

JOGIRODALOM–JOGÉLET

KISTELEKI KÁROLY

egyetemi docens

Eötvös Loránd Tudományegyetem

(Budapest)

MTA Társadalomtudományi

Titkárság, osztályvezető

„Jogi sorskérdések” az államok felbomlása idején*

Az állampolgárság fogalmának tartalma nem határozható meg egyetlen szempontrendszer alapján. Ezt jelzi az a tény is, hogy az állampolgárság az állam- és jogtudományokon kívül a szociológiát, a demográfiát, a közgazdaságtan és a történettudomány számos ágát is érinti, így kijelenthetjük, hogy *interdiszciplináris*, bizonyos értelemben *multidiszciplináris téma*.

Az állam- és jogtudományi megközelítés is sokrétű, sokszempontú. Ennek a plurális kezelésnek a bizonyítéka, hogy az állampolgársági jogot a különböző államokban különböző jogágakban tárgyalják, jelesül a *magánjog*, a *nemzetközi magánjog*, a *nemzetközi jog* és a *közjog* keretein belül.

A könyv szerzője olyan témát választott az állampolgárság nemzetközi jogi vetületének, az államutódlással bekövetkező állampolgársági kérdések elemzésére, amely manapság különleges aktualitással bír, nemcsak magyar, hanem európai, sőt Európán kívüli viszonylatban is. A témaválasztása éppen ezért – különös tekintettel a feldolgozás interdiszciplináris jellegére s ebből fakadó módszertani sajátosságaira – rendkívül szerencsés és üdvözlendő.

A témaválasztás és a válogatott esettanulmányoknak az objektivi-

tást, tényyszerűséget, mindenfajta aktuálpolitikai beállítást mellőző, a szó legnemesebb értelmében vett tudományos igényű feldolgozása hiánypótló megközelítés és kifejtés, amelynek alapos áttanulmányozása megszívleendő lenne azok számára, akik a közélet és a jogtudományi műhelyek színterein álláspontokat fogalmaznak meg az államutódlás kapcsán beállt állampolgárság-változások értelmezése és értékelése kapcsán.

A szerző munkáját az állampolgárság jogtörténeti fejlődésének rövid bemutatásával kezdi. Ennek során az ókori polgár, a középkori alattvalói státusz lényegi fejlődési pontjainak bemutatásán keresztül elér az 1789-ben kitört francia forradalomig, ahol a modern értelemben vett állampolgárság megszületik. Innen indítja a következő fejezetét, amelyben az állampolgárság modern felfogásának fogalmi elemeit bontja ki dogmatikai okfejtéssel és precíz alapossággal.

A III. fejezet az állampolgárság belső jogi szabályozásának nemzetközi jogi kereteit vizsgálja. A nemzetközi közösség az állampolgársági jog vonatkozásában kezdetben bizonyos általános alapelvek kimondására, valamint az egyes államok állampolgársági szabályozásának összeütközéséből származó problémák rendezésére törekedett. A nemzetközi jog terepén az első szabályozások a dél-amerikai országok közti egyezményekkel születtek meg, mivel a tömeges bevándorlás ezeket az államokat ún. *befogadó állammá* avatta, s az állampolgársági jog által érintett kérdésekben összeütközésre került sor köztük és az ún. *kibocsátó államok* közt.

Az állam és polgára közt így keletkező jogviszony alapján az ál-

lappolgárok igényelhetik az állam külső és belső védelmét, így az állampolgár a nemzetközi jog alanyává is válik. Más megfogalmazás szerint az állampolgárságnak nemzetközi jogi értelemben a legdöntőbb jelentősége abban nyilvánul meg, hogy az adott állam ezen keresztül érvényesítheti a *diplomáciai és konzuli védelemre való jogát*, emellett nemzetközi jogi jelentőségű az *útlevél* is, mint a *fennálló állampolgárság igazolásának materiális okmánya*. Ezeket a kérdéseket boncolgatja Ganczer Mónika a III. rész alfejezeteiben, s itt tér ki az hatékonyság elvének bemutatására is.

Az állam és polgára közti *tényleges* kapcsolatnak, azaz az *effektivitás* az általánossá válása a nemzetközi jog egyik sokat hivatkozott, precedens értékű s ezáltal állampolgársági jogelvével emelkedett esetének következménye. A *Nemzetközi Bíróság* a híres Nottebohm-ügy kapcsán *kimondta*, hogy *kétség esetén a csak formálisan fennálló állampolgárság figyelmen kívül hagyható*, azaz az állampolgárság „olyan jogi kötelek, amelynek alapja egy kötődés, mint társadalmi tény, a létezés, az érdek és érzelem *tényleges kapcsolata*, a kölcsönös jogok és kötelezettségek fennállásával együtt.”¹

A döntés 1955-ös megszületése óta hivatkoznak erre az elvre a kettős állampolgársággal, valamint az állampolgárságnak a külkapcsolati viszonyokban való megítélése kapcsán. A szerző az hatékonyság elvének hatását vizsgálja az egyének diplomáciai védelmével kapcsolatosan, s ennek kapcsán tér ki az egy állampolgársággal, valamint a kettős vagy többes állampolgárok diplomáciai védelmére és bemutatja az hatékonyság elvének hatását az állampolgárság megadására is.

* Vélemény Ganczer Mónika: Állampolgárság és államutódlás című könyvéről Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013., 342
1 Shaw, Malcolm Nathan: Nemzetközi jog. Budapest, 2009. 533.

A nemzetközi jog területén nincs egységes szabályrendszer az államutódlásra, sok előírást az élet kényszerített ki, vagyis az egyes politikai változásokra adott konkrét válaszokból lettek aztán nemzetközi jogi szabályok, amik főképp a nemzetközi szokásjog területén jöttek létre. Ahogy a német legfelsőbb bíróság a „Kémkedés üldözése” elnevezésű ügy kapcsán kijelentette: „az államutódlás problémája a nemzetközi jog egyik legvitatottabb területe”.² Nemzetközi egyezményt a témában kettőt kötöttek: az 1978-as bécsi egyezményt a szerződésekben való államutódlásról, valamint az 1983-as – szintén bécsi – egyezményt, az állami vagyonban, az archívumokban és az adósságok tekintetében való utódlásról. A problémakört jól jellemzi a nemzetközi Jugoszlávia-konferencia által 1991 szeptemberében létrehozott ún. Badinter-bizottság jelentése, melyben a bizottság kijelenti, hogy „nagyon kevés olyan jól megalapozott nemzetközi jogi elv létezik, amely az államutódlásra alkalmazható. Ezeknek az elveknek az alkalmazását többnyire esetenként határozzák meg, bár az 1978-as és az 1983-as bécsi egyezmény ad bizonyos iránymutatást.”³

Munkája IV. fejezetében bontja ki részletesen a szerző az államutódlás állampolgárságot érintő hatásainak elméleti alapjait. A fogalmi alapvetést követően részletesen megvizsgálja az államutódlással érintett személyek körére vonatkozó jogi kritériumrendszert. Ennek keretében az egyik leginkább felmerülő kérdés, hogy melyik állam polgárságát szerzi vagy tartja meg a kérdéses területen élő személy? A probléma nem újkeletű, a terület átengedése az államközi viszonyokban eredeti szerzőmód, de a jogutódnak nem ad automatikus jogot a területen élők feletti impériumra. A kérdés eldöntésében az egyik leggyakrabban alkalmazott

módszer, az ún. *opcións jog*, amely szerint a jogutód területein élőknek nemzetközi jogilag biztosított döntési joga van abban, hogy fenn kívánják-e tartani a régi államhoz való tartozásukat, vagy az új állam polgárai szeretnének-e lenni.

Az államutódlással történő állampolgárság-szerzés jogtörténetének első nyomai az 1713-as *utrechtii békéhez* vezetnek vissza, ahol kimondták, hogy az államok szerződéssel biztosítják az átengedett területek lakosainak, hogy a megjelölt határidőn belül ingóságaikkal együtt kivándorolhassanak, tehát egyfajta költözködési kényszert fogalmaztak meg. Az átengedett területek új állampolgárságát választóknak aztán – többek között – az 1860-as francia-szardíniai szerződés, majd az 1864-es bécsi béke engedte meg az átengedett területeken fekvő ingatlanjaik megtartását. Területváltozáskor a XIX. század második felében és a XX. század elején az állampolgárság megállapítása esetén a következő elveket alakították ki:

- a lakóhelyhez igazodás (pl. az 1919-es versailles-i békerendszer belga és csehszlovák szerződésai)
- az illető leszármazása
- a lakóhely és a leszármazás kombinációja (pl. az 1871-es frankfurti szerződés)
- a lakóhely vagy a leszármazás kombinációja (pl. az 1860-es torinói szerződés)
- A szerző rávilágít, hogy a téma vizsgálatakor az *állampolgársághoz való jog jellege* is lehet megközelítési szempont, mikoris annak *alanyi jogként*, illetve *emberi jogként* való elismertetésének vizsgálatát lehet célkeresztbe állítani. A nemzetközi jog keretébe tartozó *emberi jogi dokumentumok* az állampolgárság nemzetközi szabályozásának történetében új korszakot nyitottak, mivel a második világháborút követően már nem törekedtek az 1930-as hágai állampolgársági kon-

ferencia nyomvonalán haladó egységes szabályozás megalkotására, hanem ehelyett az egyes jogterületek részleges kodifikációi felé tettek lépéseket. Ezek az új egyezmények egy általános értelemben vett állampolgársághoz való jog követelményét fogalmazzák meg, viszont az adott állam belső joga ezt az alanyi jogot nem akceptálhatja, hisz az állampolgárság keletkezési, megszerzési szabályainak megalkotása az adott állam szuverenitását képező jog.

A *jogintézmény keletkeztetésének tekintetében* tehát a nemzetközi emberi jogi szabályozás és a belső jog viszonya *ellentétes irányú*, az általános, elvi elvárást nem követi egyedi, konkrét megvalósítás. Ide sorolhatjuk például a *többes állampolgárság* problematikáját, ahol nemzetközi egyezményekkel lehet az ügyeket kezelni, de a belső jogra kötelező erejű nemzetközi szabályozást nem lehet ráerőltetni, habár számos, a kettős állampolgárság kezelésével kapcsolatos elvárás megfogalmaztak már nemzetközi egyezményekben. Mindezeket a kérdéseket mutatja be Ganczer Mónika az V. fejezetben, ami „Az egyén állampolgárságának védelme államutódlás esetén a tételes nemzetközi jogi szabályozásban” címet viseli. Itt részletesen kibontja a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, valamint az állampolgársági tárgyú nemzetközi szerződések releváns rendelkezését, s külön vizsgálat alá veti az államutódlás esetén megnyilvánuló, az állampolgársági kérdésekre fókuszáló nemzetközi jogi szabályozásokat. Mindezek alátámasztására a kötet végén szereplő mellékletekben remek összehasonlító táblázatot alkotott ezen fentebb jelölt dokumentumok, szerződések és szabályozások bemutatására, ami rendkívül hasznos lehet minden, a témával foglalkozó kutatónak, oktatónak, diáknak.

2 No. 2 BGz 38/91. ügy. In. Shaw (2009) 783.

3 Arbitration Commission of the European Conference of Yugoslavia. 13. számú vélemény. In. Shaw (2009) 783.

Az *államutódlás* tömör megfogalmazásban nem más, mint *egy államnak egy másik állammal való felváltása a nemzetközi kapcsolatokért viselt felelősség vonatkozásában*. A helyzet viszont nem ilyen definíciószerűen egyszerű, mivel összetett problémák keletkeznek egy államiság felbomlásakor, ezért az államutódlást egy „holdingszerűen” vagy „amőbafarmában” megnyilvánuló laza és rugalmasan pulzáló fogalomként használhatjuk, amely egy meghatározott terület feletti szuverén hatalom tényleges változásában nyilvánul meg. Ez a laza és rugalmas jelleg segíthet akkor, amikor kellően nem tisztázott, hogy milyen jogalapon és milyen jogok és kötelezettségek szállnak át az egyik államról a másikra. Rengeteg függ a konkrét körülményektől, hogy – mondjuk – két állam egyesülése történik meg, hogy egy új, harmadik állam szülessen, vagy egy állam két vagy

több részre válik szét, illetve egy államból kiválik egy terület új állam alkotása céljából, továbbá mikor egy volt gyarmatból keletkezik egy új állam. A főbb formák tehát sokfélék, úgymint *egyesülés, felbomlás, elszakadás, hozzácsatolás, gyarmati sorból való felszabadulás*. A könyv VI. fejezete mindezen formákat alaposan kidolgozott és dokumentált, a legújabb szakirodalmi kutatási eredményeket implikálva mutatja be esettanulmányokon segítségével, úgymint a trianoni békeszerződést követő magyar területátadások, a német „újraegyesülés”, a balti államok függetlenedése, a csehszlovák szétválás, Eritrea elszakadás, valamint Jugoszlávia felbomlása példáin keresztül.

Önmagában ezeknek az esettanulmányoknak a gyakorlati példáival is nagyon hiánypótló munkát végzett a szerző, mert tudomásom

szerint ilyen nézőpontból ezeket a konkrét államszétválási eseteket így egy csokorban még nem vizsgálták a szakirodalomban.

A könyv problémafelvetése, koncepciója világos, a szerző okfejtése és a munka szerkezeti felépítése (azok egymásutánisága) logikus, áttekinthető és jól tagolt. A kutatás során feldolgozott magyar és idegen nyelvű szakirodalom és a különböző dokumentumok és jogszabályok mennyisége elismerésre méltó, a hivatkozások precízek és következetesek. A mű hangvétele és stílusa, valamint az álláspont kifejtése és az érvelés menete egyaránt magas szinten összhangban van a tudományos munkákkal szemben támasztott követelményekkel és mindezek alapján nemcsak hogy nyugodt szívvel, hanem kifejezett nyomatékkal ajánlom mindazoknak, akik a témával kapcsolatba kerülnek.