

ELEMZÉSEK

Makk János:

A kettős állampolgársági szabályozás értékelése európai kontextusban

I. Nyugvóponton a diskurzus

A kettős állampolgárságról szóló hazai hírdömping 2015 közepére igencsak kifulladt. Ennek oka egyrészt, hogy az állampolgársági törvénnyel kapcsolatos (főként ukrán és szlovák részről táplált) viták és események lecsengőben vannak. A magyar kormányzat, illetve a 2010-es *expanzív* jellegű szabályozásban érdekelt felek csaknem minden jogorvoslati lehetőséget és nyilvános fórumot kihasználtak akaratauk érvényesítésére. Azért *csaknem*, mert az elutasító szlovák alkotmánybírósági határozat után Tamás Ilonka szlovák állampolgárságának elvesztését támadó beadványát még ma is tárgyalja az Emberi Jogok Európai Bírósága.¹

A kettős állampolgárságról szóló közéleti diskurzus nyugvóponttra jutásának másik oka az alapvető kormányzati célok elérése volt. Az ügyben ugyanis vitathatatlanul a magyar kormány volt a kezdeményező a törvény megalkotásával és a honosítás népszerűsítésével. Közpolitikai értelemben tehát kétségtelenül eredményt jelent a közel 700 ezer új magyar állampolgár, valamint a kormánypártok által realizált extra szavazatok (még úgy is, hogy ennek a *gerrymandering* típusú lépésnek inkább szimbolikus, mint mandátumbeli következményei voltak). A siker ízét némileg megkeserítheti ugyan az 65 fő szlovák állampolgárságát veszített felvidéki magyar² helyzete, valamint a tervezett ukrán szigorítás,³ de ezek az ügyek nagyságrendben és médiavisszhangban sem jelentősek.

II. A kettős állampolgárság szabályozási tendenciái Európában

Mivel úgy tűnik, nem várható komolyabb fejlemény ebben a témában a közeljövőben, ezért itt az idő, hogy a vonatkozó európai szabályozások számegyenesén elhelyezzük a magyar állampolgársági törvényt annak céljait és eredményeit is figyelembe véve. Előbb azonban tisztázzuk, mit is jelent a többes állampolgárság ebben a kontextusban. Az állam

¹ Veczán Zoltán: *Ilonka néni, a 103 éves nemzetbiztonsági kockázat.* <http://mno.hu/hatarontul/ilonka-neni-a-103-eves-nemzetbiztonsagi-kockazat-1276354> (Letöltve: 2016.02.29.).

² Király Zsolt: *1233 személy, köztük 65 magyar veszítte el eddig állampolgárságát.* <http://www.korkep.sk/cikkek/belfold/2015/11/22/1233-szemely-koztuk-65-magyar-vesztette-el-eddig-szlovak-allampolgarsagat> (Letöltve: 2016.02.29.).

³ MTI: *Ukrán külügyminiszter: hamarosan véget vetünk a kettős állampolgárság gyakorlatának.* http://mandiner.hu/cikk/20150105_ukran_kulugyminiszter_buntetni_fogjuk_a_kettos_allampolgarsagot (Letöltve: 2016.02.29.).

– egyes magyarázatok szerint – a társadalom nemzeti alapon való intézményesülése,⁴ az állampolgársági törvények azonban túl kell, hogy mutassanak ezen az *etnocentrikus* meghatározáson, hiszen jogi úton határozzák meg a nemzeti hovatartozást. Ennek folyományaként az európai állampolgársági diskurzust nagyban megosztja, hogy egyes államok a politikai államhatárok által megadott közösséget definiálják az állampolgárság révén, míg mások inkább szociokulturális alapú koncepció szerint hozzák létre saját szabályozásukat. Többszörös állampolgárság ez utóbbi esetben jöhet létre, mégpedig úgy, hogy az állampolgársági törvény területi hatálya meghaladja az adott ország politikai határait. Így az *etnokulturális* nemzet részévé válhat egy másik ország állampolgára születés vagy honosítás révén, amellet, hogy az illető saját hazájának állampolgárságát is birtokolja.

Az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezménye⁵ lényegében az államok hatáskörébe utalta az állampolgársági szabályozásokat, így általánosan elmondható, hogy az európai gyakorlat a kettős állampolgárság teljes tiltásától a kifejezett ösztönzéséig terjed. Magától értetődő például, hogy az egykori gyarmattartó országok kedvezményeket biztosítanak volt kolóniáiknak (ilyen például a brit nemzetközösségi állampolgárság). Vannak azonban államok (pl. Luxemburg és Spanyolország), ahol a legtisztább állampolgársági szabályozást alkalmazzák, azaz, hogy egy állampolgárságot kell választania mindenkinek. A többszörös állampolgárságnak ugyanis számos hátránya lehet, például a honosítási procedúra extra költségei, az államhoz való lojalitás kérdése, vagy az Európai Tanácsban megoszoló szavazatok befolyásolása.⁶ Vannak ennél sokkal közvetlenebb nemzetbiztonsági okok is, amelyek befolyásolják a szabályozás jellegét. A jelentős számú orosz kisebbség jelenléte a Baltikumban és Kelet-Európában komoly kockázatot jelentenek a döntéshozók számára, ahogy például ezt Kelet-Ukrajna esetében is tapasztaltuk. Az orosz állampolgárság engedélyezése ebben a régióban komolyabb orosz külpolitikai nyomást jelentene, valamint az orosz kisebbség egyébként sem nagy mértékű asszimilációját is visszavetné. Németországban, Ausztriában és Csehországban a muzulmán és kelet-európai vendégmunkások illetve bevándorlók nagy száma társadalmi feszültségforrást jelent. Így a kettős állampolgárság tiltásának hátterében valószínűleg integrációs törekvések is állhatnak, bár ennek Németország legutóbbi szabályozási enyhítése némileg ellentmond.⁷

A fenti példák mutatják, hogy a kettős állampolgárság kérdésköre, szabályozása számos gazdasági, társadalmi és politikai tényezőtől függ és az országok egymásra is hatással vannak. A számos (főleg negatív) kölcsönhatás enyhítésére az európai integrációs

⁴ Kántor Zoltán: The Concept of Nation in the Central and East European „Status Law”. In: Osamu Ieda (szerk.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido University, Sapporo: Slavic Research Center, 2006. 37-51. o.

⁵ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. ETS No. 157, Strasbourg, Council of Europe, 1995.

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H\(95\)10_FCNM_ExplanReport_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplanReport_en.pdf)

(Letöltve: 2016.02.29.).

⁶ Szalma József: Európa és a kettős állampolgárság. *Létünk* 2014/2. 6-16. o.

⁷ MTI: *Németországban kiterjesztik a kettős állampolgárság intézményét.* http://mandiner.hu/cikk/20140919_kiterjeszti_a_kettos_allampolgarsagot_nemetorszag (Letöltve: 2016.02.29.).

folyamatban többször is felmerült az állampolgársági szabályozás – ha nem is jogszabályok, de normák szintjén való – strukturálása. Volt olyan javaslat,⁸ mely az érintett országok bevonását ajánlotta az állampolgárság határokon át terjesztése esetén, de ez intézményi szinten sosem valósult meg, hanem csak bilaterális szinten, ott is többnyire csak részeredményekkel. A délszláv országokban több ízben történt ilyen kísérlet és ezek nagy része, főleg történelmi okokból kudarcot vallott. Szerbia például a nagyszámú határon túli szerb kisebbség miatt Montenegróval és Bosznia-Hercegovinával is tárgyalt a speciális állampolgársági egyezmény ügyében. Montenegró a szerb kisebbség magas számaránya miatt, Bosznia-Hercegovina pedig a Daytoni békeszerződés⁹ tiltó rendelkezései miatt nem fogadta el az ajánlatot. Természetesen voltak sikeres kísérletek is, például Svájc Izraellel és Franciaországgal is meg tudott egyezni a kettős állampolgárság kérdésében, de egyelőre az állampolgári szabályozások elsősorban hazai dimenzióban folynak.

III.A kettős állampolgárság szabályozásának egy tipológiája

	Engedi-e a többes állampolgárságot?	Szabályozás célja	Határon túli kisebbséghez való viszony jellege	Szavazati jog	Példák
Aktív	Igen	Etnokulturális és politikai egység	Politikai és kulturális támogatás	Van	Románia, Horvátország
Passzív	Igen	Politikai egység, más állampolgárok kizárása a nemzet közösségéből	Politikai támogatás	Többnyire van	Görögország, Szlovénia
Erősen korlátozó	Igen	Részleges politikai egység, kizárás	Kulturális felelősségvállalás	Nincs	Csehország, Montenegró
Elutasító	Nem	Kizárás	Kulturális felelősségvállalás	Nincs	Szlovákia, Hollandia
Egyedi	Kétséges	Átmeneti, vagy kényszermegoldás	Nem releváns	Nincs	Bosznia és Hercegovina, Koszovó

A kettős állampolgárság szabályozásának hazai dimenziója

⁸ Takács Krisztina: *A kettős állampolgárság és az unió: Öt török, öt görög.* http://magyarnarancs.hu/belpol/a_kettotildes_allampolgarsag_es_az_unio_ot_torok_ot_gorog-53359 (Letöltve: 2016.02.29.).

⁹ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. A/50/790, S/1995/999, Dayton, United Nations, 1995.

A hazai dimenzió vizsgálatát korábban¹⁰ részletesebben elvégeztem, de, hogy jobban el tudjuk helyezni a magyar esetet a szabályozások között, következzen a fenti ábra szempontjainak rövid kifejtése. Értelmezésem szerint egy állampolgársági szabályozás akkor aktív, ha az állam nemzetpolitikájának terjeszkedő jellegét segíti elő. Ez a terjeszkedés elsősorban szimbolikus szinten működik napjainkban, de célja továbbra is az, hogy minél több állampolgárt próbáljon integrálni a nemzet politikai és kulturális közösségébe. Ha az állampolgársági törvény és az alkotmányi alapvetések erre a célra irányulnak, akkor tekinthető aktív jellegűnek a szabályozás.

Amikor a terjeszkedési célokkal ellentétes tényezők játszanak szerepet, gyakran választják az európai államok a passzív szabályozást. Itt is megjelenik az *expanzív-integratív* nemzetpolitika igénye, de ezt különböző politikai megfontolásokból (amelyeket többnyire a regionális politika, vagy egy szomszédos állam indukál) korlátok közé szorítják. Amikor azonban ténylegesen csak *ius sanguinis* alapú a szabályozás, ott vagy egy nagyon komoly nemzetpolitikai fenyegetés indokolja a korlátozást, vagy pedig nincsen igazán erős indok arra, hogy engedélyezzék a többes állampolgárságot.

Hogy a kettős állampolgárságot teljesen tiltsák, ahhoz többnyire egy intenzív külpolitikai reakció kell a kihívásokra, mint amilyen például Szlovákia esete volt Magyarországgal. Más esetben viszont elég lehet egy olyan elv következetes érvényesítése, mely szerint nem helyes, ha az állampolgárságot halmozzák az emberek. Természetesen ebbe a keretbe nem lehet minden szabályozást belehelyezni, vannak olyan államok, amelyek valamilyen speciális kulturális (pl. Törökország), jogi (pl. Bosznia és Hercegovina), vagy geopolitikai (pl. Koszovó) okból képtelenek az európai szabályozási normákat követni. Magyarországnak azonban nem ilyen a helyzete.

IV. Az új magyar szabályozás elhelyezése a kontextusban

A 2010-es törvénymódosítással lényegében a passzív jellegű állampolgársági szabályozásunk aktívvá vált és ez láthatóan kifejezte a nemzetpolitikában egyébként is aktívan tevékenykedő kormány egy fontos prioritását. Már a státusz törvény vitájánál, valamint a 2004-es népszavazásnál is látszott, hogy a régióban uralkodó, elsősorban történelmi-kulturális eredetű ellentétek érzékeny témává tették az *etnokulturális* indíttatású politikai fellépés kérdését. Ez azonban visszatekintve inkább a regionális *status quo* szempontjából tűnik fontos szempontnak, nem pedig gyakorlati a jelentősége, hiszen önmagában ez a lépés nem járt semmiféle erőegyensúly-eltolódással, legfeljebb a szimbolikus politikában adhatott rövidtávon kihasználható politikai előnyöket.

Az idő múlásával alábbhagyott a nacionalizmusba hajló diskurzus és az európai közösség előtt folyó jogi természetű politikai viták is véget értek. Érdekesség azonban, hogy a nagy visszhangot kiváltó új szabályozás mellett is hallani olyan hangokat, hogy nő az esély

¹⁰ Makk János: *A kettős állampolgárság intézménye Közép- és Délkelet-Európában.* <http://iq.ppke.hu/2013/06/a-kettos-allampolgarsag-intezmenye-kozep-es-delkelet-europaban/> (Letöltve: 2016.02.29.).

arra, hogy általánosságban is javuljon a kettős állampolgárság aktív gyakorlatának elfogadottsága a régióban.¹¹

Ugyanakkor a *magyar ügy* értékelése továbbra is ellentmondásos. Felvethető például, hogy a kétoldalú egyeztetések miatt nem történtek úgy Szlovákia esetében, hogy elkerüljük ezt a konfliktusos helyzetet, valamint, hogy a választójogot miért nem egy külön, limitált mandátumokat eredményező rendszerben valósították meg.¹² Az természetesen a kormány esetében is értékválasztás kérdése volt, hogy ezt a közpolitikai célkitűzést össznemzeti ügként kezelte. Ezzel együtt azonban a téma politikai napirenden tartása vélhetően nem használt a feltörő konfliktusok és vitás kérdések hatékony elrendezésében.

Az európai gyakorlat tükrében tehát az új magyar szabályozás beleillik mind a kontinentális, mind a régiós kontextusba és erős indokokat is lehet társítani a változtatás szükségességéhez. Egyes részletek azonban a viták lanyhulása ellenére is kérdésesek maradtak, valamint a szabályozáshoz kapcsolódó végrehajtással akadtak problémák és kommunikáció sem mondható teljesen kifogástalannak.

¹¹ Székely István Gergő: Politika Erdélyben. *Arsboni* 2014/3. 105-118. o. http://www.arsboni.hu/wp-content/uploads/2015/01/ArsBoni_2014_3.pdf (Letöltve: 2016.02.29.).

¹² Orbán Endre: Mérlegen az új választójogi rendszer. *Arsboni* 2014/1. 132-161. o. http://www.arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/06/ArsBoni_2014_1.pdf (Letöltve: 2016.02.29.).