

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak 1.

2010. májusában, nem sokkal az országgyűlési választásokat követően, a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező Fidesz-kereszténydemokrata kormány, az ellenzék nagy részének támogatásával elfogadta a kettős állampolgárságról szóló, 2010. évi XLIV. számú törvényt¹. A jogszabály a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítása², amely lehetővé teszi, hogy „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”. Ezzel nem csupán a kettős állampolgársággal összefüggő két évtizedes vita lángolt fel újra, hanem az ahhoz esetlegesen kapcsolódó jogokról, mindenek előtt a szavazati jogról szóló is.

Jelen tanulmányban az állampolgárság és a választójog összefüggését vizsgáljuk meg magyar és európai kontextusban. *Kiindulópontunk az, hogy a kettős állampolgárság és a választójog – bár összefügghetnek egymással – nem ugyanolyan elbírálás alá esnek, politikai értelemben sem szinonimái egymásnak, vagyis az egyik biztosítása nem szükségszerűen jelenti a másik megadását is.* A témáról hosszú évek óta éles vita folyik Magyarországon, amelyekben megjelennek a legnemesebb nemzeti érzelmek ugyanúgy, mint a pártpolitikai indíttatású jelszavak és nacionalista túlzások. Tartunk attól, hogy a polémia folytatódni fog, s ennek a most elfogadott új alkotmány sem vet véget.

A tanulmány most közreadott első részében azt tekintjük át, hogy a kettős állampolgársághoz hogyan viszonyulnak Európa néhány államában. Ehhez segítségül hívjuk a téma nemzetközi jogi szabályozását és az adott államokban alkalmazott gyakorlatot.

1/ A kettős állampolgárság kérdése Európában³

Történelmileg az egyes állampolgárság volt kizárólagosan elfogadott a nemzetközi jogban, ám ez a szemlélet az utóbbi néhány évtizedben jelentősen megváltozott. Az 1930-ban aláírt és 1937-ben életbe lépett, az állampolgársági törvények konfliktusáról szóló Hágai Konvenció nyitotta meg a különféle nemzetközi szerződések sorát⁴. Egy idő után annyira megszorodott a vonatkozó normák száma, hogy szükségessé vált a kérdést egy szerződésben összefoglalni. Ezt a célt szolgálta az 1963-ban az Európa Tanács (ET) által Strasbourgban elfogadott, a többes állampolgársággal⁵ szemben állást foglaló konvenció (a

¹ www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf

² http://www.allampolgarsag.gov.hu/images/1993_LV_torveny.pdf

³ Különösen izgalmas volna megvizsgálni az állampolgárság és a bevándorlás kapcsolatát. Ez a téma külön tanulmányt érdemelne, semmiképpen nem fér a jelen dolgozat keretei közé.

⁴ Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws (12 April, 1930): www.pacii.org/pits/en/treaty_database/1930/2.html

⁵ A nemzetközi irodalomban a 'többes' és a 'kettős' állampolgárság fogalomhasználat egyaránt és nagyjából egyenrangúan szerepel. Az egyszerűség kedvéért én azonos jelentésűnek veszem a két fogalmat, és többnyire a

Kerék-Bárczy Szaboles: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak továbbiakban: Konvenció)⁶. Ezen jogszabály első paragrafusa úgy rendelkezik, hogy azok, akik saját akaratukból szereznek meg egy másik állampolgárságot, veszítsék el korábbi állampolgárságukat⁷.

A Konvenció felvetett egy sor, ott nem vagy nem kielégítően szabályozott problémát, amelyekkel az aláíróknak szembe kellett nézniük, gondoljunk mindenek előtt a különféle állampolgárságú személyek házasságából és az ezekből születő gyermekek állampolgárságából, továbbá az egyre inkább beinduló európai migrációból fakadó kérdésekre⁸. A Konvenciót ezért többször módosították ún. jegyzőkönyvekkel (1977, 1993). Ugyanakkor egy sor más, az Európa Tanács és az ENSZ emberi jogokkal kapcsolatos egyezményei (ld. az emberi jogok védelméről és az alapvető szabadságjogokról, a gyermekjogokról vagy a hontalanság csökkentéséről szólóakat⁹) fontos közvetett iránymutatással szolgálnak az állampolgárság tekintetében is. Az ET végül 1997-ben fogadta el az 1963-as Konvenciót felváltó állampolgársággal kapcsolatos egyezményt¹⁰, amelynek harmadik cikkelye kimondja, hogy minden állam maga, a saját jogrendjében szabályozza azt, hogy kit tekint állampolgárának. A legfontosabb, tárgyunkra vonatkozó európai szerződések között ki kell emelnünk még az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződést, melynek második fejezete, annak is a 8. cikkelye szól az európai állampolgárságról és a személyek szabad mozgásáról¹¹, a hollandok és a franciák által végül népszavazáson elutasított, 2004-ben elfogadott Alkotmányos Szerződést, melynek első fejezete (10. cikk) részletezi az európai állampolgárságot¹², valamint a 2007-ben aláírt és 2009. január 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződést¹³, mely több helyen utal az európai állampolgárságra és a polgárok egyenlő jogaira.

A kettős állampolgárság kérdése *Nyugat-Európában* alapvetően más okokból merült fel, mint a kontinens keleti felén. A második világháborút követően Nyugat-Európában folyamatosan nőtt a szülőhelyüket elhagyó és az anyagi boldogulást más országokban keresők száma. Mind több állam szembesült a bevándorlók társadalmi integrációjának összetett

⁶ 'kettős állampolgárság' kifejezést használom.

⁶ Convention on Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 6.5.1963): http://untreaty.un.org/unts/1_60000/18/22/00035075.pdf

⁷ „Nationals of the Contracting Parties who are of full age and who acquire of their own free will, by means of naturalisation, option or recovery, the nationality of another Party shall lose their former nationality. They shall not be authorised to retain their former nationality”.

⁸ Az 1963-as Konvenciót részletesen elemzi és történelmi háttérét megvilágítja:

www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allampolg/tv_17.html

⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950): <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>; Convention on the Rights of the Child (1989): <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>; Convention on the Reduction of Statelessness (1961): http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/6_1_1961.pdf

¹⁰ European Convention on Nationality (Strasbourg, 6.11.1997):

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/166.htm>. Érdemes megjegyezni, hogy az angolban gyakran szinonimaként szokták használni a 'nemzetiség' (nationality) és az 'állampolgárság' (citizenship) szavakat, pedig a két fogalom nem ugyanazt jelenti.

¹¹ Treaty on the European Union: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/hm/11992M.html>

¹² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00087-re02.hu04.pdf>

¹³ http://www.lisbontreaty2009.ie/lisbon_treaty.pdf

problematikájával, s egyre több kormány ismerte fel azt, hogy az integráció folyamatát gátolja a kettős állampolgárság tiltása, illetve az, ha a befogadó ország az állampolgárság megadásának feltételül az eredeti állampolgárságról való lemondást szabja. Több korábbi gyarmattartó ország az egykori gyarmatokon élők iránti morális kötelességből, valamint a volt gyarmataikkal való hatékonyabb gazdasági kapcsolatok ösztönzése miatt sem gördített akadályt a kettős állampolgárság elé.

Egyre inkább teret nyert az a nézet is Nyugaton, hogy a kettős állampolgár bevándorlók a demokratikus értékek közvetítői, akik a szülőföldjükkel való kapcsolattartásuk során ott a nyugati értékeket terjesztik, ezáltal növelik a liberális demokrácia és a piacgazdaság mozgásterét a világban. A globalizáció előnyeit felismerő, illetve a globalizált világban vezető szerepet játszó országok nagyban támaszkodnak a különféle kultúrák találkozásából létrejövő, társadalmi és gazdasági szempontból építő energiák felszabadulására, amelynek egyik jótékony hatása az Európában évszázadokon keresztül etnikai alapú gyűlölködés visszaszorulása és az ilyen indíttatású háborúskodás esélyének lecsökkenése¹⁴. Ezt a szemléletet, amely az etnikum és az állam, vagy az etnikai hovatartozás és az állampolgárság közti kapcsolat újfajta, kiterjesztő megközelítését tükrözi, többen posztnationalista felfogásnak hívják¹⁵.

A kettős állampolgársággal szemben állók egyik legfontosabb érve az, hogy sérti a nemzet érdekeit az, ha egy személy más államhoz is lojális. Szerintük éppen az új hazába való zökkenőmentes beilleszkedésüket gátolja, ha állampolgárság révén erős jogi kapcsolat is fennáll szülőhazájukkal vagy bármely más harmadik állammal. Az ellenzők talán legfontosabb érve ugyanakkor az, hogy a polgárok közti egyenlőség elvét sérti, ha egy polgár más államban is hozzáférhet a szociális és egyéb juttatásokhoz, illetve szavazhat („egy ember egy szavazat elvének” sérelme)¹⁶. Megfigyelhető továbbá, hogy számos európai ország szélsőségesen nacionalista politikai csoportjai alapozzák nézeteiket a bevándorlás-ellenességre, s ők értelemszerűen negatívan viszonyulnak a kettős állampolgársághoz is. Az állampolgársággal kapcsolatos ezen felfogást illetik nacionalista jelzővel a szakértők.

A kettős állampolgárságot ha nem is mindenhol, de egyre inkább elfogadják és lényegében tolerálják az államok¹⁷. A legtöbb országban kétoldalú szerződésekkel teszik lehetővé a többes állampolgárságot. Néhány helyen a gyarmattartó múltból fakadóan

¹⁴ A kérdéssel kimerítően foglalkozik: Stephen Castles, Alaistar Davidson: *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging* (New York, Routledge, 2000)

¹⁵ Lásd David C. Earnest: *Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies* (The George Washington University, Department of Political Science, November 7, 2003)

¹⁶ A témával egy seregnyi szakirodalom foglalkozik. Nem célunk a kettős állampolgárság elméletének és társadalmi hatásai történelmi vagy jogi összefüggéseinek összehasonlító vizsgálata, de felhívjuk a figyelmet a Charles Tilly által szerkesztett remek könyvre: *Citizenship, Identity, and Social History* (University of Cambridge, 1996), Thomas Faist: *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration* (Ashgate Publishing, New York, 2007), Thomas Faist, Jürgen Gerdes and Beate Rieple: *Dual Citizenship as a Path-Dependent Process* (In: Alejandro Portes and Josh DeWind /szerk./: *Rethinking Migration-New Theoretical and Empirical Perspectives*; Berghahn Books, 2007), illetve William Rogers Brubaker: *Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis* (International Sociology 1990, Vo. 5, Number 4) c. munkáira.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak könnyebben hozzá lehet jutni az állampolgársághoz¹⁸. Az állampolgárság megadásának jogalapja alapvetően négyféle lehet: a) vérségi alapú (ius sanguinis), vagyis legalább az egyik szülőnek állampolgárnak kell lennie, b) területiális alapú (ius soli), vagyis állampolgárságot az kap, aki az adott ország területén született, c) házasság révén szerzett állampolgárság (ius matrimonii) és végül d) honosítással szerzett állampolgárság. A honosításnak több feltétele lehet, melyek közül nem mindent alkalmaznak egyaránt az egyes országok; a meghatározott időtartamú, életvitelszerűen az adott államban való tartózkodás a legelterjedtebb ezek közül¹⁹.

Kelet-Európában a probléma megközelítése alapvetően más okokra vezethető vissza. A világ ezen táján az állampolgárság és az etnikum gyakran nem fedi egymást, s ennek elsődleges oka nem népvándorlás, hanem az államhatárok huszadik századi gyakori újrarajzolása. A nemzetiségi hovatartozás kérdését és az ehhez kapcsolódó történelmi sérelmeket a kommunista diktatúra elfojtotta és kibeszéletlenül hagyta, így nem csoda, ha a történelmi múlt eme problémája a rendszerváltozás után, az elmúlt húsz évben elemi erővel tört felszínre. Minden kelet-európai országban téma volt – nyilván más és más súllyal – a nemzet-állam viszonya. A kisebbségben élő nemzetiségek gyakran hihetetlen elnyomást, diszkriminációt voltak kénytelenek elszenvedni a többségi nemzet részéről, és az új, demokratikus világban védelmet, érdekképviseletet saját összetartásuk újjászervezése és biztosítása és politikai képviseletük kiépítése mellett az anyaországtól is reméltek. A politikai védelem nyújtásának igénye az anyaország részéről is természetes módon megjelent; ez a kölcsönös, immár nyíltan vállalható, demokratikus politikai egymásra találás néhol éles bel- és nemzetközi politikai vitákat gerjesztett (ld. például, de nem csupán Magyarország, a balti országok és szomszédainak viszonyát), néhol, mint Délkelet-Európában, véres háborúhoz vezetett. Ebben a régióban a múlt örökségének, az egyes államok történelmi dicsőségének és vereségeinek, a késői történelmi igazságtétel igényének tükrében, nem ritkán erősen nacionalista felhangokkal jelentkezik a kettős állampolgárság témája, amely mintegy eszközül szolgál hol a határok fölötti békés nemzetegyesítésre (pl. Magyarország, Románia), hol egy-egy etnikum életének, körülményeinek megnehezítésére (pl. Észtország, Lettorság). Az egyes térségbeli országok ilyen jellegű politikájának elemzése nem feladatunk, ugyanakkor a vonatkozó szakirodalom rendkívül jól rávilágít Kelet-Európa sajátos helyzetére és arra, hogy a kérdés még korántsem került le a napirendről²⁰.

¹⁷ Erről a tendenciáról szól Joachim K. Blatter, Stefanie Erdmann és Katja Schwanke kutatása: *Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts* (Faculty of Humanities and Social Sciences, Institute of Political Science, Universitaet Luzern, February 2009).

¹⁸ Ld. *Citizenship Laws of the World* (United States Office of Personnel Management Investigations Service, 2001): <http://www.multiplecitizenship.com/documents/IS-01.pdf>

¹⁹ A részletes szabályozásról lásd: Patrick Weil: *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty Five Nationality Laws* (In: Alexander Aleinikoff, Douglas Klusmeyer /szerk/): *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*; Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2001).

²⁰ A kérdéskörrel rendkívül átfogóan és rendszeresen foglalkozik a somorjai Fórum Kisebbségkutató Intézet (www.foruminst.sk). A kettős állampolgárság egyes kelet-európai vonatkozásairól mások mellett lásd: Irina Culic: *Dual Citizenship policies in Central and Eastern Europe* (Institutul Pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca, 2009); Constantin Iordachi: *Dual Citizenship and Policies Toward Kin Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova* (Chapter 8 in: Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi, Iván Halász /szerk./: *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*; Sapparo, Hokkaido University, Slavic Research Center, 2006).

Magyarország számára különösen érdekes, hogy hogyan szabályozzák a kelet-európai államok a kettős állampolgárságot, ezért erről most kicsit részletesebben írunk, André Liebich elemzését összegezve²¹. A kettős/többs állampolgársághoz való viszony tekintetében a régió államait kilenc csoportra oszthatjuk:

- *Azon országok, melyek kifejezetten tiltják a kettős állampolgárságot: Örményország, Észtország, Grúzia, Üzbegisztán.* A legszigorúbb az észt szabályozás, amely a szovjet megszállás történelmi hagyatékától kívánt megszabadulni, amikor a politikai közösségből kirekesztett számos, a megszállás során betelepült vagy betelepített, más nemzetiségű embert.
- *Azon országok, amelyek saját állampolgárai esetében nem ismernek el kettős állampolgárságot: Lengyelország és Kirgizisztán.* Az „el nem ismer” kitétel szándékosan ambivalens, hiszen ha ki akarná zárni a kettős állampolgárságot, akkor azt egyértelműen megfogalmazná. Lengyelországban 1998-ban eltörölték azt a kitétel, mely szerint az, aki más állam polgárává vált, automatikusan elvesztette lengyel állampolgárságát.
- *Azon országok, amelyek alapvetően nem engedélyezik a kettős/többs állampolgárságot, de teret adnak kivételeknek: Oroszország, Moldova, Litvánia, Tádzsikisztán, Kazahsztán.* Ezen államok nemzetközi és kétoldalú szerződések alapján engedélyezik a kettős állampolgárságot. Egyik esetben sem kényszerítik ki a jogszabályok a másik állampolgárságról való lemondást, mint a saját állampolgárság megszerzésének feltételét.
- *Azon országok, amelyek honosítás esetében mindkét irányban tiltják a kettős állampolgárságot: Csehország, Ukrajna és Belarusz.* A többször módosított cseh állampolgársági törvényt ellentmondásossága miatt sokan bírálják nemzetközi szinten. A jogszabály egyfelől megköveteli, hogy a cseh állampolgárság megszerzésekor (a házasság vagy születés útján szerzett állampolgárság kivételével) bizonyítsa be az illető, hogy lemondott más állampolgárságáról, ugyanakkor nem következetes annak betartásában. Az ukrán állampolgársági törvény egyértelműen rögzíti, hogy Ukrajnában csak egy állampolgársága lehet az embereknek, és ez alól az ukrán származás vagy házasságkötés sem kivétel²².
- *Azon államok, amelyek honosítás esetén tiltják a kettős állampolgárságot, de csak egy irányban (vagyis olyan külföldieknek, akik az ő állampolgárságukat szeretnék fölvenni): Horvátország, Lettország, Szerbia, Szlovénia.* Ugyanakkor a vonatkozó államok törvényei a kényszerűen külföldre emigrált korábbi állampolgárukkal

²¹ André Liebich: Plural Citizenship in Post-Communist States (International Journal of Refugee Law Vol. 12, No 1; Oxford University Press, 2000). Irina Culic fent hivatkozott tanulmánya szintén tartalmaz részleteket az egyes térségbeli országok állampolgársági törvényeire vonatkozóan.

²² Az ukrán parlament elnöke – az országa állampolgársági törvényének folyamatban lévő reformja keretében – szigorítani szeretné a jogszabályt, szankciókkal sújtandó a kettős állampolgárságot: http://nol.hu/kulfold/ukrajna_buntetne_a_kettos_allampolgarsagot; http://hvg.hu/vilag/20110219_kettos_allmapolgarsag_nagy_magyarorszag#utm_source=hirkereso&utm_medium=listing&utm_campaign=hirkereso_2011_2_19

szemben kedvezményes honosítást tesz lehetővé, továbbá azok számára is megadja ezt a lehetőséget, akik korábban azért mondtak le állampolgárságukról, hogy egy külföldi polgárai lehessenek. Szerbia például nem követeli meg az állampolgárság feltételeként, hogy a Nyugat-Európában élő szerbek Szerbiában éljenek.

- *Azon államok, amelyek támogatják a kettős állampolgárságot, de fenntartásokat fogalmaznak meg ezzel kapcsolatban: Bosznia-Hercegovina és Macedónia.* Ezen két ország gyakorlata hasonlít az előző csoport államaiéhoz, a normáik szövegeiben rejlő, a kettős állampolgárság megengedésére utaló kitételeket a nemzetközi közvélemény vélt vagy valós elvárása/nyomása miatt iktatták be.
- *Azon országok, amelyek állampolgársági törvényei nem rendelkeznek a kettős állampolgárságról: Románia, Azerbajdzsán.* Ez a gyakorlatot értelmezhetjük felvilágosult szemléletnek, de úgy is, hogy a jogalkalmazóra van bízva, hogy az állampolgárság megítélésekor mit mérlegel, és hogyan jár el.
- *Azon államok, amelyek többé-kevésbé mindenki számára megengedik a kettős állampolgárságot: Magyarország, Szlovákia, Bulgária és Moldova.* Szlovákiában létezik a külföldi szlovákság kedvezményes honosítását lehetővé tevő szlovákigazolvány. 1998-ig a bolgár állampolgársági törvény megfosztotta az állampolgárságtól azt, aki fölvette egy másik ország állampolgárságát. Ebben az évben azonban eltörölték ezt az alapvetően a bulgáriai törökök ellen hozott szabályozást. A moldovai és a romániai szabályozást lásd lentebb.
- *Azon országok, amelyek fenntartás nélkül, egyértelműen rögzítik a kettős állampolgárság lehetőségét: Albánia és Türkmenisztán.* Az albán állampolgársági törvény kimondja, hogy albánok más államok polgárai is lehetnek.

Összegzésként megállapítható, hogy Kelet-Európa legtöbb országa így vagy úgy, de korlátozza a kettős állampolgárságot a leírt jog szintjén, ugyanakkor általában rugalmas a gyakorlat terén. A szabályozás a nyugat-európai liberalizált irányban változhat a jövőben, ha és amennyiben a nagyobb tömegű migráció célrégiójává válik ez a térség, illetve – s ez talán még fontosabb szempont – ha az egyes országok oly mértékben megerősödnek nemzeti és állami önazonosság-tudatukban, hogy természetessé, a társadalmi és gazdasági életüket gazdagító eszközzé tudatosul-nemesül számukra a befogadó magatartás egyik megnyilvánulási formája, a kettős állampolgárság.

Külön érdemes röviden szólni a maga nemében páratlan romániai állampolgársági törvényről, illetve Románia viszonyáról Moldovához²³. Moldova hosszú szovjet uralom után vált függetlenné 1991-ben. Besszarábia 1812-től az orosz birodalom részét képezte, s az 1918-as rövid Romániával való egyesülést leszámítva, amelyet intenzív „románizálási folyamat” jellemezett, hol Ukrajnán belüli, hol önálló szovjet tagköztársasági, vagyis mesterséges állami létet jelentett az ott élők számára. A szovjetek a moldovai népek szláv eredetét hangsúlyozták, és az orosz vált főként az értelmiség nyelvéné, míg a latin nyelvű írásmód és a román nyelv is terjedt, és folyamatosan erősödött a moldovai nemzeti

²³ Culic, Iordachi, idézett művek.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak
önazonosság-tudat. 1990. júniusában szimbolikus győzelmet arattak az önálló nemzeti és állami lét hívei, amikor a köztársaság nevét a szovjet Moldáviáról Moldovára változtatták.

A moszkvai puccsot követően, 1991. augusztus 27-én Moldova kikiáltotta függetlenségét, amelyet néhány órával később Románia elismert. Ekkor élesen vetődött fel a Romániával való esetleges egyesülés kérdése, ám az ezt ellenzők, nem csupán a nemzetközi közösség, hanem az ebben nem érdekelt moldovai nemzetiségek, az oroszajkúak és a gagauzok hangja egyre erősebbé vált, és ezzel a Romániával való egyesülés kérdése irreálissá vált. Végül az 1994. március 6-án tartott népszavazáson az azon résztvevők 95%-a elutasította a Romániával való egyesülést.

Moldova önálló nemzeti identitásra lelt, önmagát multietnikus államként határozta meg, és az 1994-ben elfogadott alkotmány a hivatalos nyelvként a latin betűkkel író moldovai nyelvet jelölte meg. Románia és az őt támogató moldovai Népfront a kilencvenes évek elején kinyilvánította, hogy szoros kapcsolatokat kíván elérni – a Népfront szóhasználatával – „két román állam” között, és Románia lehetővé tette a moldovaiak vízum- és útlevélmentes beutazását Romániába. Az 1991-ben elfogadott román állampolgársági törvény szerint azok, akik bármilyen oknál fogva elvesztették korábban (1989 előtt) román állampolgárságukat, most visszaigényelhették és meg is kaphatták. Ennek a rendelkezésnek a fő kedvezményezettjei azok voltak, akik a kommunista uralom előtt a Romániához tartozó mai Moldova vagy Ukrajna egy részének területén éltek.

Moldova kezdetben csak azoknak engedélyezte a kettős állampolgárságot, akik olyan államokból érkeztek, amelyekkel Moldovának a kettős állampolgárságra vonatkozó kétoldalú szerződése volt (ám hallgatólagosan elfogadta a helyzetet azáltal, hogy nem szankcionálta a kettős állampolgárokat); Romániával ilyet nem kötöttek. Csak 2003. nyarán fogadta el a chisinaui törvényhozás a kettős állampolgárságról szóló törvényt, s ezzel hivatalosan is elismerte a nagyszámú, orosz, román, izraeli és ukrán állampolgársággal is rendelkezők kettős állampolgárságát²⁴.

Az EU nyomására 2002-ben Románia kénytelen volt bevezetni az útlevélhasználatot Moldova irányában, de a vízummentességet – szemben az EU országokkal – fönntartotta. A román-moldovai kapcsolatok erősen hullámzottak az elmúlt két évtizedben, függően attól, hogy a román politika milyen vehemenciával képviselte a két ország politikai egységét. Adrian Nastase miniszterelnökségére ért eddigi mélypontjára a viszony, hogy mára viszonylagosan normalizálódjon. Ebben sok más szempont mellett az is közrejátszik, hogy a kettős állampolgársággal gyengültek a Moldován belüli azon román hangok, amelyek a Romániával való politikai egységet képviselték. Ugyanis – szemben a kisebbségben élő magyarokkal – a moldovai románok elsősorban nem mint anyaországra néznek Romániára, hanem részben mint az anyagi boldogulásuk célszágára, részben pedig mint „dobbantó deszkára” más EU-országok felé. A moldovai-román kettős állampolgárok túlnyomó többsége

²⁴ Megoszlanak a vélemények arról, hogy hány moldovai rendelkezhet román állampolgársággal. A legtöbb becslés néhány százezerre teszi a számukat, de van, aki egymillió emberről beszél.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak ezért különösen Románia uniós tagsága óta érzi úgy, hogy okafogyottá vált a két állam közti még szorosabb politikai összefonódás álma²⁵.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak 2.

2010. májusában, nem sokkal az országgyűlési választásokat követően, a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező Fidesz-kereszténydemokrata kormány, az ellenzék nagy részének támogatásával elfogadta a kettős állampolgárságról szóló, 2010. évi XLIV. számú törvényt²⁶. A jogszabály a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítása²⁷, amely lehetővé teszi, hogy „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”. Ezzel nem csupán a kettős állampolgársággal összefüggő két évtizedes vita lángolt fel újra, hanem az ahhoz esetlegesen kapcsolódó jogokról, mindenek előtt a szavazati jogról szóló is.

Jelen tanulmányban az állampolgárság és a választójog összefüggését vizsgáljuk meg magyar és európai kontextusban. *Kiindulópontunk az, hogy a kettős állampolgárság és a választójog – bár összefügghetnek egymással – nem ugyanolyan elbírálás alá esnek, politikai értelemben sem szinonimái egymásnak, vagyis az egyik biztosítása nem szükségszerűen jelenti a másik megadását is.* A témáról hosszú évek óta éles vita folyik Magyarországon, amelyekben megjelennek a legnemesebb nemzeti érzelmek ugyanúgy, mint a pártpolitikai indíttatású jelszavak és nacionalista túlzások. Tartunk attól, hogy a polémia folytatódni fog, s ennek a most elfogadott új alkotmány sem vet véget.

A tanulmány korábban megjelent első részében azt tekintettük át, hogy a kettős állampolgársághoz hogyan viszonyulnak Európa néhány államában. Ehhez megvizsgáltuk a téma nemzetközi jogi szabályozását és az adott államokban alkalmazott gyakorlatot is. A mostani, második részben egyrészt a kettős állampolgárság kialakításának hazai körülményeit és a politikai osztály ahhoz való viszonyulását vesszük górcső alá, másrészt az állampolgárság és a szavazati jog kapcsolatának átfogó, európai példákkal illusztrált elemzésére vállalkozunk.

2/ A magyar állampolgársági törvény módosítása—a kettős állampolgárság Magyarországon

A rendszerváltozást megelőzően kiemelten foglalkozott a magyarországi demokratikus ellenzék a határon túl élő magyarok sorsával. 1990 után az Antall-kormány külpolitikájának egyik sarkalatos pontjává vált a nemzetpolitika, s az az elv, hogy „nélkülük, róluk nem dönthetünk”, vagy megfordítva: a kárpát-medencei magyarok jövőjét, céljait nekik

²⁵ Romániában él a közvéleményben egy olyan képzet, hogy a moldovaiak elárasztják országukat. A becslült adatok azonban ezt nem támasztják alá, és nem utalnak jelek arra sem, hogy a moldovaiak megjelenése társadalmi vagy gazdasági feszültséget okozna Romániában.

²⁶ www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf

²⁷ http://www.allampolgarsag.gov.hu/images/1993_LV_torveny.pdf

maguknak kell kijelölniük, legitim, választott testületeknek képviselniük, s a mindenkori magyar kormányoknak ezen legitim szervezetekkel kell a kapcsolatot tartaniuk és az ő törekvéseiket kötelességük támogatni. Erről a doktrínáról akkor nagyjából konszenzus alakult ki a magyar politikai osztályban²⁸. Ám ezen elv gyakorlati alkalmazása terén az évek során lényeges különbségek mutatkoztak, amelyek olyan helyzetekben csúcsosodtak ki leginkább, mint a 2004. december 5-ei, kettős állampolgárságról szóló népszavazás²⁹. Leegyszerűsítve: a törésvonal ott húzódik elsősorban, hogy mennyiben tekinthető belpolitikának a magyarságpolitika; ez a kérdés kihat a határon túli magyar szervezetek anyagi, erkölcsi és politikai támogatására, és az olyan gyakorlati kérdések megválaszolására, mint hogy megkapják-e a magyar állampolgárságot azok, akik életvitelszerűen nem kívánnak vagy tudnak Magyarországon élni, illetve járjon-e az állampolgársággal automatikusan szavazati jog vagy sem.

Ki kell jelentenünk, hogy mind a magát baloldalinak, mind a magát jobboldalinak nevező magyar politikai pártok magyarságpolitikája hemzseg a következetlen és az anyaországon kívül élő magyaroknak káros, valamint a magyar-magyar kapcsolatok szempontjából kártékony elemektől. Elég csak arra gondolni, hogy a baloldali kormányok soha nem voltak restek a hazánkat tömegesen elárasztó magyarok rémképével riogatni és idegenkedve „kezelni” a határon túliak törekvéseit, mint ahogy a jobboldali kormányok szelektív támogatáspolitikájukkal és a magyarországi, végletesen és végzetesen polarizált belpolitikát sem haboztak kivinni a külhoni magyarság körébe, ha hatalmi céljaik szempontjából ezt tartották célravezetőnek. Mi a jelen anyagban nem vállalkozunk ezeknek a problémáknak a magyarságpolitika általános keretében való elemzésére, de megjegyezzük, hogy ezek ismerete nélkül nem lehet megérteni dolgozatunk lényegét és következtetéseit.

Az 1989-ben elfogadott alkotmány 6.§-ának 3. bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”³⁰. Ez általános keretet jelent, ami jogi értelemben is hivatkozási pont a kisebbségben élő magyarok azon igényének kielégítésére, hogy meg kívánják szerezni a magyar állampolgárságot. Az 1993-ban elfogadott állampolgársági törvény ugyanakkor lehetővé teszi az állampolgárságot külföldön élő magyarok számára is, ám ezt – többek között – magyarországi megélhetéshez és lakóhelyhez köti³¹. A kárpát-medencei magyar szervezetek vezetői nagyjából tíz évvel ezelőtt vetették fel a kettős állampolgársággal kapcsolatos igényüket, amikor túl kívántak lépni a státustörvény³² eredményein, s a magyar politika markáns hozzáállása a témához is ekkorra datálható.

²⁸ A magyar kormányok magyarságpolitikájáról ld. pl.: Bárdi Nándor: Tény és való—A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Problémakatalógus (Kalligram Könyvkiadó, Pozsony 2004) és Bárdi Nándor, Szarka László: Változások Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek viszonyában; Kisebbség- és nemzetpolitika az uniós Közép-Európában (Fórum Társadalomtudományi Szemle, 2008/1).

²⁹ Említhetnénk még a kétoldalú alapszerződések vitáját is.

³⁰ Az 1989-es magyar alkotmány és a magyar kisebbségek viszonyával foglalkozik Öllös László írása: A Magyar Köztársaság alkotmánya és a magyar kisebbségek (Fórum Társadalomtudományi Szemle, 2006/2).

³¹ 1993. évi LV. tv. 4. § c) pont

³² 2001. évi LXII. tv.

Kezdetben Orbán Viktor és kormánya a státustörvényre hivatkozva nem találta időszerűnek a kettős állampolgárság kérdését, majd néhány év alatt a Fidesz álláspontja fokozatosan megváltozott, ám a megoldást illetően egészen a népszavazást támogató álláspontjukig ambivalens maradt³³. A szocialisták ellenzéki, majd kormányon olajat öntöttek a tüzre felelőtlen és alaptalan riogatóssal és elutasító álláspontjukkal. Olyan körülmények között, amikor a Magyarok Világszövetsége már a kérdésről tartandó népszavazás mellett kardoskodott (2003. augusztusa), az Országgyűlés elutasította a Magyar Demokrata Fórum azon ésszerű és tisztességes javaslatának még tárgysorozatba vételét is, amely a kettős állampolgárság megadásának elősegítése érdekében módosította volna az állampolgársági törvényt (2003. november). Az MDF-nek – a tavaly elfogadott állampolgársági törvénymódosításhoz képest hét esztendővel korábbi – javaslatát folyamatosan megismételte, felkínálva mindenki számára a megoldást. Már akkor is világosan látható volt, hogy a rendkívüli károkkal és beláthatatlan következményekkel járó népszavazást a politikai osztály higgadt józansága és az Országgyűlés felelősségteljes cselekvése megelőzhetné. *A rendszerváltozás során létrejött konszenzus alapján logikus lett volna, ha a magyar politika már a kezdet kezdetén pozitívan és konstruktívan viszonyul a határon túli magyarok igényéhez, és megtalálja a megoldást a kettős állampolgárságra, mert akkor jó pár év gyűlölködést, nem kevés megosztottságot és keserűséget megtakaríthatott volna magának a magyarság.*

Mint köztudott, a népszavazás sikertelenségével a kettős állampolgárság ügye is jó időre lekerült a magyarországi politika hivatalos napirendjéről. Az ellenzéki pártok mindegyike lándzsát tört a kettős állampolgárság megadása mellett a 2010-es választások előtt, így nem volt meglepő, hogy azt a kétharmados többséget szerző második Orbán-kormány napirendre is tűzte. Ugyanakkor mind Magyarországon, mind pedig a környező országok mérsékelt magyar politikai köreiből figyelmeztettek arra, hogy – tekintettel a 2010-es szlovákiai parlamenti választásokra – célszerű lenne későbbre időzíteni az állampolgársági törvény módosításának elfogadását. Előre látható volt, hogy a szlovákiai szélsőséges nacionalista és magyarellenes indulatok termékeny táptalajra lelnek az új magyar kormánypártok egyes képviselőinek gyakran kioktató, arrogáns nyilatkozatain. A Fidesz és a KDNP nem is igyekezett titkolni, hogy nyíltan befolyásolni szándékozik a szlovákiai magyar politikát. Csak találgatni lehet, hogy – más okok mellett – ez, illetve az erre fogékony némely felvidéki magyar politikusok magatartása mennyiben járult hozzá északi szomszédunk tavalyi választási eredményéhez és az ottani magyar parlamenti képviselő szerkezetének megváltozásához. Joggal feltételezhetjük, hogy nem kis mértékben.

Meggyőződésünk, hogy ebben az esetben is az történt, ami folyamatosan jellemzi a magyar politikát: egy teljességgel jogos és helyes igény, a kettős állampolgárság megadásának szándékára és főként kivitelezésének módjára azért nem tud minden hazai és külföldi magyar politikai erő egyaránt jó érzéssel tekinteni és azért nem tudja egyformán magas támogatásban részesíteni, mert a kérdés fölösleges, gyerekes és értelmetlen

³³ A magyar közéletben megfigyelhető, a kettős állampolgársággal kapcsolatos álláspontok változásának kronológiájáról ld.: www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/kronologia.html

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak *pártpolitikai presztízsharcok játékszerévé vált.* A külpolitika, de a magyarságpolitika különösen megkövetelné, hogy teljes politikai konszenzus kísérje. Ez vonatkozik nem csak a Magyarországon belüli politikai erők közötti, de az országhatárokon túli magyar közéletben elérendő egyetértésre is. Ezzel, a kilencvenes évek elejének optimizmusát és pozitív fejleményeit leszámítva, még mindig adós a magyar közélet.

Az állampolgársági törvény módosítását a magyar országgyűlés 2010. június 26-án 344 igen, 3 nem szavazat és 5 tartózkodás mellett elfogadta. Augusztus 20-án hirdették ki a jogszabályt, és 2011. január 1-jén lépett hatályba. A törvénymódosítás szerint – mint e tanulmány bevezetőjében utaltunk rá – a kedvezményes honosítás kiterjed mindazokra az állampolgárokra, akiknek felmenői magyarok voltak vagy valószínűsíthető magyar származásuk, illetve akik igazolni tudják magyar nyelvtudásukat. A „valószínűsíthető” formula elsősorban a csángókra vonatkozik, akik korábban egyáltalán nem voltak jogosultak a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzésére. Ezzel a törvénnyel – szemben a csak a hazánkkal határos országok magyarságára vonatkozó státustörvénnyel – a világon bárhol élő magyarok egyazon elbírálás alá kerülnek a kedvezményes honosítást illetően³⁴.

A magyar kormány a jogszabály elfogadásához a szomszédos országok és a nemzetközi közösség támogatását kérte kétoldalú tárgyalások formájában, illetve Szlovákia esetében Knut Vollebaek, az EBESZ kisebbségi főbiztosa közvetítőként is szerepet játszott. Bár – mint fentebb ismertettük – több állam esetében problematikus, formáljogi szempontból helyenként kifejezetten nem megengedett a kettős/többses állampolgárság intézménye, annak ellenőrzése és ezért szankcionálása szinte lehetetlen. Egyedül Szlovákia esetében éleződött ki már korábban – nem a tárgyunkkal kapcsolatos magyar törvénnyel összefüggésben – a helyzet, amikor az előző szocialista-soviniszta szlovák kormánykoalíció kifejezetten a magyarokat sújtó jogszabályt, a szlovák államnyelvtörvényt, fogadott el³⁵. A magyar állampolgársági törvény tovább szította az indulatokat Pozsonyban, ami a Radicová-kormány beiktatását követően némileg enyhült. A szlovák állampolgársági törvény megváltoztatása jelenleg is zajlik Pozsonyban, nem kis politikai vitáktól kísérve.

Megállapítható, hogy az európai uniós és a nemzetközi joggal nem ellentétes kettős állampolgárság lehetővé tételével³⁶ Magyarország sok évtizedes tartozását törlesztette, ráadásul a magyar közvélemény többsége is támogatta a döntést³⁷. Ez a törvény fontos a határon túli magyarok többségének, mert formalizálja azt a lelki kapcsolatot a nemzet különféle részei között, amely nem szűnt meg élni a diktatúrák évtizedei alatt sem. Az anyaország számára pedig akkor nyeri el valódi fontosságát a törvény, ha a nemzeti érzés

³⁴ Kántor Zoltán: Az állampolgársági törvény módosítása (MKI-tanulmányok; Magyar Külügyi Intézet, 2010. december 22.)

³⁵ <http://www.euractiv.hu/belugyek/hirek/a-szlovak-allamnyelvtveny-modositasa-ellentmond-e-az-eu-normaknak-001801>

³⁶ Az EU nemzeti hatáskörben szabályozandó területnek tekinti az állampolgárság ügyét.

³⁷ A Medián és a Nézőpont Intézet kutatásában is a megkérdezettek mintegy hatvan százaléka támogatta a kettős állampolgárság megadását a környező országok magyarságának: <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/kettos-allampolgarsag-a-tobbseg-megadna-es-a-szavazati-jog-316979>.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak
ilyetén kiterjesztésével lezárja a Trianonban ejtett sebet, s ennek segítségével túl tud lépni Magyarország és a magyarság a huszadik század sérelmein. Csak ekkor van értelme a „nemzet békés újraegyesítése” fogalomnak, mert ha ilyen érülettel tekintünk a jövőre, akkor a kettős állampolgárság is hozzájárulhat a magyarországi demokrácia elmélyítéséhez, valamint geostratégiai helyzetünk megerősítéséhez.

A fentiekből mit sem vonnak le a vonatkozó törvény elfogadása körüli viták és anomáliák, ám a magyar politikai osztálynak eddig sajnálatosan sikerült ezt a feladatot is úgy teljesítenie, hogy a végeredményt illetően nem a felszabadult öröm érzése tölt el minden érintettet, és a nemzetközi közvélemény előtt sem könyvelhet el maradéktalan győzelmet hazánk. Fontos lesz ezért a magyar kormány következő lépése, vagyis az, hogy mely jogokat milyen feltételek mellett társít az állampolgársághoz.

3/ Állampolgárság és szavazati jog

A világban meglehetősen általános az a gyakorlat, hogy az állampolgárok által egy ország területén (beleértve a külképviseleteket is) gyakorolható szavazati és egyéb jogokat, többek között és mindenek előtt, az adott országban való életvitelszerű tartózkodáshoz kötik az államok. Ezért ezzel az esettel külön nem foglalkozunk, mint ahogy vizsgálatunkat elsősorban Európára összpontosítjuk. Nem ismertetjük az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos, a Maastrichti Szerződésben lefektetett egyértelmű szabályozást sem. A mostani magyarországi viták szempontjából azt találjuk érdekesnek, hogy mi az elterjedése és szabályozása annak, ha olyanok is rendelkeznek szavazati joggal, akik nem élnek egy adott ország területén.

Mielőtt azonban erre rátérnénk, érdemes egy másik érdekes esetre is felhívni a figyelmet: arra a gyakorlatra, hogy helyi önkormányzati választásokon részt vegyenek és adott esetben választhatóak is legyenek az életvitelszerűen adott országban élő, de ottani állampolgársággal nem rendelkező személyek; ők egyes országokban nemzetiségre, állampolgárságra tekintet nélkül szavazhatnak, míg más államokban csak bizonyos országok polgárai rendelkeznek ezzel a joggal. Az 1970-es évektől van napirenden ez a téma Európában, és alapvetően négy ok ösztönözte az országokat a szavazati jog ilyen kiterjesztésével kapcsolatos vitára: i) Számos országban évek óta éltek a kontinensen kívülről érkező bevándorlók, ii) az EU úgy ítélte meg, hogyha az uniós polgárok nem csak a szülőhelyükön szavazhatnak, az közelebb hozza az európai polgárokhoz az Uniót, iii) számos országban a más nemzetiségű polgárokat jobban be szeretnék vonni a helyi döntéshozatali folyamatokba és intézmények munkájába és iv) néhány állam a korábbi gyarmataikról érkező bevándorlókat kitüntetett helyzetbe kívánta hozni³⁸.

³⁸ Kees Groenendijk (University of Nijmegen): Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn (Migration Policy Institute, Transatlantic Council on Migration, 2008)
Az Európai Unió ebben az esetben is nemzeti hatáskörben hagyja a döntést, kivéve az európai parlamenti választásokon való részvételt, amelyről a már hivatkozott Maastrichti Szerződés rendelkezik. Érdemes felhívni a figyelmet a nem EU országokból származó, de az Unió területén élő emberek jogaival kapcsolatban megfogalmazott, 1992 február 5-én elfogadott európai tanácsi egyezményre (Convention on the participation of

Az elméleti megközelítése ennek a témának is alapvetően a nacionalista-posztnationalista törésvonal mentén húzódik a nemzetközi irodalomban, és a szavazati jog mellett állók és az azt ellenzők nagyon hasonlóan érvelnek, mint a kettős állampolgárság esetében³⁹. A szavazati jogot támogatók fontos érve, hogy azoknak, akik egy helyi közösségben élnek, ott adót fizetnek, joguk lehessen részt venni a közösség közvetlen társadalmi és gazdasági helyzetének befolyásolásában úgy is, hogy szavazhatnak. Továbbá a társadalmi egyenlőség, illetve egyenlő bánásmód (a bevándorlók a közösség egyenjogú tagjaiként élnek), valamint a „nincs adófizetés képviselői jog nélkül” érvek is a támogatók tarsolyában vannak. Az ellenzők főleg a külföldi befolyástól való félelmet, a helyi politikai-hatalmi viszonyok felborulásának veszélyét, illetve a tisztán nemzetiségi/bevándorló pártok létrejöttét, megerősödését és a társadalmi kohéziót állítólagosan fellazító hatását hozzák fel érveként. A kutatások azt mutatják, hogy ezek a félelmek kevésbé megalapozottak, viszont a bevándorlók hajlamosak aktívan részt venni a közösségük életében, és leadni voksukat a helyi választásokon⁴⁰.

Jellemző, hogy a nagy bevándorló közösséggel rendelkező észak-európai államok támogatók, mint ahogy az is, hogy a nagy szociális kiadással bíró, főként dél-európai országok általában elutasítók: Skandináviában általános ezen típusú szavazás engedélyezése⁴¹, míg Németország, Franciaország vagy Olaszország nem teszi lehetővé a helyben lakó nem állampolgárok választásokon való részvételét⁴². Több, ilyen jellegű jogot elutasító állam, így Németország is azzal érvel, hogy a szavazati jog megadása csökkenti a honosítási kérelmek számát, vagyis nem bátorítja a bevándorlókat, hogy a társadalmi integrációt leginkább elősegítő, igazán üdvös állampolgárságért folyamodjanak. Kutatások azonban azt mutatják, hogy nem csökken a honosítási eljárások száma ott sem, ahol a nem állampolgárok rendelkeznek szavazati joggal⁴³.

Európában csak Írországból, Nagy-Britanniából és Portugáliából lehetséges, hogy ott élő nem állampolgárok egy bizonyos csoportja országos választásokon is szavazhassanak: Írországból brit állampolgárok, Nagy-Britanniából a Brit Nemzetközösség tagjai, Portugáliában pedig csak brazilok élhetnek ezzel a joggal. A kutatások mindösszesen a világ

foreigners in public life at the local level: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>), valamint az Európai Tanács harmadik országok polgárainak státuszára vonatkozó, 2003. november 25-én aláírt direktívájára (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>).

³⁹ Ld. a 15. lábjegyzetet.

⁴⁰ Ld. Groenendijk hivatkozott tanulmányát.

⁴¹ Skandináviában az északi országok (Svédország, Norvégia, Dánia) által az ötvenes években bevezetett (ehhez csatlakozott később Finnország és Izland) közös útlevél lehetőséget teremt a szabad mozgásra, munkavállalásra és letelepedésre az országcsoporton belül. Ezt követte a hetvenes évek végétől a nem állampolgárok helyi választásokon történő szavazásra való feljogosításáról szóló jogszabályok megalkotása.

⁴² Korábban említettük, hogy a releváns államok jellemzően jogkiterjesztőbbek saját állampolgáraikkal, mint másokkal szemben, s ezt igazolja az is, hogy – mint arra a későbbiekben még kitérünk – Olaszország és Franciaország megfelelő szabályozás mellett lehetőséget ad a külföldön életvitelszerűen tartózkodó állampolgárainak a hazai választásokon való részvételre. Németország és Olaszország törvényhozásai jóváhagyták a nem állampolgár letelepedettek szavazati jogát, ám ezek a törvények később semmissé váltak az alkotmánnyal ellentétes voltuk miatt.

⁴³ Groenendijk, 14. oldal.

alig több, mint kéttucat államában, ezek között tizenhét európaiban mutatták ki, hogy a nem állampolgárok egy-egy csoportja vagy mindje rendelkeznek ilyen jellegű joggal⁴⁴. A magas európai arány azt bizonyítja, hogy az integráció fogalma – legalább is e téren – nem üres fogalom az EU-ban, és komoly törekvések vannak arra a tagállamok egy nagy csoportja részéről, hogy támogassák a betelepülők minél szervezettebb beépülését a helyi közösségekbe, ezáltal is elmélyítve a közös európai értékeket és a gyakorlatban is tartalommal töltve meg azokat.

Magyarország esetében az 1989-es Alkotmány 70.§-a, annak is a 2. és 3. bekezdése szabályozza ezt a kérdést, kiterjesztve a választójogot és választhatóságot az Európai Unió polgáira, a menekültekre, bevándoroltakra és letelepedettek⁴⁵.

Tárgyunk és végső következtetésünk szempontjából fontos leszögeznünk azt a tényt, amire az előbb taglalt eset is bizonyíték: az államok azon emberek választójoggal való felruházását tekintik leginkább jogosnak, akik országuk területén élnek, ott vesznek részt a helyi közösség életében és adott esetben ott járulnak hozzá anyagi értelemben is a közösségük gyarapodásához.

Végül elérkeztünk a legkritikusabb kérdéshez, hogy a kettős állampolgárok kaphatnak-e szavazati jogot, ha igen, milyen alapon és milyen típusút. Itt kétfajta polgárt kell megkülönböztetnünk: a) azokat, akik külföldön tartózkodnak, de belföldön is rendelkeznek lakóhellyel, és semmiben nem különböznek jogi státuszuk tekintetében a többi állampolgártól, illetve b) azokat, akik életvitelszerűen külföldön tartózkodnak, de az anyaországiakéval megegyező vagy speciális szavazati joggal rendelkeznek. Az *első körbe* a világ számos állama beletartozik⁴⁶.

⁴⁴ David C. Earnest: Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm (The George Washington University, Department of Political Science; August 29, 2003), illetve Groenendijk hivatkozott, később megjelent dolgozata.

⁴⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányából: „70. § (2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és - amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik - választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.

(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán - amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik - választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

⁴⁶ Ezen téma tárgyalása során – ha másra nem hivatkozom – főként Rainer Bauböck: Expansive Citizenship—Voting Beyond Territory and Membership című tanulmányára támaszkodom (Political Science and Politics, vol. 38, no. 4, October 2005: 683-687; <http://www.u.arizona.edu/~jag/POL596A/baubockexpanscitiz.pdf>).

Bauböck fenti dolgozatában az európai országok közül csupán Írországot és Görögországot említi, amelyek külföldön élő állampolgárai egyáltalán nem rendelkeznek szavazati joggal. A szerző ugyanakkor más kontinensekről is hoz példákat.

Az állampolgárság és szavazati jog kapcsolata melletti és azzal szembeni érvek elemzésénél figyelembe vettem David Owen: Prospects of Citizenship: Transpolitical Citizenship (In: Gerry Stoker /szerk./: Prospects for Citizenship; Bloomsbury, 2011;

http://soton.academia.edu/DavidOwen/Papers/145290/Transpolitical_Citizenship) és ugyancsak David Owen: Resident Aliens, Non-resident Citizens and Voting Rights (In: Gideon Calder, Phillip Cole, Jonathan Seglow

Kezdetben a fő motivációt az jelentette a külföldön élő polgárok szavazati joggal való felruházása tekintetében, hogy az első és második világháborút követően elismerjék az anyaországtól elszakadt polgárok háborús áldozatvállalását (pl. Kanada vagy az USA esetében)⁴⁷. Másrészt viszont egyes szegényebb államok így akarták viszonzni azt, hogy sok korábbi emigránsuk anyagi és egyéb segítséget nyújtott az anyaországnak a történelem egy-egy kritikus szakaszában⁴⁸, illetve hozzájárult az anyaország demokratizálódási folyamatához (lásd pl. néhány latin-amerikai ország példáját). Manapság a hazájukból elszakadt állampolgároknak a szülőföldjük társadalmi és gazdasági életébe való mind teljesebb bevonásának igénye ugyanúgy a szavazati jog kiterjesztése irányában hat, mint annak felismerése, hogy a kettős állampolgárok szülőföldjük érdekeit inkább hajlandóak lesznek képviselni választott hazájukban, ha rendelkeznek szavazati joggal. Vannak, mint az e gyakorlatot hazánkban meghonosítani kívánók jelentős része is, akik saját pártjaik választási eredményeinek javulását remélik e jogkiterjesztéstől, de olyanok is akadnak, akik egyszerűen elvi alapon ellenzik az állampolgár és állampolgár közti megkülönböztetést. A kettős állampolgárság és a szavazati jog kevésbé probléma-, de korántsem vitáktól mentes abban az esetben, ha a szavazati jog feltétele az állandó lakhely és más állampolgári kötelezettségek.

A szavazás technikája fenti esetben eltérő lehet: vannak országok, ahol haza kell utazni a voksoláshoz, van, ahol a külképviseleteken le lehet adni a szavazatot, míg máshol postai úton lehet élni a szavazati joggal.

A *második csoportba* tartozó államok köre igen szűk. Az alábbiakban bemutatjuk a mostani magyarországi viták szempontjából különösen érdekes azon európai országok országgyűlési választási gyakorlatát, ahol azok is szavazhatnak, akik nem rendelkeznek lakóhellyel az adott ország területén⁴⁹:

- *Nagy-Britannia*: A külföldön élő brit állampolgár azon választókerület jelöltjeire voksolhat, ahol az elmúlt 15 évben nyilvántartásba vették.
- *Írország*: A kétkamarás parlament felsőházába választhatnak tagot a külföldön élő írek.

/szerk./: Citizenship Acquisition and National Belonging; Palgrave Macmillan, 2009;
http://soton.academia.edu/DavidOwen/Papers/72194/Resident_Aliens_Non-resident_Citizens_and_Voting_Rights) c. tanulmányait.

⁴⁷ Érdekes eset a spanyol állampolgárságé. A spanyol alkotmány 11.§-a szól a kettős állampolgárságról, amely a Spanyolországgal való speciális viszonyban lévő országok polgárainak, akár egyoldalúan, adható állampolgárságról ír. Kettős állampolgárságot kedvezményes eljárás keretében szerezhetnek – mások mellett – a korábbi spanyol gyarmatokhoz tartozó államok polgárai. Minden külföldön élő spanyolt megillet a választás joga.

⁴⁸ Becslések szerint 2003-ban globális szinten az emigránsok anyaországba irányuló pénzátutalásai meghaladták a 90 milliárd dollárt, míg ebben az esztendőben a Világbank 20 milliárd dollár új kölcsönt, az USA pedig 16 milliárd dollár külföldi segítyt nyújtott. Idézi Owen a Prospects for Citizenship c. írásában

⁴⁹ <http://tenytar.hu>: Választójog a politika szolgálatában
(http://tenytar.hu/elemez/valasztojog_a_politika_szolgalataban). A világ számos országának alkotmányait, állampolgársági törvényeit és egyéb alapjogi szabályait közli a www.legislationline.org honlap.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak

- *Portugália:* A listás parlamenti választáson négy képviselőt küldhetnek az egykamarás parlamentbe a külföldön élő portugálok, kettőt az Európában, kettőt az azon kívül élők.
- *Olaszország:* A külföldön élő olaszok 12 képviselőt és 6 szenátort juttathatnak a kétkamarás parlamentbe.
- *Franciaország:* A külföldön élő franciák 4-12 főt választanak a szenátusba.
- *Románia:* 4 képviselőt és 2 szenátort választhatnak a külföldön élő románok, és részt vehetnek az elnökválasztáson is.
- *Horvátország:* A külföldön élő horvát állampolgárok a 10 választókerületből az egyiket képezik, így a 140 fős parlamentbe 14 képviselőt küldhetnek. Az elnökválasztáson korlátozás nélkül részt vehetnek.
- *Szerbia:* Azok a külföldön élő szerb állampolgárok, akik vagy akiknek szülője korábban Szerbia területén élt, ezen a korábbi lakóhelyen vehet részt a szavazáson.
- *Szlovákia:* A külföldön élő szlovák állampolgárok a pozsonyi választókerületben adhatják le szavazatukat.
- *Szlovénia:* A külföldön élő szlovén állampolgárok a saját vagy szülőjük legutolsó lakóhelyén, annak hiányában egy szabadon választható szavazókerületben voksolhatnak.
- *Moldova:* A külföldön élő moldovaiak az általuk választott szavazókerületben adhatják le a voksukat a listás rendszerben a parlamenti és az elnökválasztásokon.
- *Lengyelország:* A külföldön élő lengyelek a listás parlamenti választáson és az elnökválasztáson korlátozás nélkül szavazhatnak.
- *Ausztria:* A külföldön élő osztrák állampolgároknak 10 évente meg kell újítaniuk jelentkezésüket valamely település választói névjegyzékébe, melynek nyomán mind a szövetségi, mind a tartományi választásokon részt vehetnek.

A fenti államok törvényei nagy változatosságot mutat a tekintetben, hogy mennyire erős a külföldön élők által leadott voks. Van, ahol szimbolikus jelentőségű (pl. a tisztán egyéni választókerületekre épülő választási rendszer esetében /Nagy-Britannia/, vagy ott, hogy kevés képviselőt választhatnak a külföldiek /Olaszország/, továbbá ott, ahol csak egy kamarába küldhetnek képviselőt /Franciaország/), míg máshol igen erős a beleszólása a külföldön élő polgároknak az anyaországuk politikai történéseibe.

Bauböck négy megközelítést különböztet meg az állampolgárság és a szavazati jog illetően kapcsolatát illetően. Az első a *republikánus* elv, amely szerint csak annak az állampolgárnak lehet szavazati joga, aki az adott állam területén él, mert csak ők viselik maradéktalanul a voksuk következményeit. A második csoportot az *etnikai alapon álló nacionalisták* alkotják, akik minden, magukat az adott nemzetiséghez tartozókra kiterjesztenék a választójogot, amelyből azonban kizárnák a területükön élő nem állampolgárokat. Elvük az azonos etnikumhoz tartozás prioritása és teljes jogegyenlősége. A harmadik körbe a *liberálisok* tartoznak, akik azt vallják, hogy az ország területén élő összes embernek, függetlenül az állampolgárságuktól, szavazati jogot kell biztosítani. Végül a

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak
negyedik csoporthoz, melyet *alternatív liberálisnak* nevez, azok tartoznak, akik megadnák a szavazati jogot nemcsak az ország területén élő összes embernek, hanem a külföldön élőknek is olyan esetekben, amikor az életükről szóló lényeges döntéseket kell a voksukkal eldönteni. Itt nyilván az okoz problémát, hogy mit nevezünk „lényeges döntéseknek”.

Magyarországon erről a problémáról nem folyik a széles közvéleményben olyan részletes, tudományos és mindenre kiterjedő vita, mint amit a fentiekben vázoltunk, és ami szükséges lenne egy ilyen horderejű kérdés esetén. Talán azért nem, mert egyrészt a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok szavazati jogának a problematikáját a leginkább politikainak, sőt pártpolitikainak és nem (jog)elméletinek tekintik. Másrészt viszont a különféle értelmezések és harcos érvelések előtt utat nyit a nemzetközi jog e tárgyra vonatkozó szabályozatlansága, illetve egységes szabályozásának hiánya, mely sem nem tiltja, sem nem bátorítja a kettős állampolgárok szavazati jogának kérdését⁵⁰.

A különféle határon belüli és kívüli nézetek is sokszínűséget mutatnak. A szlovákiai Híd-Most párt nem javasolja a határon túl élő magyar polgárok szavazati joggal való felruházását, míg a Magyar Koalíció Pártja üdvözléne azt. A Vajdasági Magyar Szövetség árnyalt, de alapvetően a szavazati jog megadása melletti álláspontot foglalt el, felhívva a figyelmet arra, hogy el kell kerülni a 2004-es népszavazást követő magyar-magyar szembenállás feléledését. A kárpátaljai magyarság körében nincs túl nagy érdeklődés a kettős állampolgárság iránt, így míg az ottani magyar érdekképviselő elvben üdvözléne a szavazati jog megadásának lehetőségét, azt nem tartja életbevágó témának. Ki-ki vérmérséklete szerint, de elismeri azt, hogy a szavazati jog sokkal inkább magyar belpolitikai kérdés, mint bármi más⁵¹. A legegységesebben a magyar érdekképviselő terén az elmúlt két évtizedben legnagyobb eredményeket elérni képes Markó Béla RMDSZ elnök fogalmazott, aki élesen szembefordult azon magyarországi törekvésekkel, hogy a budapesti pártpolitikát exportálják a határokon túlra, márpedig a szavazati jog körül kialakult diskurzus is ebbe a körbe tartozik. Továbbá szerinte az erdélyi politikai pártok közvetlen magyarországi finanszírozása káros, és valakinek a magyarsága nem attól függ, hogy az illető kettős állampolgár-e vagy sem⁵².

Markó érveit és aggályait igazolják magyar politikusi nyilatkozatok. Jól emlékezhetünk a fideszes Mikola Istvánnak a 2006-os választási kampányban elhangzott mondataira, aki szerint a határon túli magyarok választójog birtokában biztosítanak a Fidesz húsz éves uralmát. Martonyi János külügyminiszter többször az állampolgárság és a szavazati jog külön kezelésének szükségességéről nyilatkozott, a kormánypártok meghatározó politikusai – Orbán miniszterelnököt is beleértve – mind megadnák a szavazás jogát azon

⁵⁰ http://hirszerzo.hu/belfold/20110114_ifj_lomnici_szerint_nem_ellentetes_unio_j

⁵¹ Közkeletű az a vélekedés, hogy a határon túli magyarok döntő többségükben a mai magyar kormánypártokat támogatnák. www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/cikkek/cikk_15.html;
http://kitekinto.hu/karpatmedence/2010/10/25/megoszlik_a_hataron_tuliak_velemenye_a_valasztójogrol.

⁵² http://nol.hu/lap/hetvege/20110219-a_jo_neha_megall_a_hataron. Markó utal arra, hogy a magyar állampolgárság megszerzésében közreműködő erdélyi ún. demokrácia-központokat a magyar kormány finanszírozná.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog—nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak magyar állampolgároknak is, akik nem rendelkeznek magyarországi lakhellyel⁵³. Ebben a kormányt csak a szélsőjobboldali Jobbik támogatja a Parlamentben. Míg a magyar közvélemény megosztott a kérdésben⁵⁴, addig a környező országok közül Ukrajna és Szlovákia állna a szavazati jog megadása útjába⁵⁵.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a külföldön élő kettős/többes állampolgárok szavazati joga megadásának kérdésére adott válasz ugyanúgy tükröz értékrendbeli meggyőződést, mint praktikus, közpolitikai megfontolásokat. Mi magunk, miközben évek óta a kettős állampolgárság megadása mellett érvelünk, nem támogatjuk a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők szavazati jogát, mert úgy véljük, hogy szavazati joggal azoknak kell rendelkezniük, akik a leadott voksuk közvetlen következményeit is vállalják⁵⁶. Erre gyakori válasz az, hogy sok külföldön dolgozó magyar sem él itthon, mégis szavazhat, illetve számos Magyarországon élő embernek nem jár szavazati jog. Ugyanakkor a szavazati jog mellett érvelők is belátják és elfogadják azt, hogy nem minden állampolgárnak járnak, mert nem járhatnak ugyanazok az állami juttatások és kedvezmények, vagyis a pusztán állampolgárság és az egyéb jogok és köteleességek közé nem lehet és nem is kell egyenlőségjelet tenni. (Erre ékes példa a fentebb tárgyalt azon szabályozás, hogy adott feltételek mellett nem magyar állampolgárok egy köre is részt vehet az önkormányzati választásokon.) Míg az állampolgárság sokkal inkább egy közösségen belüli lelki-társadalmi-kulturális kapcsolatot és szolidaritást hivatott kifejezni, addig a szavazati jog anyagi és politikai következményekkel járó jogosítvány. Súlyos hiba, ha erről nem tárgyilagos hangnemben folyik a diskurzus, hanem olyan értelmetlen és káros kijelentések hangzanak el, hogy létezhet alacsonyabb vagy magasabb rendű állampolgárság, netalán az mehetne át egy egyesek által képletesen állított, abszurd „ki a magyarabb” teszten, aki a szavazati jog megadása mellett érvel.

A nemzetközi jog, így az Európai Unió jogrendje is az egyes államokra bízta, hogy hogyan rendezze a kettős állampolgárság és a szavazati jog kérdését. Ez tehát egy feladvány vagy vizsga, amelynek megoldása kicsiben tükrözi az adott állam politikai osztályának és társadalmának érettségét, belső vitakultúráját és a különféle, egymással ellentétes vélemények iránti tiszteletét, a nemzeti közösségével szembeni felelősségvállalásának mértékét, a hosszú távra kiható nemzeti érdekérvényesítés következetességét, határozottságát és mértékletességét és általában a demokratikus értékekkel szembeni érzékenységét.

4/ Végső következtetések

⁵³ www.168ora.hu/itthon/martonyi-a-kettos-allampolgarsagrol-a-szavazati-jog-mas-dolog-53905.html;
http://atv.hu/cikk/20110123_semjen_ismet_a_kettos_allampolgarok_szavazati_joga_mellett_ervelt;
http://nol.hu/belfold/20110120-kover_laszlo_valasztajogot_kapnak_a_hataron_tuli_magyarok;
<http://hetivalasz.hu/itthon/navracsics-a-kettos-allampolgar-is-szavazhatna-29069>;
www.dunaty.hu/itthon/kozbeszed_gulyas_gergely_dorosz_david.html

⁵⁴ <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/kettos-allampolgarsag-a-tobbseg-megadna-es-a-szavazati-jog-316979>

⁵⁵ www.jogiforum.hu/hirek/23993#axzz1Csy9ue5i; az ukrán állásponttól ld. korábban.

⁵⁶ Kerék-Bárczy Szabolcs: Alkotmányos ellenforradalom (Népszabadság, 2010. december 15.)

A kettős állampolgárság és a szavazati jog kérdése a magyarságpolitika részét képezi. A határon túli magyarság helyzetével és az anyaországhoz való viszonyával kapcsolatban nemzeti konszenzusra van szükség, amely mentes a kisszerű pártpolitikai megfontolásoktól, máskülönben a kisebbségben élő magyarok még a jelenleginél is kiszolgáltatottabbakká válnak. Sajnos ettől a konszenzustól még messze vagyunk. *A kettős állampolgárság nemes kérdésében örvendetes az egyetértés a magyarság körében, ám úgy tűnik, hogy a szavazati jog megadása a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára a jelenlegi kormánypártok számára leginkább aktuális hatalmi szempontok vezérelte presztízskérdés. Ugyanakkor az azt ellenző parlamenti erők érveiket szintén pártpolitikai megfontolásokra alapozzák.* Ez nem csupán önmagában káros – úgy is –, de azért is, mert tovább növeli a megosztottságot a magyarságon belül, amely az anyaországban élők határon túli magyarok iránt érzett szimpátiájára és az amúgy konszenzust élvező ügyekre is kedvezőtlenül hathat, és gyengítheti a kárpát-medencei, kisebbségi magyar szervezetek érdekérvényesítő képességét. Ennek következményei beláthatatlanok. *Minden magyar közéleti szereplőnek és gondolkodónak arra kell törekednie, hogy hatalmi szempontoktól mentes, széles körű viták nyomán kikristályosodó konszenzus vezérelje az összmagyarság gyarapodását szolgáló politikát. Ennek mindenek előtt a kisebbségi magyar szervezetek által megfogalmazott irányt kell követnie, mert az ő érdekük a legfontosabb iránytű a magyar nemzeti érdekek szempontjából. Ugyanakkor a kisebbségben élő magyarok törekvéseit meg kell ismertetni és el kell fogadtatni Magyarországon belül is, vagyis a nemzeti egyetértésnek teljesnek kell lennie az anyaországon belül és kívül a magyarságpolitika minden lényeges elemét illetően⁵⁷.*

Csak remélni lehet, hogy ezen az érettségi vizsgán végül megnyugtató eredménnyel teljesít a magyar politikai osztály...

⁵⁷ Öllös László: Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok. Somorja 2008, Nostra Tempora 16, Fórum Kisebbségkutató Intézet