

GYERTYÁNFY ANDRÁS

A határon túli németek jogállása a magyar Schengen-probléma tükrében

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása után új fejezet kezdődik majd a határon túli magyarok és az anyaország kapcsolatában. Az Unión belülrre kerülő kisebbségek szempontjából ekkor a második világháború óta alighanem a legnagyobb - és egyelőre fölmérhetetlen - előrelépés következhet majd be, méghozzá a magyar-magyar és a szomszéd-magyar viszonylatokban egyaránt. A kívül maradó országok és az ottani magyarok viszont távolabb kerülnek Magyarországtól. Az új akadályok egyike lesz a Schengen névvel fémjelzett vízumkérdés. Azonban sokkal többről van szó: az Unió a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgására épül, kiegészülve az egyre szaporodó közös ügyekkel a mezőgazdaságtól a kultúráig. Ma a jogszabályok harmada-fele nem nemzeti, hanem uniós szinten születik meg. Az egész építmény alapelve pedig az, hogy a nemzeti - idegen megkülönböztetés helyébe *minden téren* az uniós - idegen megkülönböztetés lép. Minden tagállam igyekszik az egyre szűkülő nemzeti hatáskörök hatékony fölhasználására saját érdekei védelmében. A magyar politikának, a nagy változás küszöbén, először is a mozgásterét kell felderítenie. Az Unión kívül maradó magyar kisebbségek ügyében a kulcskérdés az, hogy lehet-e az etnikai-nemzeti összetartozás okán egy tagállamnak kivételt tennie egy Unión kívüli országgal - vagy annak egy régiójával - a gazdasági, politikai kapcsolattartásban, vagy az ország *bizonyos* polgáraival, például a személyforgalom vagy a munkavállalás terén. Általánosságban megállapítható, hogy a nyugati világrészjoga ma nem enged ember és ember között különbséget tenni úgy, ahogyan azt a római vagy a feudális jog tette. „Az emberek szabadnak és egyenjogúnak

születnek, és azok is maradnak" - hirdette meg a Függetlenségi nyilatkozat nyomán az Emberi és polgári jogok nyilatkozata. A római jogi *libertas* teljessége ettől kezdve minden embert egyformán megillet. A 20. századra sok minden más mellett eltűnt az a megkülönböztetés is, amelyet a *familia* (családi állapot) és a nem alapján tettek a korábbi jogrendszerek a szellemileg ép, nagykorú emberek között. A magyar alkotmány például kijelenti, hogy „biztosítja minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül” [70/A. § (1)]. Ugyanígy rendelkezik a német alkotmány: „Senkit sem lehet nemi hovatartozása, származása, faja, nyelve, hazája vagy eredete, meggyőződése, vallási vagy politikai nézetei miatt hátránnyal sújtani vagy előnyben részesíteni” [3. cikkely (3)]. A megkülönböztetésnek ma lényegében egyetlen elfogadott oka lehet, amit szintén a francia forradalom hirdetett meg: „Minden főhatalom lényegénél fogva a nemzetben gyökerezik”. A római jogi *civitas* az, ami tovább él a nemzetállami *állampolgárság* intézményében.

Németország határaitól keletre ma körülbelül kétmillió német él. Tekintélyes részük az elmúlt sötét évszázad viharaiiban hazáját igen, de állampolgárságát nem veszítette el. Az etnikai elvet náluk „fedezik” az állampolgársági elv. Más részüknél a német állam kénytelen etnikai megkülönböztetést alkalmazni, de ezt úgy teszi, hogy végeredményben - tudniillik bevándorlás útján - állampolgársági jogviszonyt teremt. A német jog ezért - bár mint látni fogjuk, konfliktusoktól terhelt - végül a nyugati jog ímént felvázolt hagyományaiiba illeszti bele a határon túli németekre vonatkozó rendelkezéseit.¹

A külföldön élő állampolárok

A korábbi német területek lakossága

Németország háború előtti területének 24 *százaléka* (115 000 km²), lakosságának 14 *százaléka* (9,6 millió fő, majdnem 100 *százalékban* német nemzetiségű) Lengyelországhoz és a Szovjetunióhoz került az 1945-ös

potsdami egyezményel. Az NDK 1950-ben államközi szerződésben ismerte el a „lengyel-német államhatárt”. Az NSZK 1970-ben a moszkvai és a varsói szerződésekben ismerte el „Lengyelország nyugati államhatárát”, de kormánya a szerződések aláírása előtt jegyzékben közölte a nyugati hatalmakkal, hogy a *deutsche Ostgebiet*ről csak független össznémet kormány rendelkezhet véglegesen. A szerződések joghatálya ezért máig vitatott. Az Alkotmánybíróság nem volt hajlandó dönteni az ügyben, hanem kijelentette: „Az egyedüli szerződéskötés igényéről szóló politikai elméletről az Alkotmánybíróság sohasem nyilvánított véleményt. Nem volt, és most sincs oka arra, hogy megvizsgálja és eldöntse: következik-e az alkotmányból, hogy a Német Szövetségi Köztársaság egyedül, egész Németország nevében köthet szerződéseket”². Az 1970-es szerződéseknek a területekről lemondó hatályát a német alkotmányjogászok többsége nem ismerte el, hanem a keleti területeket ez után az időpont után is belföldnek tekintette. Az 1990. szeptemberi „négy plusz kettő” szerződésben, illetve a novemberi lengyel-német határszerződésben viszont Németország vitathatatlanul lemondott a háborúban elvesztett területeiről.³

A háború utáni kitelepítést és a későbbi kitelepülést követően a becslések szerint ma kb. 800 000 német él Lengyelországban, a kitelepítés sajátosságai miatt szinte kizárólag az egykori német területek lakosai és leszármazói (az Oroszországhoz tartozó kalinyingrádi területről viszont a háború után az egész német lakosságot kitelepítették).⁴ Állampolgárságuk kérdését az említett szerződések egyike sem érintette, sőt, az 1991 júniusában kötött lengyel-német jószomszédsági és barátsági szerződésben a felek kijelentették, hogy az állampolgársági kérdések rendezésétől eltekintenek. A döntő kérdés: következik-e a nemzetközi jog általános szabályaiából, hogy területváltozás esetén automatikusan megváltozik az ott élők állampolgársága? A német Alkotmánybíróság 1955-ben, az osztrák-német állampolgársággal kapcsolatban úgy vélte, hogy erre az esetre nincs általános nemzetközi jogi szabály.⁵ Az 1970-es szerződéseket becikkelyező törvények kapcsán pedig kijelentette, hogy azok nem eredményezték a német állampolgárság megszűnését, mert nem tartalmazzak erre vonatkozó rendelkezést, továbbá – a jövőre vonatkozóan is – hogy a német alkotmány (a 16. cikkely) megtiltja az államnak az állampolgárság megvonását.⁶ 1990 után volt, aki úgy vélte, megszűnt a most már végleg Lengyelországhoz,

illetve a Szovjetunióhoz került területeken élők német állampolgársága.⁷ E kérdésre az alkotmány és az állampolgársági jog mértékadó kommentátorai viszont az utóbbi években egybehangzóan nemmel felelnek. Érvelésük szerint az állampolgárság megváltozását szerződéssel szokás rendezni, ami az első világháború után Németország vonatkozásában megtörtént, de a második világháború után és azóta nem. Az egykori *Ostgebiete német polgárainak (és leszármazottaiknak) állampolgári jogviszonya változatlanul fennáll*, bár Németország „köteles hozzájárulni ahhoz, hogy a volt keleti területein élő polgárainak - akik rendszerint lengyel vagy orosz állampolgárok is egyben - állampolgársági helyzete tisztázódjék” (Müncch - Kunig), sőt, más vélemény szerint, köteles „azokat a polgárait, akik az utódállamok állampolgárságát megszerzik vagy megszerezték, az állam kötelékéből elbocsátani. *Elképezhető és területváltozás esetén szokásos opciós jog biztosítása*” (Hailbronner — Renner).⁸ Ebben az ügyben mostanáig - a következő bekezdésben említett rendelkezés kivételével - semmi sem történt.

Az állampolgársági jogviszony természetesen a német állampolgársági törvény keretei között áll fenn. A törvény 1999-es gyökeres revíziója során új, a megszűnésre vonatkozó okot iktattak be (4. § 4. bek.). Eszerint a vér jogán való öröklődés megszakad a második külföldi generációnál: ha az 1999. december 31-e után külföldön született német polgár gyermeke is külföldön születik, már nem lesz német állampolgár. Viszont a szerzés mégis bekövetkezik, ha a születést egy éven belül bejelentik a német külképviseleten. A rendelkezés így hosszú távon a bizonytalan állampolgársági helyzet tisztázását fogja eredményezni, de semmiképpen sem a lengyelországi németek állampolgárságának akaratuk ellenére való megszűnését. A reformtörvény még egy, a külföldön élő állampolgárokat érintő megszűnésre vonatkozó okot is bevezetett: aki idegen fegyveres erőben *önként* - tehát nem hadkötelezettség alapján - és a német állam engedélye, illetve nemzetközi szerződés hiányában szolgálatot vállal, elveszti német állampolgárságát (új 28. §).

Korábbi megszűnési ok a 25. § szabálya, mely kimondja: akinek nincs *belföldi* lakóhelye, akkor, amikor *saját elhatározásából* másik állam polgárává válik, annak megszűnik a német állampolgársága. Mivel a lengyel, illetve szovjet állampolgárság megszerzése általában nem egyéni kérelemre történt, hanem kötelező eljárás során; továbbá - legalábbis Lengyelországban

- 1951 előtt befejeződött az állampolgárság rendezése, márpedig a keleti területek 1990-ig (de legkevesebb az említett szerződések 1972-es törvénybe iktatásáig) a német jog szerint belföldnek minősültek, e szakasz miatt csak a legritkább esetben következhetett be az állampolgárság elvesztése. Többeket érinthetett viszont az 1953-ig hatályos 17. § 6. pont, mely szerint elveszti állampolgárságát az a német *no*, aki *idegen állam polgárával házasságot* köt.

Lengyelország nem ismeri el a kettős, lengyel és német állampolgárság létezését, bár nincs olyan egyezmény a két ország között, amely azt kizárná. A lengyel állampolgársági törvény 2. cikkelye szerint „aki a lengyel jog szerint lengyel állampolgár, annak idegen állampolgársága nem ismerhető el”. Ez azt jelenti, hogy a lengyelországi németek Lengyelország területén nem hivatkozhatnak német állampolgárságukból eredő jogaikra, például nem kérhetik a német külképviselet diplomáciai védelmét a lengyel hatóságokkal szemben. A német Alkotmánybíróság 1973-ban - az NDK kapcsán, de elvi élel - kijelentette, hogy „A Német Szövetségi Köztársaság számára egy német nem veszti el állampolgárságát azért, mert egy másik állam azt nem ismeri el. Egy ilyen el nem ismerést a Német Szövetségi Köztársaság jogilag nem értékelhet, annak nincs számára semmilyen joghatása.”⁹ A német állampolgárság megállapítását a Szövetségi Közigazgatási Hivaltól kell kérni. Igenlő válasz esetén a külképviseleti szerv útlevelet állít ki a kérelmező számára.

A háborúban megszállt területek német lakossága "

Jogi és történeti érdekessége miatt említem meg, hogy Németország nemcsak a volt területein élők állampolgárságát tartotta fenn, hanem azokét is, akik a háború alatt a megszállt területeken kapták azt. 1939 és 1942 között azok kaptak rendelettel német állampolgárságot, akiket német nemzetiségűeknek minősítettek. Elzász-Lotharingia és Luxemburg esetében a Szövetséges Főbizottág 1949-ben érvénytelenítette ezeket, az Ausztriára vonatkozó állampolgársági rendeletet pedig a német törvényhozás 1945-re visszamenőleg hatályon kívül helyezte az osztrák államszerződést követően.¹⁰ A Csehországban, a Litvániától visszacsatolt Memel-vidéken, Lengyelországban és Ukrajnában kiadott rendeleteket viszont egy 1955-ös

törvény fönntartotta a hatályukban azokra vonatkozóan, akik német nemzetiségűek, és akik ezt kifejezett nyilatkozattal nem zárták vagy zárják ki további egy éven belül. Ez a törvény első látásra a nemzetközi jogba és így a nemzetközi jog elsőbbségét előíró német alkotmányba ütközik. A nemzetközi jog szerint ugyanis a háborús megszálló hatalom intézkedései érvénytelenek, amiből következik, hogy az 1955-ös törvény ugyan visszamenőlegesen hatállyal, de csak frissen adományozhatott állampolgárságot. Ehhez viszont a nemzetközi jog azt követeli meg, hogy szoros, belső kapcsolat álljon fenn az állam és az érintett személyek között, ilyen például a *ius soli* vagy a *ius sanguinis* elve. Ez 1955-ben nem teljesült.

Ezen a ponton rá kell mutatni arra, hogy a Kelet-Európában élő németekre vonatkozó jogalkotást a súlyos szükséghelyzet határozta meg. A háború befejezésekor a becslések szerint 18 millió német élt az Odera-Neisse-határvonaltól keletre, ebből csaknem 13 millió embert 1950 előtt elűldöztek lakóhelyéről.¹² Németországnak be kellett fogadnia azokat, akiket háborús bűneinek következményei a legjobban érintettek. Az Alkotmánybíróság ezért 1952-ben kimondta, hogy „az állampolgárság kényszerű adományozását, ami a megszálláson alapult, hatálytalannak kell tekinteni, *amennyiben* azok az államok, amelyek megszállás alatt voltak, *saját állampolgáraikként igényt tartanak az érintettekre*”. Ha azonban ottani állampolgárságuktól megfosztva elűldözik a németeket, a „hatályban tartás” nem ellentétes ezeknek az országoknak a nemzetközi jog által védett érdekeivel. Az említett törvény erre az állásfoglalásra épített, s bár szövegében ez nem található meg, a szakirodalom szerint csak azokra vonatkozott, akikre az Alkotmánybíróság döntése alkalmazható volt, vagyis a ténylegesen elűldözöttekre.¹³

A kitelepülők

A *Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz* szintén a katasztrofális menekülthelyzet rendezésére született meg 1953-ban. A 4. § szerint a kelet-európai és a volt Szovjetunió területén élő német nemzetiségűek bizonyos feltételek mellett áttelepülhetnek a Német Szövetségi Köztársaságba. Őket nevezi a szaknyelv *Spätaussiedler*nek, azaz kései kitelepülőknek. A lehetőség

azok számára is nyitott, akik német állampolgársággal rendelkeznek. Nekik az áttelepüléshez természetesen nincs szükségük arra, hogy a menekültügyi törvény feltételeit teljesítsék, de az ezzel járó - az utóbbi években jelentős mértékben csökkentett - anyagi támogatás miatt ez alapvető érdekük volt. Ám látni fogjuk, hogy 1993 óta a lengyelországi német állampolgárok gyakorlatilag már nem minősülhetnek kitelepülőeknek, így a két személyi kör ma elválik egymástól.

A „német jogállás”

A kitelepülők 1999 augusztusa előtt két lépésben szerezhették meg az állampolgárságot. Az NSZK-ban való letelepedéssel először „német jogállású”-nak minősültek. Ezt a jogállást az alkotmány - átvéve a nyugati zónák tartományi menekülttörvényeinek a megfogalmazását - így határozza meg: „más törvényi rendelkezés hiányában az alkotmány értelmében német az, aki német állampolgár, vagy üldözöttként, illetve menekültként (Németországban) letelepedett” (116. cikkely 1. bek.).¹⁴ Mivel az idegenrendészeti törvény a „külföldi” fogalmát a 116. cikkely tükörképeként határozta meg, a „német jogállásúak” nem minősültek külföldinek: a külföldi és az állampolgár mellett egy harmadik kategóriát hoztak létre (Statusdeutsche, sonstige Deutsche, Gleichgestellte, quasi Staatsbürger elnevezéssel), és tulajdonképpen az állampolgári jogok teljességét (például választójogot is) élvezték, bár a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság döntése szerint a nemzetközi magánjog és a polgári perjog szempontjából külföldinek minősültek.¹⁵ Külön eljárásban, alanyi jogon - egy állambiztonsági klauzula alkalmazása mellett - kaphattak állampolgárságot. Most viszont az állampolgársági törvény új 7. §-a alapján a kitelepülés állampolgárságot létrehozó jogi tény.¹⁶

1993 óta automatikusan kitelepülőnek minősülnek a volt Szovjetunió és a három balti állam területén élő német nemzetiségű kérelmezők; a volt Kelet-Európa többi országában élők viszont csak akkor, ha valószínűsítik, hogy nemzetiségük miatt hátrány éri őket vagy ilyen hátrány utóhatásaitól szenvednek.¹⁷ Az áttelepülési kérelmet 1990 óta Németországon kívülről, előre kell beadni, a hatóságok pedig 1993 óta éves kvóta szerint adják ki az

engedélyt.¹⁸ Két kérdés merül föl. Először: ki minősül német nemzetiségűnek? Másodsor: miért van különbség a törvényben a fenti két ország-csoport között?

A német nemzetiséghez tartozás

A menekültügyi törvénybe egy 1939-es belügyminiszteri iránymutatás szövege került.¹⁹ A törvény 6. §-a szerint „német nemzetiségű (*deutscher Volkszugehöriger*) az, aki hazájában annak vallotta magát, és ezt bizonyos ismérvek - például származás, nyelv, neveltetés, kultúra - is megerősítik”. A németiséghez való tartozás vizsgálata a kitelepülési eljárás során történik, törvényi feltételeit végrehajtási rendeletek és a közigazgatási bíróságok számtalan döntése értelmezte. Az 1980-as rendelet szerint a német nemzetiséghez tartozás nem etnológiai, hanem jogi fogalom, amely nem lehet mérlegelés tárgya. Így nem azonos a német származás fogalmával, s nem is tény, hanem kizárólag a törvény 6. §-ában felsorolt két fogalomhoz, mégpedig a hovatartozás megváltásához és az azt megerősítő ismérvekhez fűződő jogi következmény. Az utóbbiak törvényi felsorolása nem kizárólagos, és egy is elegendő lehet közülük a kedvező elbíráláshoz. A bírói gyakorlat szerint a hovatartozás *megvallása* azt jelenti, hogy a kérelmező nyilvánosan és kötelező jelleggel kinyilvánította azt a meggyőződését és akaratát, hogy kizárólag a német néphez tartozik. Ez történhet kifejezett nyilatkozattal (például népszámlálásakor, gyermekei beiskolázásakor, személyi adatok bejelentésekor, személyi igazolvány vagy útlevél kiállításakor), vagy ráutaló magatartással. Ez utóbbira példa a német nyelv nyilvános használata a mindennapos érintkezésben. A német nemzetiségű vagy éppen más nemzetiségű személlyel kötött házasság és a vegyes házasságból született gyerekek nevelésének módja viszont általában nem minősül ráutaló magatartásnak. A *nyelvi* ismérv akkor adott, ha a kérelmező a németet anyanyelveként vagy első érintkezési nyelvként használja, legkevesebb pedig egyszerű beszélgetésre képes kell, hogy legyen. Karl A. Otto szerint ez csak a kitelepülők ötödének esetében teljesül.²⁰ A *kultúra* előfeltétele általában a nyelv megléte, mégis elképzelhető, hogy a kérelmezőnek csak passzív nyelvtudása van, de ünnepek megtartásával, a népcsoport életében (egyesületek,

könyvtárak) való folytonos részvétellel, újságokjáratásával kifejezésre juttatja kulturális hovatartozását. A *neveltetés* csak a kultúra megléte esetén állhat fenn. A törvény az 1923 után születettek esetében kifejezetten megköveteli a német állampolgártól vagy német nemzetiségű személytől való *származást*, a hovatartozás megvallása és a megerősítő egyéb ismérvek megléte tekintetében viszont kivételezést enged, ha a hovatartozás megvallása „az élet vagy a testi épség veszélyeztetésével, illetve súlyos foglalkozásbeli vagy gazdasági hátránnyal” járt volna, a megerősítő ismérvek továbbadása pedig nem volt lehetséges vagy elvárható. A rendelet ez utóbbi idejét országokként meghatározza.²¹

Az üldöztetés: valóság, vélelem...

A menekültügyi törvény 1953-ban az alkotmány említett 116. cikkelye 1. bekezdését értelmezte úgy, hogy meghatározta, ki minősül „üldözött”-nek illetve „menekült”-nek (és ezért német jogállásúnak). Az 1. § 1. bekezdése a korábban *ténylegesen elüldözöttekre* („Vertriebener”), kitelepítettekre vonatkozott. Az 1. § 2. bekezdés 3. pontja viszont *megdönthetetlen vélelemként* rögzítette, hogy a német nemzetiségűeket Kelet-Európában a korábbiakhoz hasonló fizikai hátrányok elszenvedése nélkül ugyan, de továbbra is üldözik, ezért joguk van kitelepülni Németországba. A tényleges kitelepítések lezárulta után érkezőket nevezte e törvény „Aussiedler”-nek, azaz kitelepülőnek. Bár a parlamenti bizottság a törvényjavaslat indoklásában „a németeket szabadságukban veszélyeztető intézkedések”-re hivatkozott, nyilvánvaló, hogy nemcsak a német nemzetiségűekre a háborús múlt miatt nehezedő nyomásra voltak tekintettel, hanem *a szocialista országok általános viszonyaira* is, ami eltérés a törvény eredeti céljától.²² 1990-től egyes német tartományok megtagadták a kitelepülőjogállást a Magyarországról, Lengyelországból, Csehszlovákiából érkezőknek, mert úgy ítélték meg, hogy ezekben az országokban már nincs üldözés; márciusban és májusban ilyen értelmű körlevelet adott ki Niedersachsen tartomány szövetségi és európaügyi minisztere az említett három ország és Jugoszlávia tekintetében. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság azonban helyt adott az új joggyakorlat ellen emelt panaszoknak, kijelentve, hogy a törvényi vélelmet

nem lehet felülbírálni, bár „kivételes, nem jellemző esetek kikerülhetnek a (törvény) alkalmazási köréből, mégpedig azok, amelyeknek egyértelműen semmi köze nincsen az üldözés utóhatásaihoz”.²³ 1993-tól végül a már említett új szabály szerint a háborús múlt miatti üldöztetés *megdönthető vélelme* csak a volt Szovjetunió és a balti államok területén élőkre vonatkozik. Ennek az az indoka, hogy a volgai németeket a háború végén csoportosan elhurcolták lakóhelyükről Szibériába és Közép-Ázsiába, és nagy részük ma is szétszórtan, idegen környezetben él; amiből levezethető az, hogy ezek a németek még mindig a háború következményeit szenvedik el. A többi országból érkezőknek *valószínűsíten* kell nemzetiségükből fakadó hátrányaikat vagy a korábbi hátrányok utóhatásait. A végrehajtási rendelet szerint az előbbieket közé sorolandók például a következők: *iskolai vagy foglalkozásbeli hátrányok* elszívódása a más nemzetiségű polgárokhoz képest; a német népcsoportra jellemző *vallás gyakorlásának korlátozása*; *kisebbségi jogok megsértése* állami intézkedések által; a többi német kitelepülése miatti *elmagányosodás*, ha ez a német óvodák, iskolák, kultúrintézmények bezárásához vezetett, és ezért a nemzeti hovatartozás ápolása vagy a német istentiszteletek megtartása jelentős mértékben nehezebbé vagy lehetetlenné vált. Korábbi hátrányok utóhatásai lehetnek: *korábbi iskolai vagy foglalkozásbeli hátrányok*; *vagyonekhozás* a nemzetiséghez tartozás miatt; *üldöztetés, elhurcolás miatti egészségi ártalmak*; az *elhurcolás idejének figyelembe nem vétele* a nyugdíj kiszámolásánál; a szülők, nagyszülők által elszívódott hátrányok, ha ezek a kérelmező *társadalmi helyzetének drasztikus romlásához* vezettek, és iskolai, szakmai előrelépését megnehezítették.²⁴

A századvég nemzetpolitikai vitái

A kitelepülők kérdése 1989-ben került az érdeklődés középpontjába. Ennek fő oka az volt, hogy a jelentős szociális kedvezményekben részesülő kitelepülők létszáma - az „Umsiedlernek”, azaz áttelepülőnek nevezett NDK állampolgárok és a politikai menekültek létszámának megugrásával egy időben — az 1986. évi tízszeresére emelkedett. Egy közvélemény-kutatás szerint 1989 novembere és 1990 áprilisa között a befogadási készség a vendégmunkások családtagjai tekintetében 56 százalékról 19 százalékra,

a politikai menekültek tekintetében 48 százalékról 23 százalékra, a kitelepülők tekintetében 38 százalékról 12 százalékra, egyéb külföldiek vonatkozásában pedig 17 százalékról 4 százalékra csökkent Nyugat-Németországban.²⁵ Az évtized elején föllángolt, de még ma sem lezárt vita három probléma köré csoportosítható.

Felelősség a határon túli németekért

A keleti blokk megszűnése a határon túli németekkel kapcsolatos politika átértékelését tette szükségessé. Míg korábban ez a kitelepülés lehetővé tételére korlátozódott, az új helyzetben a német kormány hármas célrendszert fogalmazott meg. Ez olvasható ki a háború következményeit rendező törvények megreformálását célzó 1992. szeptemberi törvényjavaslat indoklásából.²⁶

A kormány célja első helyen a kelet-európai országokban élő német népcsoportok kulturális önazonosságának megőrzése, továbbá a feltételek megteremtése ahhoz, hogy a *jelenlegi hazájukban maradhassanak*. Ezt a célt szolgálják az 1990 és 1992 között az érintett országokkal kötött barátsági és jószomszédsgási egyezmények, amelyek mindegyikében hosszabb-rövidebb kisebbségvédelmi rendelkezések szerepelnek.²⁷

Másodsorban – gyakorlatilag a volt Szovjetunió és a balti államok területén élőkre korlátozva – *fenntartották a kitelepülés lehetőségét*, annak ellenére, hogy korábban jobb- és baloldali politikusok, sőt, az 1992 őszi vita során a Bundesrat többsége annak megszüntetését javasolta.²⁸ A jelenlegi szabályozást komoly jogi és politikai kritikák érték és érik. A Münch-Kunig kommentár szerint például a menekültügyi törvény túlságosan tágan értelmezi az alkotmány 116. cikkelyének „üldözött, illetve menekült” fogalmát - másképpen fogalmazva: az üldözöttség ma nem vélelem, hanem fikció, mégpedig alkotmányellenes fikció.²⁹ Van olyan vélemény is, amely szerint a négy plusz kettő szerződéssel magának a 116. cikkelynek a fenntartása is megkérdőjelezendő.³⁰ A fenntartás mellett érvelők szerint viszont „e németek befogadása (...) erkölcsi kötelesség”, és „aki az alkotmány 116. cikkelyét eltörli, az ellen a német népcsoport ellen vétkezik, amelyik máig a leginkább hordozza a második világháború terhét”.³¹

A Maunz-Dürig kommentár szerint a 116. cikkely alkotmányos alapelv, amelynek tartalma törvény által nagymértékben alakítható, de eltörölni nem lehet.³² A kitelepülőköt illető *szociális juttatásokat* mindenesetre *javarészt megszüntették*, másrészt 1992-ben az is bekerült a törvénybe, hogy „kitelepülésre” *csak az 1993 előtt születettek* lehetnek jogosultak. Az eltörlés kérdésében radikálisabb szociáldemokraták és zöldek kormányra kerülésük óta nem változtattak a korábbi állapoton.

Harmadik célként a kormány az említett tervezetben a kelet-európai német *kulturális örökség megőrzését* jelölte meg.³³

Bevándorlás

Évente 100 000 politikai menekült és 100 000 kitelepülő érkezik Németországba. Németország hivatalosan nem tekinti magát bevándorlási területnek, a menekülteket és a kitelepülőköt pedig bevándorlónak.³⁴ Mégis - a kritikák szerint -, a kitelepülés lehetővé tétele ma nem más, mint *etnikailag privilegizált bevándorlás*. Ez pedig sérti az alkotmány 3. cikkelyét, amely tiltja az emberek származás, faj, nyelv stb. alapján való megkülönböztetését. Mi olyan különleges egy németben az egyetemes emberi jogok korában? - teszik föl a kérdést. E vélemények szerint az alaptörvény 16a cikkelyében biztosított alanyi politikai menedékjog előnyt élvez a vitatott 116. cikkellyel szemben.³⁵ A zöldek már 1991-ben a menekültügyi törvény hatályon kívül helyezését és bevándorlási törvény megalkotását javasolták.³⁶ A bevándorlás szabályozása persze politikai kérdés, és etnikai szempontokat más országok is érvényesítenek³⁷; kérdés, hogy a formálódó közös európai uniós bevándorlási politika mennyiben és milyen alapon tesz majd lehetővé nemzeti megoldásokat.

Nép, nemzet(iség), állampolgárság

A vita háttérében - véleményem szerint - végső soron a „Volk” fogalom kétféle értelmezése áll. Az egyik szerint a nép *közös szocializáció alapuló állampolgári közösséget*, a másik szerint *leszármazáson alapuló nemzetet* jelent. Az utóbbi jellegzetes megfogalmazása a következő részlet, mely

Waffensmidt belügyminisztériumi államtitkár 1990. november 10-ei, a külföldi lakosok helyi választójogáról szóló parlamenti beszédéből való: „Az államhatalom kiindulópontja a nép, amely-bár minduntalan ezt bizonygatják nekünk- nem egy terület tetszés szerint összeállított lakossága, hanem az államalkotó nép, az állampolgárok és az alkotmány 116. cikkelye alapján velük azonos jogállású német nemzetiségűek együttese”³⁸. A „romantikus német népiség”, „németkedés” bírálói viszont az állampolgári lojalitás kizárólagossága mellett érvelnek, azt hangsúlyozva, hogy *állampolgárság* (Staatsbürgerschaft) és *nemzetiség* (Nationalität) két össze nem tartozó dolog.³⁹ A jogfejlődés ebbe az utóbbi irányba halad. Jelképes jelentőségű az alkotmánynak az újraegyesítés alkalmából megfogalmazott preambuluma, mely kimondja, hogy „A németek a ... tartományokban (itt ezek felsorolása következik) megvalósították (...) Németország egységét és szabadságát. Így ez az alaptörvény az egész német nép számára érvényes”, azaz a *nép* fogalmába itt az új Németország 16 tartományában honos németek tartoznak bele.⁴⁰ Döntő változás az, hogy- az 1992-es, kisebb jelentőségű állampolgársági jogi reform (például német nyelvismeret meg nem követelése az állampolgárság megszerzésekor) után - a korábban említett 1999. évi revízió gyakorlatilag megerősítette az *idegen nemzetiségű német állampolgárok* kategóriáját, amikor bevezette a német állampolgársági jogban eddig ismeretlen *ius soli* alapján való szerzési elvet (amely a bevándorló országokra jellemző). Ebből arra lehet következtetni, hogy Németországban - a kitelepülőket is magába foglaló vagy a kitelepülés lehetőségét megszüntető - bevándorlási törvény megalkotása, és a nemzetállami gondolon túlmutató többnemzetiségű, többkultúrájú állampolgárság elvének a továbbfejlesztése várható. Viszont a legújabb fejlemény ezzel ellentétben. A 2000 januárjában még a Bundesrat előtt lévő rendelet, amely az új állampolgársági jog végrehajtását hivatott segíteni, újra megköveteli a német nyelv ismeretét ahhoz, hogy valaki (felöltt korában) német állampolgárságot szerezzen. Bajorország érvelése szerint a társadalmi integráció csak úgy lehet sikeres, ha a kisebbség tud élni jogaival és tudja teljesíteni kötelességeit, ehhez pedig szükséges a német nyelv ismerete.⁴¹

„Minden főhatalom lényegénél fogva a nemzetben gyökerezik.” Az újkori nemzetállam azon a feltételezésen alapult, hogy nemzet és állampolgári közösség egy és ugyanaz. Két évszázad véres konfliktusai mutatták meg azt, hogy e feltételezés mennyire fikció volt, s a fentiekből kitűnik,

hogy a kérdés máig nem oldódott meg. Nem véletlen, hogy az „alapító atyák”: Adenauer, Monnet, Schuman, de Gasperi a *nemzetek feletti* Európa megteremtésében látták a kiutat. A politikai ellentéteket ma is sokszor a nacionalizmus táplálja Európában, csak a kontinens két felében egészen más módon kezelik őket. Ezt látván azt lehet mondani, hogy az európai egyesülés - azon a területen, amelyet megérintett - már elérte a célját.

1. TÁBLÁZAT

*Német népcsoportok a volt Kelet-Európában és Szovjetunióban**

állam , terület	a háború végén	1999-ben
Lengyelország	9 880 000	800 000
<i>Németország 1937-ben</i>	8 350 000	
<i>Lengyelország 1937-ben</i>	1 150 000	
<i>Danzig/Gdańsk</i>	380 000	
Csehország	3 450 000	
(együtt)	100 000	
Szlovákia		10 000
Oroszország	2 000 000	800 000
<i>Németország 1937-ben</i>	950 000	0
Románia	750 000	80 000
Magyarország	600 000	200 000
Jugoszlávia	490 000	0
Horvátország	(együtt)	10 000
Ukrajna	400 000	40 000
Balti országok	240 000	20 000
Moldova	80 000	10 000
Szlovénia	20 000	0
Kazahsztán	0	240 000
Kirgizisztán	0	20 000
Üzbegisztán	0	20 000
Összesen	18 000 000	2 350 000

*Tízezerre kerekített adatok. Valamennyi - különböző mértékben megbízható - becslésen alapul!

**Mai területi beosztás szerint.

Források: Brockhaus Enzyklopädie in 20 Bänden. 17. Auflage. 19. Band, 1974, 576. o.; Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 100, Beauftragten der Bundesregierungen für Aussiedler, 1999. április; Klaus J. Bade: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung, 1992, 30. o.

2. TÁBLÁZAT

Az NSZK-ba menekült és kitelepült németek száma

Év	Fő
1945-1950	12 750 000
1951-1985	1 250 000
1986	40 000
1987	80 000
1988	200 000
1989	380 000
1990	400 000
1991	220 000
1992	230 000
1993	220 000
1994	220 000
1995	220 000
1996	180 000
1997	130 000
1998	100 000
1999 (előzetes becslés)	100 000
Összesen	16 700 000

Forrás: Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 104, Beauftragten der Bundesregierungen für Aussiedler, 1999. szeptember.

JEGYZETEK

- ¹Az *Auslandsdeutsche* kifejezést a német nyelv nem használja olyan átfogó értelemben, mint a magyar a „határon túli magyarok” fogalmat. Vö. Hubert Heinelt - Anne Lohmann: *Immigranten im Wohlfahrtsstaat am Beispiel der Rechtspositionen und Lebensverhältnisse von Aussiedlern*. Lesck + Budrich, Opladen, 1992. 48. o.
- ²BVerfGE 36, 1 (31. 7. 1973), III.2.
- Ignaz Seide-Hohenveldern; *Völkerrecht*. 9. Auflage, Carl Heymanns, Köln-Bonn-
- ³Berlin-München, 1997. 1124—1125. pont; Kay Hailbronner - Günter Renner: *Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar*. C. H. Beck, München, 1998. EinleitungG, 37-38. pont; Reinhard Marx: *Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht*. Luchterhand, Neuwied-Kriftel-Berlin, 1997. RuStaG § 25, 21-22. pont.
- ⁴Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Nr. 100, 1999. április, 24.o.; Brockhaus Enzyklopädie in 20 Bänden. 17. Auflage, Band 14, 1972, 61. o.
- ⁵BVerfGE 4, 322 (9. 11. 1955), IV. 2. b.
- ⁶BVerfGE 40, 141 (7. 7. 1975), Leitsatz Nr. 2 és indoklás.
- ⁷Jürgen-Andreas Schiwy: *Die Rechtsstellung von Aussiedlern in der Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen*. Hamburg, 1992. 68. o.
- ⁸Marx: *Kommentar*, RuStaG § 17, 11. pont; Hailbronner - Renner: id. mű, Einleitung G, 37. pont; Igo von Münch - Philip Kunig (Hg.): *Grundgesetz-Kommentar*. Band 3, C.H.Beck, München, 1996. Artikel 116, 31. pont; Seide-Hohenveldern: id. mű, 1325. pont.
- ⁹BVerfGE 36, 1 (31. 7. 1973), V 5.
- ¹⁰Luxemburggal kapcsolatban a német törvényhozás megállapította, hogy lakossága tárgyilagosan szemlélve német nemzetiségű, de „luxemburgi népi tudata” van. Vö.: Heinelt - Lohmann: id. mű, 68. o.
- ¹¹Marx: *Kommentar*, GG Art. 116, 24. pont.
- ¹²Gerhard Riechling: Die deutschen Vertriebenen in Zahlen. Teil I. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn, 1986. In: Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 104, Beauftragten der Bundesregierungen für Aussiedler, 1999. szeptember. A Szovjetunióban ugyanekkor kb. 1 millió németet deportáltak Szibériába és Közép-Ázsiába, akiknek kb. az egyharmada nem tért vissza. Vö. Karl A. Otto: Aussiedler und Aussiedlerpolitik im Spannungsfeld von Menschenrechten und Kaltem Krieg. In: uő (Hg): *Westwärts - heimwärts? Aussiedlerpolitik zwischen „Deutschtümelei” und „Verfassungsantrag”*. AJZ, Bielefeld, 1990. 29. o.
- ¹³BVerfGE 1, 322 (28. 5. 1952), IV. Vö.: Maunz - Dürig: *Grundgesetz. Kommentar*. C.H.Beck, München. GG Art. 116, 10. pont. Lásd még BVerwGE 123, 278 (28. 5. 1966): „a lakóhely és az üldözötti sors nemzetközi jogilag elismerendő kapcsoló tényezők a belső német állampolgárság rendezéséhez”.
- ¹⁴Heinelt - Lohmann: id. mű, 48. o.
- ¹⁵BGH 17. 10. 1956.

¹⁶A kérdés már évek óta napirenden volt, lásd például négy tartomány közös törvényjavaslatát 1995-ben: BR-Drs. 744/95.

¹⁷Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgegesetzen vom 21. 12. 1992.

¹⁸Az előzetes kérelmezés előírásának (Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler vom 28. 6. 1990), és az évi legfeljebb 225 000 fős kvóta bevezetésének (Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgegesetzen vom 21. 12. 1992) az oka a kitelepülők létszámának rohamos emelkedése volt, ami egybeesett az NDK-ból való tömeges áttelepüléssel és a menekültjogállást kérelmezők számának növekedésével.

¹⁹Heinelt-Lohmann: id. mű, 48., 67. o.

²⁰Otto: id. mű, 55. o.

²¹Erläuterungen zum BVFG, § 6. Das Deutsche Bundesrecht. VF 10. Nomos, Baden-Baden.

²²Az Ausschuß für Heimatvertriebene indoklását a BVFG 1. § 2. bek. 3. pontjához idézi: Heinelt-Lohmann: id. mű, 66. o. Karl A. Otto szerint a törvényi rendelkezés célja volt a szocialista országok destabilizálása is. Otto: id. mű, 7. o.

²³Heinelt-Lohmann: id. mű, 81. o. BVerwGE 91, 141 (3. 11. 1992).

²⁴Erläuterungen zum BVFG, § 4. 11-15. pont.

²⁵Klaus J. Bade: *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung, 1992. 36. o.

²⁶BT-Drs. 12/3212, BR-Drs. 509/92.

²⁷Erläuterungen zum BVFG, Einführung 4. pont.

²⁸Lásd Dietmar Schlee baden-württembergi belügyminiszter nyilatkozatát: Status der Aussiedler soll allmählich auslaufen, Frankfurter Rundschau, 1990. december 23-24. = Bade: id. mű, 114. o.; és Bréma tartomány törvényjavaslata: „Bundesvertriebenenabschlußgesetz”, BR-Drs. 498/92. (1992. július 17.); Erläuterungen zum BVFG, § 4, 6. pont.

²⁹Münch - Kunig: id. mű, Art. 116, 54–55.pont. Lásd még Marx: *Was garantiert das Grundgesetz? Pro Asyl, Tag des Flüchtlings*, 28. 9.1990 = Bade: id. mű, 113-114. o.; Otto: id. mű, 56–57.0.

³⁰Bade: id. mű, 36. o.

³¹Dieter Obendorf: Nationalismus und Republikanismus im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Konsequenzen für die Integration von Ausländern. In: *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Ökumenischer Vorbereitungsausschuß zur Woche der ausländischen Mitbürger*, 1989, 7–11. o. — Bade: id. mű, 142–144. o.; Reinhardt Olt: *Jelzjn und die Rußlandsdeutschen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1991. december 12. = Bade: id. mű, 114-115. o.

³²Maunz - Dürig: id. mű, Art. 116, 4. pont.

³³Erläuterungen zum BVFG, Einführung, 8. pont.

³⁴Ezt egy 1977-es állampolgársági irányelvben fogalmazták meg, és ma erősen vitatott (főleg a baloldali pártok által).

³⁵Marx; *Was garantiert*, 113. o.; Otto: id. mű, 9-10 és 57. o.

³⁶BT-Drs. 12/1714 (1991. december. 4.).

³⁷Vö. Hartmut Behr: *Zuwanderung im Nationalstaat. Formen der Eigen- und Fremdbestimmung in den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich*. Leske + Budrich, Opladen, 1998.

³⁸Idézi: Behr: id. mű, 132. o.

³⁹A „Deuschtümelei” Oskar Lafontaine kifejezése, idézi Otto: id. mű, 5. o. Lásd még Bade: id. mű, 66. o.; Helmut Rittstieg: *Plädoyer für das Ende der Vertriebenengesetzgebung*, Die Tageszeitung, 1990. január 26. = Bade: id. mű, 111. o.

⁴⁰Az értelmezési problémákról: Behr: id. mű, 38–39. o.

⁴¹Geht der Arbeiter in dem, der oder die Fabrik? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1999. december 31. 3. o.

ANDRÁS GYERTYÁNFY

The Legal Status of Cross-Border Germans in Light of the Hungarian Schengen Problem

In this article the author examines the legal situation of approximately two-million Germans living east of the German border, the majority of whom have lost their home country, but not their citizenship, over the last stormy century. Does the ethnic principle 'cover' the citizenship principle in their case? In other areas the German state is forced to utilize ethnic discrimination, but this is done in a way which results in the establishment of a citizenship status (through immigration). The author reviews the history of this legal area and introduces the elements of the far-reaching revisions to the German citizenship law in 1999.