, 2010. április 27-én hozott ítélet.

<sup>36</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke előírja az állampolgárok aktív és passzív választójogának biztosítását az egyenlő és titkos választások során. Jakab András szerint ez a rendelkezés az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatából levezetve közvetve tartalmazza a választójog egyenlőségének követelményét. Álláspontja szerint az

Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélete jól tükrözi az európai államok változó hozzáállását a többes állampolgárság vonatkozásában, amely így egyre inkább megengedővé válik.

### 3.5. TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG A NEMZETI KÖZÖSSÉGHEZ VALÓ TARTOZÁS ALAPJÁN

Az Egyezmény előírja, hogy nem lehetséges az állampolgárok közötti differenciálás nemzeti vagy etnikai eredet, továbbá vallás, faj, bőrszín vagy nem alapján, ezáltal jelentősen hozzájárult az állampolgársági jog deetnicizálódásához.<sup>37</sup> A nemzeti vagy etnikai eredet szerinti megkülönböztetés tilalma ugyanakkor nem zárja ki, hogy az állampolgárság megszerzése kapcsán előnyben részesüljenek azok, akik kulturálisan, nyelvükben vagy etnikailag az adott ország többségi lakosságához tartoznak, de állampolgársággal nem rendelkeznek, ahogyan azt az Állampolgárságról szóló Európai Egyezményhez csatolt Magyarázó Jelentés 5. cikke leszögezi. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban c. Bolzanói Ajánlásai<sup>38</sup> alapján az államoknak jogukban áll, hogy történelmi, kulturális, családi szálakat és nyelvi kompetenciákat vegyenek figyelembe, amikor külföldön élő egyéneknek polgárságot adnak.<sup>39</sup> Az európai jogfejlődés nagyon jelentős előrelépését vélhetjük felfedezni a Bolzanói Ajánlásokban. A Bolzanói Ajánlások lényegében a többes állampolgárságnak egy olyan elfogadását foglalják magukban, amely az állampolgárság kiterjesztését jelenti a külföldön élő, de kultúrájukban egy másik országhoz tartozó személyekre.

Jugoszlávia szétesését, illetve a Szovjetunió széthullását követően egyes utódállamokban olyan új állampolgársági rendelkezéseket hoztak, amelyek olyan személyek állampolgársági kapcsolatának helyreállítását tűzték célul, akik korábban polgárai voltak az országnak, és az állampolgárságukat önhibájukon kívül veszítették el. A balti államok és egyéb szovjet utódállamok nem biztosították a szovjet területi hódítás után betelepült szovjet állampolgárok és leszármazóik állampolgári jogait az új államokban, ezért Oroszország orosz állampolgárságot ajánlott fel és nyújtott ezen állampolgárok részére. Már több mint egymillió orosz állampolgár él a volt

Egyezmény gyakorlati megvalósulása szempontjából az is megengedhető, ha általában (hazai) lakóhelyhez kötik a választójog gyakorlását, tehát nem kötelező azt biztosítani a külföldön élő állampolgárok számára. Lásd JAKAB András: „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában” *Pázmány Law Working Papers* 2011/38. 3.

<sup>37</sup> Ismert, hogy a görög állampolgársági törvény egészen a közelmúltig megkülönböztette a görög nemzetiségű felmenőkkel rendelkező állampolgárokat az etnikailag nem görög nemzetiségű görög állampolgároktól. Természetes, hogy egy ilyen megkülönböztetés súlyosan sértené az 1997. évi Állampolgársági Egyezmény szabályait, de az általános európai jogrenddel is súlyos konfliktusban állna.

<sup>38</sup> The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations (OSCE HCNM 2008), 2008. október 2.

<sup>39</sup> The Bolzano (38. lj.) 19.

szovjet utódállamokban. Románia a Moldáviában élő román nemzetiségű személyek részére ajánlott fel állampolgárságot.<sup>40</sup> Jugoszlávia hosszú ideig a délszláv népek közös hazája volt, felbomlása során azonban az *uti possidetis juris* elve alapján meghúzott, és számos esetben az etnikai viszonyokat csak részben tükröző új határokon kívül kerülő polgárok számára biztosították az utódállamok a jogi kötelek visszaállítását többségi nemzetük irányába. A legjelentősebb ezek közül a Boszniában élő horvátok kérdése volt: mintegy nyolcszáz ezer boszniai horvát rendelkezik horvát állampolgársággal, de sokan folyamodtak a boszniai *Republika Srpska-ból*<sup>41</sup> szerb állampolgárságért.<sup>42</sup>

Ezek a közép-európai fejlemények teremtették meg Magyarország számára is a jogi lehetőséget az állampolgárság biztosítására azon személyek részére, akik önhibájukon kívül, elsősorban az I. és a II. világháború után aláírt békeszerződések következtében veszítették el magyar állampolgárságukat. Ebben az esetben is egy olyan jogi folyamatról van szó, amely az egyén számára egyfajta személyes igazságtételt jelent. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi közösség nagyon megértő és elfogadó ezekkel a fejleményekkel kapcsolatban, amelyek számos konfliktust előznek meg, és biztosítják a népek közötti békés egymás mellettélést Kelet-Közép-Európában.

### 3.6. TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A többes állampolgárság gondolatának egészen más jelentősége van az EU területén, mint bárhol máshol a világon. Egyértelmű, hogy az európai jog sérül, ha a külföldön élő polgárok nem tudnak részt venni tagállamuk politikai rendszerében, és ezáltal a tagállami reprezentációra épülő uniós intézmények közvetett működésének meghatározásában. A nemzeti állampolgárságok nagymértékben kiüresedtek az európai uniós polgárság intézményének következtében, és elsősorban a nemzeti választásokkal kapcsolatos jogosítványokra szűkültek le. Ennek eredményeképpen az EU tagállamai közül tizenhét már nem követeli meg a saját állampolgárságról történő lemondást, elfogadva ezáltal, hogy ezek a személyek többes állampolgárrá váljanak. Tíz állam azonban továbbra is fenntartja ezt a jogi kívánalmat, ezt azonban a jogtudomány képviselői, különösen Dimitry Kochenov, súlyosan az európai jogrend alapelveibe ütközőnek tartják.<sup>43</sup>

Összegzésül elmondhatjuk, hogy az állampolgárság szabályozása a nemzetközi jogban a klasszikus elmélet alapján úgy szólt, hogy egy magánszemélynek csak egy állampolgársághoz volt joga.<sup>44</sup> Bár továbbra sincs univerzális nemzetközi jogi szabály a többes állampolgárságról, az államok a társadalmi körülmények hatásá-

<sup>40</sup> Moldávia Románia része volt 1943-ig, amikor a Molotov-Ribbentrop paktum következtében a Szovjetunióhoz csatolták.

<sup>41</sup> A boszniai Szerb Köztársaság.

<sup>42</sup> BAUBÖCK (29. lj.) 5.

<sup>43</sup> KOCHENOV (14. lj.) 323–343.

<sup>44</sup> RUTH DONNER: *The Regulation of Nationality in International Law* (New York: Transnational Publishers 1994) 18–19, 25.

ra – ahogyan azt Tóth Judit megjegyzi – szabadon alakították ki az erre vonatkozó szabályokat.<sup>45</sup> Ennek alapján a világ államainak 45%-a már lehetővé teszi a többes állampolgárság intézményét. Így tehát a korábbi elutasítás helyett legalábbis arról beszélhetünk, hogy nemzetközi összehasonlításban az államok véleménye megosztott a tekintetben, hogy a többes állampolgárság intézménye elfogadható-e vagy sem. Ehhez képest Európában a sajátos történelmi és szociális viszonyok következtében a többes állampolgárság intézménye sokkal inkább elfogadott. Ennek kapcsán figyelemmel kell lenni különösen az Európa Tanács és az EU jogfejlesztő tevékenységére, az Unió tagállamai és polgárai közötti speciális kapcsolatra, valamint az uniós polgárság intézményére. Ha nem is az univerzális nemzetközi közjogot, de legalább az európai regionális nemzetközi jogot tekintve elmondhatjuk, hogy a többes állampolgárság elfogadottá vált az alábbi csoportok körében: (a) a házasságkötés tényével több állampolgársághoz jutó nők; (b) az *ex lege* születéssel több állam polgárságát elnyerő személyek; (c) a más államok korlátozó rendelkezései miatt korábbi állampolgárságukról lemondani nem tudó személyek; (d) a nemzet közösségéhez tartozó, tartósan külföldön élő személyek, elsősorban azok, akik a történelmi körülmények miatt, akaratuk ellenére veszítették el állampolgárságukat.

Az alábbiakban fejtegetéseinket a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának fejlődésével folytatjuk, majd ezt követően uniós összefüggésben térünk vissza a két probléma viszonyrendszerére.

#### 4. A KÜLFÖLDÖN ÉLŐ ÁLLAMPOLGÁROK SZAVAZATI JOGA A NEMZETKÖZI JOG ALAPJÁN

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának<sup>46</sup> 25. cikke kimondja, hogy „[m]inden állampolgárnak [...] megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy [...] szavazzon és megválaszt-hassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését”. Az Egyezségokmány 2. cikke tisztázza, hogy valamennyi részes fél vállalja az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesülését a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikk (1) bekezdése egyúttal mindenki számára biztosítja a jogot a hazája irányításában való részvételhez, közvetlenül vagy közvetve, szabadon választott képviselők útján. A megfogalmazás egyértelművé teszi a kapcsolatot a politikai jogok és az állampolgárság között, ahogyan azt Rubio-Marin is aláhúzza.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> TÓTH Judit: „Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől” *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2004/2. 5–14, 5.

<sup>46</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, 1966. december 16. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. tvr.

<sup>47</sup> Ruth RUBIO-MARIN: „Transnational Politics and the Democratic Nation-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants” *New York University Law Review* 2006/81. 117–147, 119.

#### 4.1. KATONÁK, DIPLOMATÁK

A II. világháborúig az államok nem is érezték szükségesnek, hogy a külföldön élő állampolgáraik részére szavazati jogot biztosítsanak. Számos országban azonban a fegyveres erők hallatlan áldozatvállalása olyan hatást váltott ki, hogy a parlamentek úgy vélték, biztosítani kell a szavazati jogot a külföldön állomásozó fegyveres erők, továbbá a külföldön szolgáló diplomáciai személyzet részére is. Ez történt például Nagy-Britanniában, Kanadában vagy Ausztráliában.<sup>48</sup>

#### 4.2. A MIGRÁNS MUNKAVÁLLALÓK SZAVAZATI JOGA

A migráns munkavállalók választójogának elismerése kapcsán az első mérföldkő az ENSZ Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezménye volt,<sup>49</sup> amely 41. cikkében kimondja: „a migráns munkavállalók és családtagjaik jogosultak a származási országuk közügyeiben való részvételre, valamint ezen állam választásán az aktív és passzív választójogra.” Az Egyezményt eddig csupán negyvenhét állam ratifikálta, mégis egyértelműen kifejezi a nemzetközi közösség kedvező hozzáállását a politikai jogok származási országban történő fenntartását illetően a más országokban munkát vállaló személyek vonatkozásában.

A külföldön élő polgárok szavazati jogát tekintve jelentős áttörésről azóta beszélhetünk, amióta az államok döntő többségében egyre inkább elfogadottá vált az a gondolat, hogy a munkavállalás céljából külföldre költözők részére az államnak a továbbiakban is biztosítani kell a szavazati jogot. Ennek a jogfejlődési iránynak a társadalmi megalapozottsága egyrészt az európai integráció történetéhez kapcsolódik, másrészt ahhoz a tényhez, hogy mára az EU mintegy ötszázmillió polgára közül tizenkétfélmillió polgár valamely más tagállamban él, és ezek a személyek zömével munkavállalók, illetve családtagjaik. Erőteljesen indokolható volt, hogy ezek a személyek megőrizték politikai jogaikat eredeti államukban. Hasonló fejlemények következtek be a világ egyéb területein is, itt jellemzően a más országban sikert elérő emigránsoknak a gazdaságilag elmaradottabb származási országukhoz kapcsolásának szándékáról beszélhetünk. Ezen országok közül Mexikót tekinthetjük

<sup>48</sup> A brit jogi szabályozásra hivatkozva egy polgár, aki saját elhatározásából élt Nagy-Britannián kívül, megtámadta a katonáknak és a szolgálatot teljesítő diplomatáknak biztosított szavazati jogot. Úgy vélte, hogy az általa amiatt elszenvedett hátrány, hogy a katonákkal és a diplomatákkal szemben nem jogosult külföldön élő brit polgárként a választásokon való részvételre, az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogaiba ütközik. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága azonban úgy ítélte meg, hogy nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha egy állam csak a katonái és egyéb, közvetlenül az állam irányítása alatt álló személyek, pl. diplomaták részére biztosítja a választójogot külföldön, mert a közvetett állami irányítás ténye külön kategóriába sorolja az állampolgárok e – rendkívül szűk – csoportját. Mivel különböző minőségű jogi kategóriákról van szó, a diszkrimináció tilalmába való ütközést nem lehetett megállapítani.

<sup>49</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (New York, 1990. december 18, United Nations, Treaty Series, vol. 2220, 3.); Doc. A/RES/45/158. Az ENSZ Közgyűlése a 45/158 sz. határozattal fogadta el az Egyezményt.

tipikus példának, amelynek több mint húszmillió fős emigráns lakossága él ma az Egyesült Államok területén, általában a mexikóinál lényegesen kedvezőbb gazdasági helyzetben. A Mexikóból elszármazott személyek a gazdasági életben betöltött szerepüket sokszor lokálpatrióta módon szülőhelyükön a gazdaság és a körülmények fellendítésére fordították, és egy olyan folyamat indult el, amelynek során a gazdasági jogaitak politikai jogokra váltották. Mexikó eleinte speciális mexikói igazolványokat ajánlott a külföldön élő mexikóiak részére, melyek csupán a gazdasági jogokkal, örökléssel, tulajdonszerzéssel és a szabad beutazással voltak kapcsolatosak. Ez azonban az Amerikában élő mexikóiak tömegét nem elégítette ki, ezért a későbbiekben már az aktív választójogot is biztosította részükre a mexikói állam, ugyanakkor továbbra sem rendelkeznek passzív választójoggal.<sup>50</sup>

#### 4.3. A MENEKÜLTEK SZAVAZATI JOGA

Ha az önként más országba költöző személyek részére a nemzetközi jog megengedi, hogy politikai jogaitak továbbra is gyakorolják eredeti hazájukban, még inkább méltányos és igazságos mindez a kényszerrel elűldözött személyek esetében. Egyes szerzők már a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának diszkrimináció-mentességre vonatkozó 2. cikkében felfedezik azt a jogi kötőerőt, amelynek alapján az államok kötelesek biztosítani a menekültek választási jogát eredeti országukban.<sup>51</sup> A gyakorlat megmutatta, hogy a külföldön élő menekülteknek számos országban, így Eritrea, Kelet-Timor, Namíbia, Irak és Bosznia választásai során joga volt a választásokon való részvételre.<sup>52</sup> Ezt a jogot a daytoni megállapodás<sup>53</sup> kifejezetten szerződéses jogként biztosította a Bosznia-Hercegovinából a háborúk hatására elmenekült személyeknek.<sup>54</sup>

A fenti választások során néhány esetben nem rezidens polgároknak biztosítottak választási jogot, olyan személyeknek, akik etnikai, illetve kulturális alapon kötődtek ahhoz az államhoz, ahol egy társadalmi-politikai kataklizma következtében az állami életet újra kellett szervezni, és személyes körülményeik kapcsán esélyesek voltak arra, hogy az új állam állampolgárságát megkapják. Így történt például Eritreában vagy Irakban a nem állampolgár, külföldön élő, de az államhoz kulturálisan kötődő személyek esetében.

<sup>50</sup> David FITZGERALD: „Rethinking Emigrant Citizenship” *New York University Law Review* 2006/81. 90–116, 96–97; Jose ITZIGSOHN: „Migration and Transnational Citizenship in Latin America: The Case of Mexico and the Dominican Republic” in Thomas FAIST – Peter KIVISTO (szerk.): *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship* (New York: Palgrave Macmillan 2007) 113–134.

<sup>51</sup> Jeremy GRACE: „Challenging the Norms and Standards of Election Administration: External and Absentee Voting” *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (IFES 2007) 35–58, 39; [www.ifes.org/publication/3dd9c7573d5b38d597a995a5533d456e/3%20IFES%20-Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP%20EXTVOT.pdf](http://www.ifes.org/publication/3dd9c7573d5b38d597a995a5533d456e/3%20IFES%20-Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP%20EXTVOT.pdf).

<sup>52</sup> BAUBÖCK (11. lj.) 2436.

<sup>53</sup> Dayton Peace Agreement, 1995. november 21.

<sup>54</sup> GRACE (51. lj.) 39.



Az EBESZ 1999. évi isztambuli csúcán elfogadott deklaráció<sup>55</sup> alapján a tagállamok „előmozdítják a menekültek jogait a származási országukban tartandó választásokon való részvétel vonatkozásában”.<sup>56</sup> A *soft law*-ban tehát már a befogadó államok proaktív magatartásának a kötelezettségét látjuk, amelynek alapján elő kell segíteniük, hogy a menekültek szavazni tudjanak eredeti hazájukban.

Az ezredforduló óta különösen felgyorsult a külföldi állampolgárok szavazati jogának elismerése Európában. Ennek megvalósulását az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is támogatta a 2005-ben elfogadott 1459. sz. határozatával.<sup>57</sup> Jelenleg az EU területén csak Görögországban, Írországon, Máltán és Cipruson nem szavazhatnak a külföldön élő állampolgárok. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a görög választásokkal kapcsolatos ítélete<sup>58</sup> kimondta, hogy sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét az a tény, hogy bár Görögországban az alkotmányos rendelkezések előírják a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát, a görög törvényhozás mégsem alkotott jogszabályokat annak végrehajtására. Az ítélet nem születhetett volna meg a görög alkotmány külföldi állampolgárok szavazati jogát előíró rendelkezése nélkül, mindazonáltal tükrözi az Emberi Jogok Európai Bíróságának pozitív hozzáállását a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát illetően.

#### 4.4. A NEMZETI KISEBBSÉGEK SZAVAZATI JOGA

A fenti kategórián túlmenően Grace szerint a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát megalapozhatja a nemzethez tartozás is. Grace szerint a külföldi szavazati jognak három lehetséges megalapozása van, egyrészt az elűzött személyek szavazati joga, másrészt az emigránsok és a migráns munkások szavazati joga, harmadrészt a valamely nemzethez tartozás, amelynek alapján a kisebbségi csoportok szeretnének szavazati jogot nyerni a nemzetiségük szerinti államtól.<sup>59</sup> A többes állampolgárság kapcsán már utaltunk arra a folyamatra, amelynek során Közép-Kelet-Európában azok az etnikai csoportok, amelyek Jugoszlávia és a Szovjetunió szétesése, továbbá egyéb államutódlási helyzetek következtében elvesztették többségi nemzetükkel az állampolgársági köteleket, többségi nemzetük újraírt alkotmányos szabályainak eredményeképpen visszanyerték állampolgárságukat, és ez együtt járt a külföldi szavazati jog megszerzésével is. Közép-Kelet-Európában ez a folyamat kevés hullámot verve, békésen zajlott le, és az egyén egyfajta személyes igazságtételként élhette meg. Ezzel egy újabb fontos, eddig jogfosztott csoport vívta ki a külföldi szavazás jogát, hozzájárulva ezzel az európai jogfejlődéshez.

<sup>55</sup> 1999 Istanbul Summit Declaration, 1999. november.

<sup>56</sup> 1999 Istanbul Summit Declaration, 1999. november. 26. bek.

<sup>57</sup> A határozat mellett az Európa Tanács 1714. (2005) sz. ajánlása is a külhoni szavazók szavazati jogának elismerésére hívja fel a tagállamokat.

<sup>58</sup> *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* (No. 42202/07, [2012] ECHR 481). Strasbourg, 2010. július 8-án született ítélet.

<sup>59</sup> GRACE (51. l.) 38.

#### 4.5. A KÜLFÖNI SZAVAZÁS JOGÁNAK ÁLTALÁNOS JOGI ELVÁRÁSSÁ VÁLÁSA EURÓPÁBAN

A Velencei Bizottság 2011 júniusában jelentést fogadott el a külföldön élő állampolgárok szavazati jogáról.<sup>60</sup> Ebben a Velencei Bizottság megállapította, hogy a külföldön élő polgárok szavazati jogának korlátozása az egyetemes választójog korlátozását jelenti. Az európai választási hagyományok nem kívánják meg, hogy valamennyi külföldi állampolgár számára biztosítsák a szavazati jogot, ugyanakkor egy támogató, kedvező trend figyelhető meg a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát illetően az európai államokban.<sup>61</sup> A világon jelenleg több mint kétszázmillió ember él távol a hazájától, többségében munkavállalóként, kisebb részt pedig menekültként. A változó nemzetközi jogi környezet egyre inkább lehetővé teszi a számukra, hogy eredeti hazájukban bekapcsolódhassanak a politikai jogok gyakorlásába.

### 5. EURÓPAI UNIÓS JOGI MEGFONTOLÁSOK

Az EU-ról szóló Szerződés záróokmányához csatolt 2. sz. nyilatkozat<sup>62</sup> értelmében kizárólag az érintett állam nemzeti joga dönti el, hogy kik az állam polgárai. Ennek természetesen az uniós polgárságot tekintve is nagy jelentősége van, hiszen senki sem lehet közvetlenül az EU polgára, csupán valamely tagállam állampolgárságának elnyerése útján. Ahogyan azt Stephen Hall is aláhúzza, a tagállami állampolgársági jognak vannak uniós korlátai is.<sup>63</sup> Ebben a vonatkozásban különösen az Európai Bíróságnak a *Micheletti*-ügyben<sup>64</sup> hozott ítéletére kell figyelemmel lennünk, amelyben a Bíróság kiemelte, hogy a tagállamoknak az állampolgári jogviszonyukat „a közösségi jogra való kellő tekintettel” kell szabályozniuk.<sup>65</sup> A *Micheletti*-ügy kapcsán egy dél-amerikai-olasz többes állampolgárt a spanyol hatóságok nem ismertek el olasz állampolgárságúnak, és így az uniós polgárság jogait élvező személynek. A Bíróság azonban kimondta, hogy amennyiben egy személy uniós polgársággal és valamely más állam polgárságával rendelkezik, az EU tagállamai-

<sup>60</sup> A Velencei Bizottság 2011. június 17–18-i jelentése: *Report on out-of country voting, Study no. 580/2010, CDL-AD(2011)022*. 2011. június 17–18.

<sup>61</sup> A lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak a szavazati jog gyakorlásából való kizárása mellett felhozható érveket – mint pl. a szülőfölddel való gyenge kapcsolat, a kevesebb információ, a közvetlen érdekeltség feltételezhető hiánya vagy a választójog és a megválasztott politikai testületek döntéseinek a választójoggal rendelkezőkre gyakorolt közvetlen hatása közötti kapcsolat hiánya – a jelentés az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései alapján gyűjti össze. Lásd FÁBIÁN György: „A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban” *De iurisprudentia et iure publico* 2012/3. 1–15, 4.

<sup>62</sup> HL 1992. C 191, 98.

<sup>63</sup> Stephen HALL: *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union* (Dordrecht: Martinus Nijhoff 1995) 43.

<sup>64</sup> A C-369/90. sz. *Micheletti*-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1992, I-4239. o.].

<sup>65</sup> *Micheletti*-ügy (64. lj.) 10. bek.

nak el kell őr ismerniük uniós polgárnak, és biztosítaniuk kell számára az ebből fakadó jogok teljességét.<sup>66</sup>

Az EU területén, ahol a tagállami állampolgársághoz fűződő jogok lényegében leszűkülnek a nemzeti választásokon való aktív és passzív részvételre, az állampolgári jogok fejlődésének két iránya lehetséges. Az egyik irány Balibar szavaival egy olyan folyamat, amelyben az idegenekből mint ellenségekből az idegenek mint polgárok irány rajzolódhat ki, amely Balibar szerint szükségszerűség.<sup>67</sup> Dahl véleménye szerint a démosz a társulás minden felnőtt tagját magában foglalja, akik a közösség kötelező döntéseinek alanyai,<sup>68</sup> kivéve az átmenetileg ott tartózkodó személyeket és a mentális betegségekben szenvedőket.<sup>69</sup> Ezeket az elképzeléseket az európai jogfejlődés is követte. 1992-ben az Európa Tanács égisze alatt a külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló nemzetközi egyezmény<sup>70</sup> megkötése kapcsán is egyértelműen látszik, hogy az európai térség tagállamai bizonyos politikai jogok megadására is hajlandók.

Az államok területén élő külföldiek szavazati joga megteremtésének szószólója Day és Shaw, akik az ún. *alien suffrage* biztosításával arra köteleznék az államot, hogy integrálja valamennyi bevándorló közösségét a társadalmi, gazdasági és politikai életébe. A szerzők úgy gondolják, hogy ez korlátozott keretek között máris megvalósult az EU területén, és ez segíteni fogja a nemzetek ellenkezésének csökkentését a hazájukban élő külföldiek szavazati jogát illetően.<sup>71</sup>

Sokan mondják, hogy az EU-t csak egy vékony vonal választja el attól, hogy szövetségi állammá váljék,<sup>72</sup> ezért érdemes egy pillantást vetni arra a gyakorlatra, amely az Egyesült Államok tagállami és szövetségi állampolgárságára irányadó. Az amerikai alkotmány 14. módosításának 1. §-a szerint „az Egyesült Államokban született vagy honosított minden személy, aki annak joghatósága alá tartozik, az Egyesült Államok állampolgára és azon államé, amelyben lakóhellyel rendelkezik”. Ez tehát azt jelenti, hogy az Egyesült Államokban is létezik tagállami állampolgárság, de az automatikusan megváltozik, ha valamely amerikai polgár az egyik tagállamból a másik tagállamba költözik. Lehetséges volna tehát az EU-ban is a jogfejlődésnek egy olyan iránya, amelyben az állampolgárság egybeesne a tagállami

<sup>66</sup> GYENEY Laura: „Kettős állampolgárság az Európai Unió erőterében” *Iustum Aequum Salutare* 2013/2. 157–168, 166.

<sup>67</sup> Etienne BALIBAR: „Strangers as Enemies: Further Reflections on the Aporias of Transnational Citizenship” *Globalization Working Papers* 2006/4. 13; [www.socialsciences.mcmaster.ca/institute-on-globalization-and-the-human-condition/documents/IGHC-WPS\\_06-4\\_Balibar.pdf](http://www.socialsciences.mcmaster.ca/institute-on-globalization-and-the-human-condition/documents/IGHC-WPS_06-4_Balibar.pdf).

<sup>68</sup> Robert A. DAHL: *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press 1989) 90.

<sup>69</sup> DAHL (58. l.) 89.

<sup>70</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Az Európa Tanács 144. sz. egyezménye a külföldiek helyi közéletben való részvételéről. Strasbourg, 1992. február 5.

<sup>71</sup> Stephen DAY – Jo SHAW: „Implementing Union Citizenship: The Case of Alien Suffrage and the European Union” 7; [www.reading.ac.uk/AcaDepts/ce/GSEIS-reamweaver/Content/research/tser/papers/vienna\\_paper.pdf](http://www.reading.ac.uk/AcaDepts/ce/GSEIS-reamweaver/Content/research/tser/papers/vienna_paper.pdf).

<sup>72</sup> Christian TOMUSCHAT: „The International Responsibility of the European Union” in ENZO CANNIZZARO (szerk.): *The European Union as an Actor in International Relations* (The Hague: Kluwer Law International 2002) 183.

polgárok állandó lakóhelyével, és annak megváltozása automatikusan kiváltaná a személy állampolgárságának megváltozását. Owen például az EU-ban is az állandó lakóhelyen alapuló állampolgárság megteremtése mellett tör lándzsát.<sup>73</sup> Az Unióban ugyanakkor azt látjuk, hogy a tagállamok még mindig meglehetősen szűkkelően bánnak az állampolgárság megszerzésének lehetőségével, ezért úgy tűnik, hogy ez az út kevésbé járható. Mindazonáltal – ahogy Bauböck is aláhúzza – szem előtt kell tartanunk, hogy a fogadó országok általában nem biztosítanak szavazati jogot a külföldi rezidenseknek. Ez a populáció megfosztatik a demokratikus részvétel lehetőségétől. Bauböck álláspontja szerint ez emberi jogi sérelemként is leírható.<sup>74</sup> Bauböck ugyanakkor további két fontos megállapítással is hozzájárul e gondolatmenet továbbviteléhez. Egyrészt hangsúlyozza, hogy „a démosz külső határainak meghatározása a demokratikus önrendelkezés kérdése”,<sup>75</sup> továbbá kifejti, hogy „a politikai közösség szigorúan területi értelemben vett koncepciója nem állja meg a helyét egy olyan világban, ahol az emberek nagy tömege lépi át a nemzetközi határokat és telepedik le külföldön.”<sup>76</sup> Ennek következtében a legvalószínűbb fejlemény az, hogy az államnak mint területileg felfogott koncepciónak a jelentősége csökken, és sokkal inkább az egész Unió területén szétszórva élő, az adott államhoz kötődő polgárok közösségének jelenléte testesíti meg az állam egyik legfőbb alkotóelemét jelentő népet. Ezt a folyamatot Dimitry Kochenov az állampolgárság deterritorializációjaként írja le, és az EU jogfejlődéséből a leginkább valószínű scenárióként fogalmazza meg.<sup>77</sup>

Mások szintén azt az álláspontot képviselik, hogy egy alapvető jogot veszít el az a személy, aki szabadon mozog az EU területén, hiszen számára azok az országok, amelyekben munkát vállal, politikai jogokat valószínűleg nem fognak biztosítani. Spiro megállapítása szerint, ha az identitás megszűnik, akkor magának az állampolgárságnak a normatív alapja szűnik meg.<sup>78</sup> Ebben a tekintetben Rubio-Marin különösen fontos megállapítást tesz, amikor aláhúzza, hogy az állampolgárság a politikai tagság kifejezésére szolgál. Ennek következtében az állampolgárság ténye az önbecsülés, büszkeség és pszichológiai komfort velejárója lehet. Rubio-Marin szerint a tagság ténye olyan élményt biztosít egyeseknek, amely önmagában is értékkel bír. A politikai tagság kívánalma valamely nemzeti kultúrához kötöten

<sup>73</sup> David OWEN: *Transnational Citizenship and Rights of Political Participation* (Frankfurt am Main: Goethe-University, Cluster of excellence The Formation of Normative Orders 2011) 2, 7; [publikationen.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/22387](http://publikationen.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/22387).

<sup>74</sup> Rainer BAUBÖCK: „How Migration Transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational perspectives” *IWE Working Paper Series, Austrian Academy of Sciences* 2002/24. 23; [www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP24.pdf](http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP24.pdf).

<sup>75</sup> BAUBÖCK (11. lj.) 2411.

<sup>76</sup> BAUBÖCK (11. lj.) 2419.

<sup>77</sup> Dimitry KOCHENOV: „Rounding up the Circle: The Mutation of Member States’ Nationalities under Pressure from EU Citizenship” *EUI Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies [RSCAS], 2010/23. 32; [cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS\\_2010\\_23\\_corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23_corr.pdf?sequence=3).

<sup>78</sup> Peter J. SPIRO: „Dual Nationality and The Meaning of Citizenship” *Emory Law Journal* 1997/46. 1411–1485, 1411.

jelenik meg, ahogyan Rubio-Marin kifejti: ez a hovatartozás és gyökerezettség élménye, mely „lehetővé teszi a generációk közötti összekapcsolódás érzését és ezáltal egyfajta történelmi transzcendenciát és folyamatosságot.”<sup>79</sup> Így tehát Európában egyértelműen az állampolgárságnak egy nemzeti kultúrához való kötöttségéről beszélhetünk, amelyet Brun nagyon helyesen fejez ki, amikor így fogalmazza meg az állampolgár dilemmáját: „miért kérjek én más állampolgárságot, ha még mindig lengyelnek érzem magam.”<sup>80</sup>

Az EU-ban a külföldön élő állampolgárok jogainak biztosítása egyre inkább uniós jogi kötelezettséggé válik. Az Európai Bizottság 2010. évi jelentése az uniós polgárságról<sup>81</sup> hangsúlyozza, hogy az a külföldön élő uniós polgár, aki sehol sem szavazhat, nem vehet részt az EU politikai életében, és ezáltal uniós jogai is csorbulnak. Bauböck szerint egy olyan szokásjogi jogfejlődés tanúi lehetünk, amely elvezethet ahhoz a szokásjogi szabályhoz, amely megkívánja az államok részéről a külföldön élő állampolgáraik részére is a szavazati jog biztosítását.<sup>82</sup> Ennek ellenére jelenleg a szavazati jog biztosítása a külföldön élő állampolgárok számára még csak lehetőség, de nem jelent jogi értelemben vett kötelezettséget.<sup>83</sup>

Természetesen, mint minden jogi konstrukció ellen, ezzel szemben is felvonultathatók jogi érvek. Egyesek vélelmezik, hogy a külföldön élő állampolgárok, akik az állampolgárságuk szerinti állam igazságszolgáltatási rendszere alól általában könnyen kibújhatnak, és akiket az általuk választott törvényhozás és kormányzat lépései közvetlen kihatásukban kevésbé érintenek és közvetlenül nem is köteleznek, talán kevesebb erőfeszítést fognak tenni annak érdekében, hogy a megfelelő jelölteket válasszák ki a szavazások során. Felvetődik az is, hogy esetlegesen a külföldön élő polgárok kevésbé tájékozottak saját országuk politikai viszonyait illetően, bár ez az internet korában, és az egyéb gyors telekommunikációs és utazási lehetőségek fényében kevésbé életszerű érvnek tűnik. A politikai érveket azonban messze ellensúlyozza az a jogi érv, mely szerint az EU-n belül legalábbis a szabad mozgás akadályává válhat az állampolgárt a politikai jogaitól külföldi tartózkodására való tekintettel megfosztó nemzeti rendelkezés.

Az EU-ban az állampolgárság egyre inkább elvesztette a szigorúan véve nemzeti, etnikai jellegét. Ezzel párhuzamosan a tagállami állampolgárság elvesztette az előjogokat biztosító, megkülönböztető funkcióját, és lényegében egy politikai közösség önazonosságát demonstráló jogi kötelékké vált. Spiro megállapítása szerint egyre kevésbé tűnik abszurd gondolatnak, hogy a svéd állampolgárokat a svéd etnikumú személyek klubjaként fogadjuk el, hiszen itt egy politikai közösségről van szó,

<sup>79</sup> RUBIO-MARIN (47. l.) 136.

<sup>80</sup> Alain BRUN: „A European or a national solution to the democratic deficit?” in Rainer BAUBÖCK – Philippe CAYLA – Catriona SETH (szerk.): Should EU Citizens Living in other Member States Vote there in National Elections?, *EU Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, [RSCAS] 2012/32. 5; [eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS\\_2012\\_32.pdf](http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS_2012_32.pdf).

<sup>81</sup> Bizottsági közlemény: 2010. évi jelentés az uniós polgárságról. Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása. Brüsszel, 2010. 10. 27. COM (2010) 603.

<sup>82</sup> BAUBÖCK (11. l.) 2402.

<sup>83</sup> BAUBÖCK (11. l.) 2422.

és nem más személyek számára jogfosztást eredményező előjogokról.<sup>84</sup> Ismét érdemes idéznünk Bauböcköt, aki szerint „a szűk értelemben vett állampolgárság egy államok és egyének közötti jogi kapcsolat, azonban tág értelemben egy önkormányzó közösségben való tagságot jelöl.”<sup>85</sup>

## 6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A nemzetközi jog története azt mutatja, hogy a nemzetközi jog fejlődése összefonódott az emberi jogok fejlődésével. Bár sok területen a nemzetközi jog az érvényesíthetőség problémájával küzd, éppen az emberi jogok területe az a terület, amelynek vonatkozásában e jogterület a legnagyobb eredményeket tudja felmutatni. Mindennél inkább igaz ez a nemzetközi jog európai regionális fejlődésére, amelyhez hozzájárult az Európai Emberi Jogi Egyezmény elfogadása és annak gazdag joggyakorlata az Európai Emberi Jogi Bíróság keretei között, továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Kisebbségi Jogi Főbiztosának működése is.

A szerző szeretne visszatérni Hannah Arendt megfogalmazásához, aki az állampolgárságot a jogokhoz való jogként definiálta.<sup>86</sup> Ebben az összefüggésben rá kell mutatni arra, hogy az európai integráció fejlődése során a nemzeti polgárság fokozatosan kiüresedett jogilag, mivel a tagállamoknak valamennyi uniós polgár részére biztosítaniuk kell a szociális és gazdasági jogok teljességét. Még az olyan politikai természetű jogok sem kizárólagosak, mint az állampolgár joga, hogy bármikor visszatérjen hazájába, vagy annak diplomáciai, illetve konzuli védelmét kérje – sőt, bizonyos esetekben valamennyi uniós polgárt megillettek. Arról nem is beszélve, hogy az uniós letartóztatási parancs értelmében az állampolgárság szerinti ország már korántsem számít „biztos menedéknek” a többi uniós ország vonatkozásában. A nemzeti polgárság exkluzív jogosítványai lényegében leszűkültek az országos parlamenti szavazáson való részvétel kérdésére. Kinek lehet fontosabb a lengyelek, franciák, spanyolok jövője nemzetként, illetve államként, mint azoknak, akik a francia, spanyol vagy lengyel nemzet részesei, akárhol is éljenek a világban.

Az EU még épp csak keresi az identitását, míg a tagállami állampolgárság hosszú évszázadokon keresztül az egységes nemzeti identitásra épült. Bár ez a történelem folyamán számos, mára elfogadhatatlan kirekesztést és jogfosztást vont maga után, az emberi jogi egyezmények egyetemes rendszere egyfajta rendkívül korlátozott tartalmú „globális polgársággal” ruházta fel az emberiség tagjait és az európai integráció keretei között megvalósuló folyamatok gazdasági-szociális értelemben többé-kevésbé azonos jogokat biztosítottak az Unió polgárai számára. Az állampolgárság, mint a valamely állam irányában fennálló társadalmi és emocionális kapcsolat már nem kell, hogy kirekesztés forrásává váljon, ezért bátran vállalha-

<sup>84</sup> SPIRO (78. lj.) 1467, 244. bek.

<sup>85</sup> BAUBÖCK (74. lj.) 5.

<sup>86</sup> ARENDT (1. lj.) 294.



tó és megőrizhető a jövőre nézve is. Identitás nélkül nincs állampolgárság, és nélküle nincsen állam sem, sőt az integráció jelenlegi szintjén EU sem.

Az előbbi megközelítés alapján a többes állampolgárságot olyan jogintézményként kell értelmeznünk, amely az egyénnek – speciális személyes körülményeire való tekintettel – jogot ad arra, hogy több politikai közösséghez is tartozzon, élvezve az ebből fakadó jogokat, és vállalva az ebből származó kötelezettségeket és felelősséget is. Bár a többes állampolgárságot többfajta élethelyzet is megalapozhatja, az európai regionális nemzetközi jog négy csoportot ismer el: a házasságkötés tényével több állampolgársághoz jutó nők; az *ex lege* születéssel több állam polgárságát elnyerő személyek; a más államok korlátozó rendelkezései miatt korábbi állampolgárságukról lemondani nem tudó személyek; és a nemzet közösségéhez tartozó, tartósan külföldön élő személyek csoportját, akik a történelmi körülmények miatt, akaratuk ellenére veszítették el állampolgárságukat.

Az EU területén az Európa Tanács és a strasbourgi Bíróság jogfejlesztő gyakorlatának eredményeképpen elfogadottá, sőt kívánatosná vált a külföldön élő polgárok szavazati joga. Ez a gyakorlat toleránsan tekint a külföldön élő többes állampolgárok szavazásának kérdésére, ezáltal magára a jogintézményre is. E jogintézmények történetét végigkövetve láthattuk, hogy mind a külföldön élők szavazati jogának biztosítása, mind a többes állampolgárság intézménye számos esetben a magán-személyt ért igazságtalanság orvoslásának legfontosabb jogi eszközévé vált. Ezen a területen az európai térségben lezajlott jogalkotás és jogfejlesztő tevékenység példaértékű.