



Hungarian Academy of Sciences
Centre for Social Sciences
Institute for Minority Studies

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

Halász Iván

Állampolgárság, migráció és integráció

MTA Jogtudományi Intézet – Budapest, 2009

Készült

Az uniós tagság következményei a magyar jogrendszerre és közigazgatásra c.
NKF6-0075/2005. sz. pályázat keretében



Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal

A projekt a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal támogatásával valósult meg.

KPI

NKTH

Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal

A projekt a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal támogatásával valósult meg.

Projektvezető:

Dr. Lőrincz Lajos

Halász Iván: Állampolgárság, migráció és integráció
A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban

Állampolgárság, migráció és integráció

A modern politikai közösségek dilemmái
az Európai Unióban

Írta: Halász Iván

Budapest, 2009

Készült

Az uniós tagság következményei a magyar jogrendszerre és közigazgatásra c.
NKF6-0075/2005. sz. pályázat keretében



Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal

A projekt a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal támogatásával valósult meg.

KPI

NKTH

Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal

A projekt a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal támogatásával valósult meg.

Projektvezető:

Dr. Lőrincz Lajos

Lektorálta:

Dr. Kisteleki Károly

ISBN: 978 963 7311 68 0

Kiadja: MTA Jogtudományi Intézet

Nyomtatás: Krónikás Bt., Biatorbágy

Felelős vezető: Horváthné Nagy Erzsébet

Nyomdai előkészítés: Czirbeszné Biró Krisztina

Tartalom

Előszó	7
I. Történelmi és fogalmi bevezetés az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolatának tanulmányozásába	9
II. Az országos szintű politikai közösségek választójogi határai	21
III. Az európai politikai közösség és a választójog kérdése	31
IV. Migrációs trendek a modern világban és a külföldön élő állampolgárok	40
V. A külhoni szavazás intézménye	49
VI. A nem-állampolgár és az állampolgár státusú diaszpórák és az anyaország	65
VII. A bevándorlók integrációja az európai politikai közösségekbe. Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban	70
VIII. A migránsok választójoga; illetve más politikai részvételi lehetőségei az emberjogi vonatkozású nemzetközi egyezmények tükrében	84
IX. Az egyes meghatározó európai politikai közösségi modellek és az állampolgársági szabályozások fejlődése az ország-tanulmányok tükrében	90
X. Magyar állampolgárság tegnap és ma. Az állampolgárság és a politikai közösség határai a mai Magyarországon	119
XI. A honosítás szabályozásának egyes, a migráció szempontjából fontos kérdései az EU tagállamok állampolgársági törvényeiben	132
XII. A hatályos magyar állampolgársági törvény honosítási szabályai és a nemzetközi migrációs kihívások	177
Felhasznált és ajánlott irodalom	185

Előszó

A modern kor egyik jellemző vonása a gyors és folyamatos változás. Igaz, a régi korok emberei is így érezhették ezt, talán csak a gyorsaság szubjektív érzékelése lehetett más. Ez a folyamatos változás érzése egyebek mellett a fokozódó mozgásnak is köszönhető, amelynek egyik megnyilvánulási formája éppen a migráció.

A migráció nem új jelenség, az ókor óta találkozhatunk újabb és újabb migrációs hullámokkal. Sőt, a történettudomány egy egész korszakot nevezett el erről a jelenségről – a népvándorlás korát. A mai kor jellemzésére gyakran egy másik kifejezést is sűrűn használnak – a globalizáció terminusát. Ez a szó néha óhajt, néha szitokszót jelent. Gyakori használata ellenére nem mindig tudjuk, hogy a megszólalók pontosan mit is értenek alatta. A globalizálódás folyamata ettől függetlenül tény.

Az olvasó kezébe most kerülő könyv egyik legfőbb célja az, hogy röviden bemutassa azokat a változásokat, amelyek a fokozatosan globalizálódó és intenzíven migráló modern Európában zajlanak az állampolgárság és a közjogi jellegű politikai közösségi formák definiálása területén. A jelenkori Európa ugyanis sok kihívással néz szembe ezen a területen is. Ezek közül az egyik legnagyobb – az eddigi szomorú történelmi tapasztalatok tükrében – éppen az egyre növekvő migrációs folyamatok kezelése, valamint az európai integráció sikeres levezénylése, majd az unió életének ügyes és megbízható menedzselése. Eközben az európai döntéshozóknak valamennyi szinten folyamatosan figyelemmel kell lenniük az évszázadok során kialakult civilizációs értékekre, érdekekre és hagyományokra.

Az Európában zajló migrációs folyamatokról beszélve két síkot különböztethetünk meg. Egyrészt az Európai Unión belül zajló mozgásokat, amelyek egyre kevésbé számítanak külső migrációs kihívásoknak, másrészt a harmadik, azaz a külső világ felől érkező migrációs kihívásokat. Mindkét folyamat komoly kihatással van az európai életformára és politikára.

Jelen könyv szerkezete igyekszik fokozatosan bevezetni az olvasót a címben megjelölt tematikába. A könyv főbb hívószavai az állampolgárság, az integráció (európai és társadalmi vonatkozásban egyaránt), a migráció, valamint a választójog. E fogalmak kulcsfontosságúak a politikai közösség határainak kijelölése szempontjából. A könyv e fogalmak egymásra gyakorolt kölcsönhatásával is foglalkozik, de mindig a politikai közösség határainak kontextusában. Emiatt nem is adhat részletes és kimerítő választ minden, az állampolgársággal, integrációval, migrációval és választójoggal kapcsolatban felmerült kérdésre, inkább csak néhány problémára irányítja a figyelmet.

Elsőként röviden – a teljesség igénye nélkül – az állampolgárság fogalmának történeti bemutatására kerül sor, ezt követi az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolatának elemzése szempontjából fontos főbb elméletek vázlatoszerű prezentálása. A következő téma az országos szintű európai politikai közösségek, valamint azok választójogi határainak részletes tárgyalása. Ezt egészíti ki az európai szintű politikai közösség választójogi összefüggéseinek a vizsgálata.

A következő nagy rész a nemzetközi migráció kihatásaival foglalkozik, beleértve a modern nyugati (döntően európai) állampolgársági és választójogi szabályozást is. A kérdést két oldalról próbálja megvilágítani – a saját állampolgárok (illetve nemzetársak) által alkotott diaszpóra jogai felől, valamint a külföldről érkező bevándorlók politikai integrációja felől. Mindeközben felmerülnek olyan érdekes részproblémák, mint a külhoni szavazás története és módozatai, a több szintű (szubnacionális, nemzeti és szupranacionális) politikai közösségek kölcsönhatása, az európai integráció hatásai a politikai közösségek fejlődésére, valamint a migránsok politikai részvételi formáira vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás.

Ezt követően kerülnek bemutatásra az Európában történelmileg meghatározó állampolgársági modellek (a francia, a német és a brit), azok politikai közösségi vonatkozásaival együtt. Ezeket két kisebb európai példa követi, esettanulmány jelleggel – a két úgymond „szélső” vagy inkább „peremterületi” (földrajzi, politikai és történelmi értelemben) állampolgársági fejlődés – a portugál és az észti modell – bemutatása. Portugália azért érdekes, mert hosszú önálló állami és gyarmattartó, illetve – kis méretei ellenére – egyfajta birodalmi múlttal rendelkezik. A jelenlegi portugál állampolgársági és politikai közösségi modell tehát egyidejűleg a 20. századi demokratizálásnak és dekolonializálásnak a következménye. Ez igaz Észtországra is, de teljesen más perspektívából. Észtország soha nem volt birodalom, 1989 előtt csak körülbelül 21 évig élvezte az állami önállóságot, egyébként mindig valamely másik állam függő területe volt. Az észti tapasztalat tehát inkább a gyarmati sorból éppen hogy szabadult ország tapasztalata.

Az ún. „peremterületi” példákat követi a magyar állampolgárság történeti és jelenkori fejlődésének bemutatása, különös tekintettel az állampolgárság, mint a politikai közösség tartalmát döntően befolyásoló tényező prezentálására, továbbá a többszintű magyarországi politikai közösségek problémájának vizsgálata és a magyar közjog által használt nemzetfelfogás kérdése.

A kötet végén egy olyan átfogó fejezet található, amely a honosítás szabályozásának egyes, a migráció szempontjából fontos kérdéseivel foglalkozik az uniós tagállamok állampolgársági törvényeiben. Ez a rész főleg azokra a mozzanatokra koncentrál, amelyek a migránsok társadalmi és politikai integrációja szempontjából fontosak. Az állampolgárság ugyan nem tekinthető a migrációs folyamatok befolyásolásának legfőbb eszközeként, viszont egyfajta kapunak tekinthetjük a teljes jogú tagokból álló politikai közösségbe történő belépéshez. A honosítási rendelkezésekből és azok preferenciális, azaz előnyben részesítési szempontjaiból rendszerint kiderül, hogy az adott tagállam kit lát igazán szívesen politikai közösségében és kit nem. Ezt az áttekintést a magyar állampolgárság migrációs és társadalmi integrációs szempontú vizsgálata zárja le.

Végül, de nem utolsó sorban a szerző ezen a helyen köszönetet szeretne mondani mindazoknak, akik javaslataikkal, tanácsaikkal, észrevételeikkel és lektori megjegyzéseikkel segítették őt a téma kutatásában, illetve e könyv megírásában és kiadásában. Köszönet illeti tehát Rainer Bauböcköt, Friedery Rékát, Kisteleki Károlyt, Herbert Küppert, Lőrincz Lajost Schweitzer Gábort, Jo Shaw-t és Szikora Ágneszt.

I. Történelmi és fogalmi bevezetés az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolatának problematikájába

Az állampolgárság fogalmának kialakulása és alakváltozásai

Az állampolgárság mint elméleti fogalom és gyakorlati probléma már régóta fejtörést okoz az államtudományok művelőinek. Pedig nagyon régi, igaz, mindig változó tartalommal rendelkező terminusról van szó. Az állampolgárság mindig elválaszthatatlan volt a politikai közösség kérdéskörétől, hiszen alapvetően az e közösségben való tagság megjelölésére, körülhatárolására szolgált és szolgál ma is. Természetesen ez a tagság a politikai közösségek minőségétől függően gyakran változott. A politikai közösségi tagságot jelentő állampolgárság fogalma az ókori görög városállamokban alakult ki. Általában véve főleg a városállamokhoz kötődik. Elég csak az ókori Athénra, a „birodalmi városállam” Rómára, az olasz reneszánsz városköztársaságokra, esetleg némi fenntartással a középkori szabad királyi városokra gondolni.

Pótolhatatlan szerepet játszott a fogalom kialakulásában a már említett ókori demokratikus Athén. A görög filozófusok művei (főleg Arisztotelész és Platón) komoly hatással voltak nemcsak az egész ókori politikai filozófiára, hanem a későbbi politikatudományi gondolkodásra is. Arisztotelész úgy határozta meg az állampolgár fogalmát, mint azt a személyt, aki a *polis* tagja. Olyan tagra gondolt, aki aktívan részt vesz városa közéletében. Ez nemcsak jog, hanem fontos társadalmi elvárás is volt az egyénnel szemben. A görög *polis* ezen kívül nem csupán politikai egység volt, hanem morális és vallási közösséget is jelentett. A polis-tagság ugyanakkor erősen kötődött a helybenlakáshoz. Az ókori Athén polgára például elköltözése után megszűnt athéni polgárnak lenni, legalábbis a politikai jogok gyakorlásának tekintetében, hiszen azok erősen a helyszíni jelenléthez kötődtek (gyűléseken való részvétel, testületi tagság stb.). Ez elvben nem zárta ki, hogy visszaköltözése után újból gyakorolja jogait. A politikai jogok gyakorlásától való teljes tartózkodás bizonyos esetekben a helyszíni jelenlét mellett is elvezethetett a polgári státus elvesztéséhez.¹

Az athéni polgárság esetében olyan örökletes státusról volt szó, amely csak a lakosság egy részét illette meg. A polgárokon kívül sok olyan szabad ember élt a görög városállamokban, akik nem voltak a politikai közösség teljes jogú tagjai (például az idegenek – azaz metoikosz-ok, akik a szószerinti értelmezésben az „együttlakókat” jelentették), nem is beszélve a jogokkal egyáltalán nem rendelkező rabszolgákról. Az ókori görög állampolgárság tehát nem volt minden rezidenst, azaz állandó lakost megillető státus. A szabadság a polgárság attribútuma volt, nem pedig a személy emberi mivoltához tartozó minőség.

¹ A Kr. e. 6. században megalkotott ún. szolóni törvények értelmében például az a teljes jogú polis-lakó, aki közömböséget tanúsított a politikai-közéleti kérdések és tevékenységek iránt, elveszithette a teljes jogú polgári státusát.

Az ókori római polgárság alapjaiban hasonlított a görögre, de több tekintetben különbözött is tőle.² Különösen a *köztársasági kor* (509 i. e. – 27 i.u.) állampolgársága fontos az utókor számára. Ez a státus sem illetett meg mindenkit, aki az adott területen élt. A római polgárság ugyanakkor kevésbé kötődött a területhez, mint a görög, hiszen a birodalom más városaiban élő személyeknek is adományoztak polgárjogot. Emiatt egyes kutatók kiemelik a római polgárság multietnikus jellegét.³ Igaz, ez a jogkiterjesztés alapvetően a városállam expanziójával és birodalmi jellegével függött össze. Ez a státus is különböző jogokkal és kötelességekkel járt, viszont a görög polgársággal szemben nem annyira a közeletben való részvételre összpontosított, hanem inkább az állam és annak polgárai közötti kölcsönös jogi viszony (jogok és kötelességek) pontos körülírására, szabályozására.⁴ Szemben a görög *polis*-szal a római *köztársaságban* némileg megerősödött az állampolgár pozíciója az állammal szemben, főleg a jogi garanciák kiépítésének köszönhetően. Ennyiben a római polgárság közelebb áll az állampolgárság mai felfogásához.⁵

A következő, a korszakra jellemző általános fejlődési tendenciáktól ugyan némileg eltérő, de az utókor szempontjából fontos szakaszt az itáliai városállamok jelentik. Az észak- és közép-itáliai városállamok (*comune*-k, azaz községek, önkormányzati egységek) politikai gondolkodói és jogászai sokat merítettek a római köztársasági hagyományokból. A legrégebbi (város)államalakulat Pisa volt, a legartósbabb pedig a Velencei Köztársaság. Fontos szerepet játszott a fejlődésben az egyetemi város, Bologna és a nagyhatású és dúsgazdag Firenze. Itt sem rendelkezett minden lakos a jogok teljes körével és a hatékony közeleti beleszólást biztosító polgári státussal, de például Firenzében a férfilakosság körülbelül 20%-a már hozzájutott ehhez a státushoz.⁶ Ez a státus általában a polgár-szülőktől öröklődött és az ingatlan tulajdonlásából fakadt.

Amiatt indokolt külön megemlíteni ezt a némileg atipikus fejlődési sajátosságot, mert a feudális Európában a fejlődés akkoriban más irányt vett. Az uralkodó volt a szuverén, a javak, a jogok és a privilégiumok tőle származtak. Igaz, amikor a patrimoniális monarchiát felváltotta a rendi monarchia, ezen jogok és privilégiumok jelentős részét a nemességnek sikerült körülbástyázni, garanciákkal ellátni. Sőt, a nemesség az uralkodó mellett formálisan be is tudott emelkedni a hatalomba. Magyarországon 1848 előtt a Szent Korona tagsága jelentette a nemesség számára az „állam testéhez” való tartozást. A Szent Korona tagjai a prelátusok és főurak mellett nemesek, kollektív nemesek és a testületi nemességgel rendelkező szabad királyi városok polgárai voltak.⁷ Együttesen tehát ők alkották a kiváltságos ország-lakosok nagy csoportját.

2 A politikai tagság aténi és római felfogásáról lásd részletesebben Castles, Stephen – Davidson, Alastair: *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*, Palgrave, Basingstoke, Hampshire – New York, 2000, 26–31. o.

3 Uo. 31–32. o.

4 Magoska, Maria: *Obywatel w procesie zmian*, Księgarnia Akademicka, Kraków, 2001, 22. o.

5 Uo. 24. o.

6 Uo. 25. o.

7 Kistelegi Károly: *Az állampolgárság a dualizmus idején*, Állam- és Jogtudomány XXXVIII. évf. 1996–1997, 37. o.

A következő állomást az abszolutista monarchia jelentette, amely a klasszikus formában az állam alattvalójává „fokozta le” a lakosság jelentős részét. Ez megnyilvánult a szóhasználatban is. Az angol nyelvben akkor terjed el az államlakosra vonatkozó *subject*, azaz *jogalany* kifejezés, amelyet a magyar nyelvben alattvalóként szokás fordítani. A brit, a francia vagy az osztrák alattvalóra vonatkozó szóhasználat az állampolgárok megjelölésére meglehetősen gyakori volt a közép-európai nyelvekben is, például a 19. századi sajtóban, szakirodalomban.

Végül a mindenkivel szemben mindenhatóvá vált abszolutista államhatalom ellen – ebben a tekintetben ezen államhatalom egalitáriánusnak is mondható – törtek ki a felvilágosodás szellemi talaján kinőtt polgári forradalmak, amelyek elvezettek a modern állampolgárság fogalmának megszületéséhez.

A történeti fejlődést röviden összefoglalva a következők állapíthatók meg: az állampolgárság fogalmában eleinte az ókori görögökre jellemző politikai aktivizmus, azaz a politikai jelleg dominált. Római, középkori, majd koraujkori hatásra az állampolgárság egyre inkább jogosítványokat, privilégiumokat és kötelezettségeket szabályozó jogi státusként kezdett működni. Az abszolutista monarchiák idején a közéletileg aktív polgárokból egyre inkább jogi státussal bíró alanyok, szubjektumok lettek, akik azonban utóbb védelemre szorultak azzal az államhatalommal szemben, amely egyébként védte egyes jogaikat és javaikat.⁸ Ez vezetett el a közhatalommal szemben érvényesülő állampolgári jogok fogalmának kialakulásához. Ez a folyamat végül a polgári forradalmak idején csúcsosodott ki.

A modern demokratikus állampolgárság kialakulása döntően a francia polgári forradalomhoz és annak eszmeiségéhez kötődik (ezen belül pedig mindenekelőtt a polgári jogegyenlőség, a népszuverenitás, valamint a modern politikai államnemzet gondolatához), de a folyamatban szerepet játszott az angol, az amerikai és részben az ipari forradalom is. Kialakulása tehát tulajdonképpen elválaszthatatlan a modern alkotmányos nemzetállam megszületésétől. A modern nyugati állampolgárság megszületése olyan, egymással interaktív viszonyban lévő folyamatokból született meg, mint a jogegyenlőség eszméjének felvilágosodás-kori térnyerése, a modern államépítés, az ipari társadalom és a közös kommunikációs tér megszületése, valamint a tömegek megszervezésére és a politikai-szellemi testbe történő inkorporálására irányuló nemzeti öntudat kialakulása, kialakítása.⁹ E folyamatok hatására létrejött a modern politikai nép, amely az egymással jogilag egyenlő egyénekből áll, ami nagyon komoly újítás volt. Ilyen korábban nem létezett, hiszen a felvilágosodást és a polgári forradalmak korát megelőző évszázadokban nem létezett az emberek közötti egyenlőség gondolata, legalábbis az egymás közötti és a közéleti viszonyrendszerben nem. A korábbi monarchisztikus hatalom nem a népből és az azt alkotó polgárokból eredt a kor közgondolkodása szerint. A francia forradalom következtében kialakult rend-

⁸ Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Shaw, Jo: Introduction: From National to Transnational Citizenship. In: Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2006, 2–3. o.

⁹ Uo. 4. o.

szerben viszont a nép érdekeit és akaratát a felette álló, de belőle eredő politikai autoritás képviseli, ugyanakkor ez a nép az azonos nemzeti – de nem feltétlenül etnikai – identitást vallja magáénak. Az első mozzanat megteremti a jog által egyenlő védelemre jogosult egyének közösségét, a második mozzanat megteremti a polgárok érdekközösségét, a harmadik mozzanat pedig arra ösztönzi a közösséget alkotó személyeket, hogy szolidaritást vállaljanak egymással.¹⁰

A modern állampolgárság fogalmának a fentiekből kifolyólag három összetevője van – az állampolgár az állam egyik alanya, továbbá aktív tagja a demokratikus társadalomnak, valamint felelős tagja a nemzeti közösségnek.

Jelenleg is mindenképpen meghatározó szempont az állampolgárság fogalmánál a politikai közösségben való tagsági viszony. A szakirodalom a tagságot jellemző három dimenziót különböztet meg: a *diszkrecionális*, a *decíziós* és az *allokatív* dimenziót. A *diszkrecionális dimenzió* azokon a tagsági elveken alapul, amelyek alapján valakit befogadnak a közösségbe vagy kizárnak onnan. Ennek alapja lehet a közös múlt vagy etnikai származás, a kulturális vagy nyelvi homogenitás, a közös territorialitás, a vallás, a tradíció stb. Mindig érzékeny kérdés e szempontok konkrét meghatározása. A *decíziós dimenzió* azokra az elvekre, szerepekre összpontosít, amelyek alapján a közösség tagjai meghozzák döntéseiket. A demokratikus közösségek tagjaik egyenlőségén alapulnak, továbbá a népképviseleti elven, a törvényhozás dominanciáján a végrehajtó hatalommal szemben, valamint a hatalmi egyensúlyok és fékek rendszerén. Az *allokatív dimenzió* a politikai közösséget képező társadalmon belüli anyagi és szimbolikus javak elosztására vonatkozik. A javak tagok közötti elosztását szabályozó elveknek mindig fontos szerepük volt, de az állam növekvő szociális szerepvállalásával, a jóléti állam létrejöttével együtt súlyuk különösen megnőtt.¹¹

Ezek a különböző dimenziók fontos legitimáló szerepet töltenek be a közösségek belülről történő megszervezésében és integrálásában, hiszen az állampolgárság mindig fontos integratív szerepet játszott. A *diszkrecionális dimenzió* meghatározza a közösség határait és minőségét, a *decíziós dimenzió* a közösség hatalmi mechanizmusait, az *allokatív dimenzió* pedig belső szolidaritásának, szociális kohéziójának jellegét.

Mielőtt a modern állampolgársággal kapcsolatos egyes iskolák bemutatásra kerülnek, röviden ki kell térni arra, hogy tematikusan hova tartozik az állampolgárság szabályozása – a közjog vagy inkább a magánjog koordináta-rendszerében kell-e tárgyalni ezt a kérdéskört? Természetesen ez nemcsak technikai kérdés, hiszen elvi problémák húzódnak mögötte.

Miután a természetjogi iskola az egyén és az állam viszonyát a felek szabad akaratával és az annak alapján létrejött társadalmi szerződéssel magyarázta, a 18. század végén és a 19. század elején sokan úgy érezték, hogy a magánjog feladata az állampolgári státusz szabályozása, annál is inkább, miután a személyek státusza hagyományosan

10. Uo. 4–5. o.

11. Uo. 5–7. o.

idetartozott. A korai státuselmélet ezért az állampolgárságot a polgári jog körében helyezte el.¹² Az 1804-ben elfogadott francia *Code Napoleon* nyomán másutt is a polgári jogi szabályokban kapott helyet, hasonlóan mint addig a jogképeség. A Habsburg Birodalom tartományaiban is sokáig alapvetően az Osztrák Polgári Törvénykönyv szabályozta ezt a kérdést. Magyarországon ezzel szemben már a 19. században is közjogi jellegűnek vélték az állampolgárság intézményét, hiszen ez a státus az államból indul ki, abból ered, annak alkotórésze. A legtöbb neves magyar közjogász ezen az állásponton volt – Szalay László, Concha Győző, Ferenczy Ferenc, Polner Ödön stb.

Az állampolgárság definíciójának számtalan példáját lehetne megemlíteni az európai és a magyar közjogi szakirodalomból egyaránt. Sok eleme van ezeknek a meghatározásoknak, egyik eleme azonban domináns – mindig szerepel benne ugyanis az állampolgárságnak, mint az állam és a neki alárendelt, a területén élő egyén közötti jogi kapcsolat megemlítése.

A magyar szakirodalomban legutóbb Tóth Judit kísérelte meg átfogóan, a legújabb kutatási eredményeket és szakmai dilemmákat is figyelembe véve meghatározni az állampolgárság mibenlétét. Szerinte az állampolgárság „...döntően aszimmetrikus, az államnak, a főhatalomnak való alávetettség miatt kógens és kötelezést tartalmazó szabályok foglalatja. Ugyanakkor bizonyos önrendelkezési jogot is nyújt az egyénnek, és a közpolitikával összefüggő jogokat és szabadságokat. Része a védelmi igény bel- és külföldön tartózkodva, az idegen hatalommal szemben. A kötelék létrejötte és megszűnése jogilag, szuverénként szabályozott, és csak konkrét államhoz kötődik. A belső jog tölti meg elsődlegesen tartalommal, továbbá erkölcsi és történeti, kulturális, azaz jogon kívüli elemei is vannak. A kötelék a legszorosabb kapcsolatra épül, ugyanakkor a fejlődéssel együtt járnak egyes ki nem zárható, nem a szuveréntől függő magánjogi tények, amelyek alakítják a jogállást. Az állam nem zárhatja ki ezek figyelembevételét. A kötelék külföldre is elkíséri a polgárt, de alapvetően a lakáshoz, tartózkodáshoz, lokalitáshoz kötődik.”¹³

Az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolata – a főbb elméletek rövid áttekintése

Az állampolgárság tipikusan olyan kérdés, amely viszonylag stabil megléte és gyakran változó tartalma miatt régóta foglalkoztatja a társadalomtudományok művelőit, valamint a politikai filozófiával foglalkozó szakértőket és közírókat. A kérdést sok szempontból lehet vizsgálni, e tanulmány tárgya viszont csak az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolata. Az állampolgár definíciójának egyik meghatározó eleme azon jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a politikai közösségben –

¹² Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó. Budapest, 2004. 31. o.

¹³ Uo. 40. o.

adott esetben az államban – való tagságából fakadnak. Ezek a jogok és kötelezettségek történetileg meghatározottak, ugyanúgy, mint a teljes jogú tagok száma egy közösségen belül. Ezért nehéz pontosan megmondani, melyek azok a jogok és kötelezettségek, amelyek mindenképpen hozzátartoznak az állampolgári státushoz. Általános szinten leginkább csak azokat az alaptendenciákat lehet felsorolni, amelyek mentén formálódott a modern állampolgárság politikai tartalma, vagy másként megfogalmazva, amelyek megadták a jogbővülés – vagy éppen szűkítés – irányát.

Az első tendencia a nagyobb egyenlőség felé haladás volt – igaz, megszakításokkal, lásd például a náciizmust –, valamint a nagy társadalmi különbségek nivellálására való törekvés (legalábbis az 1980-as évek végéig). A jogok és kötelezettségek eleinte a születéstől függtek, később meghatározóvá váltak a saját érdemek és a munka. A második fontos tendencia az állampolgári jogok alanyi körének kiszélesítése. Eleinte például csak a vagyonos és művelt férfiak voltak a politikai jogok címzettjei, később az összes férfi, még később a felnőtt nőkre is kiterjesztették e jogokat. Több helyen bizonyos állampolgársági politikai jogokat a letelepedett külföldieknek is megadtak. Harmadik tendenciaként pedig a jogok körének kiszélesítése említendő meg.¹⁴

Az angolszász nyelvterületen még az 1950-es években nagyon plasztikusan írta le ezeket a folyamatokat T. H. Marshall a *Citizenship and Social Class and Other Essays* c. művében.¹⁵ Ezt a könyvet azóta is gyakran idézik. Kevés olyan, az állampolgársággal foglalkozó angol nyelvű mű van, amely legalább röviden ne hivatkozna Marshall megállapításaira. A döntően a brit történelmi és politikai tapasztalatra támaszkodó szerző fő tézise az, hogy az évszázadok folyamán fokozatosan bővült ki az állampolgári státus tartalma. A 17. és még inkább a 18. században az állampolgárok polgári jogait szereztek meg.¹⁶ A 19. század a politikai jogok évszázada lett, a 20. század pedig a szociális jogok jelentős bővülésének a korszaka. A polgári jogok meghatározták az egyén státusát, megvédték az államhatalommal szemben, a politikai jogok lehetővé tették a közügyekbe való beleszólását, a szociális jogoknak pedig, mint a fejlődés befejező szakaszának garantálniuk kellett (volna) az állampolgár szilárd anyagi státusát, a méltóságteljes életet és a közvagyon arányos részéhez való hozzájutást. Nem szabad elfelejteni, hogy ez a könyv 50 évvel ezelőtt íródott, a szociális jogok térhódításának és a jóléti állam kiépítésének idején. Azóta a szociális jogi fejlődés – részben a neoliberalizmus hatása alatt – némileg más irányt vett.

Természetesen Marshall koncepciója nem az egyetlen, és manapság már nem is a legmeghatározóbb. Az utóbbi évtizedekben az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolatáról több elmélet született. Ezek az elméletek több csoportra oszthatók annak alapján, hogy mit tekintenek meghatározónak az állampolgári státusban. Leggyakoribb a liberális és a komunitárius elméletre,¹⁷ illetve a liberális és a

¹⁴ Magoska, Maria: i. m. 108. o.

¹⁵ Először megjelent 1950-ben Cambridge-ben.

¹⁶ Ez főleg Angliára vonatkozik.

¹⁷ Például a már többször hivatkozott Maria Magoska.

republikánus felfogásra¹⁸ való felosztás. Léteznek azonban árnyaltabb, több alcsoporttal dolgozó kategorizálások is. Az egyik „kézikönyv” négy fő irányzatra osztja fel az (állam)polgári jogokról szóló elméleteket. Ennek megfelelően megkülönbözteti 1. a liberális koncepciót, 2. a konszenzuális rendre támaszkodó komunitáriánus és polgári republikánus irányzatot, továbbá 3. a részvételi, azaz participációs elmélet-csoportot, valamint 4. az úgynevezett mérsékelt posztmodern irányzatokat.¹⁹

A liberális elméletek különösen az angolszász nyelvtérületen befolyásosak. A liberalizmus az egyénre és annak jogaira koncentrál. A legtöbb politikai jog a szabadságjogokon alapul, amelyeket többnyire negatívan határoznak meg, azaz az egyént az állami és más társadalmi beavatkozástól védő rendelkezéseként. A liberalizmus főleg jogcentrikus, de elismer néhány kötelezettséget is. Középpontjában az egyéni jogok és szabadságok állnak, kevésbé a közösségi értékek. Az állampolgárok önérdekeltek, ami a liberalizmus szerint alapvetően jó. Az egyén a társadalom fölött áll, a közösségi életben való részvétele tőle függ. A klasszikus liberalizmus a csoportjogokkal szemben gyakran bizalmatlan. A csoportjogok szerinte másodlagosak az elsődlegesnek tartott egyéni jogokhoz képest. Az állampolgárok saját érdekeiket követik, saját boldogulásukat keresik, miközben toleránsnak kell maradniuk egymással. A liberális elméletek több csoportra oszthatók, szellemi gyökereik pedig John Locke-ig, Adam Smith-ig nyúlnak vissza. Továbbfejlesztésükben később fontos szerepet játszott a korai John Rawls és Robert Dahl.

A másik nagy irányzat a *konszenzuális rend* (consensual order) híveiből áll. Szellemi gyökereiket Arisztotelesznél és Rousseau-nál kell keresni. Ezt az irányzatot két markáns alcsoportra lehet osztani – a klasszikus komunitarianizmusra és a polgári republikánus irányzatra. A komunitárius elméletek a liberalizmussal szemben nagy hangsúlyt fektetnek a közösségi célokra és az azoknak való alárendelődésnek, valamint egy olyan „jó társadalomban” gondolkodnak, amely nem vezet el az egyének atomizálásához. E koncepciókban meghatározó szerepet játszanak az egyének a társadalommal szembeni kötelezettségei. Ezen irányzat hívei a közös célok és értékek által meghatározott társadalomban gondolkodnak, amely integrálja az egyéneket, építi tagjai identitását, garantálja azok autonómiáját. A polgári republikánus felfogás több ponton – filozófiailag és etikailag – közel áll a klasszikus liberalizmushoz, de több módon vonást mutat az előbb ismertetett komunitáriánus felfogással is (ilyen például a jogok és köteleességek egyensúlyának hangsúlyozása). A közösséggel szembeni kötelezettségeket is fontosnak tartja, bár néha a polgári erények formájában hangsúlyozza azokat, mint az állammal szembeni feltétlen kötelezettséggént. A polgári erények koncepciója tehát kiemelten fontos szerepet játszik a republikánus elméletekben. A társadalmat alkotó csoportok ezekben az elméletekben nagyobb súllyal rendelkeznek, mint a liberális irányzatok esetében. Az államot gyakran morális entitásként szemlélik.

18 Például Heater, Derek: *What is Citizenship?* Polity Press, Cambridge, 1999. A szerző két fő irányzatot, tendenciát különböztet meg – a jogokra jobban koncentráló liberális tradíciót, valamint a jogok mellett az állampolgárság szellemi, erkölcsi, társadalmi tartalmára nagyobb hangsúlyt helyező polgári republikánus tradíciót.

19 Janoski, Thomas – Gran Brian: *Political Citizenship: Foundations of Rights*. In: *Handbook of Citizenship Studies*. Szerk.: Isin, F. Engin – Turner, S. Bryan. SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 2002. 13–52. o.

Harmadik irányzatként a *participációs*, azaz a *részvételi elméleteket* szokás megemlíteni. Néha részvételi republikanizmusnak is nevezik ezt az irányzatot. Szellemi forrásait Habermas, Warren, Barber és mások műveiben célszerű keresni. Az irányzaton belül két nagy alcsoportot különböztethetünk meg: az úgynevezett expanzív demokrácia elméletét, illetve a neorepublikanizmus teóriáját. Az első az alsóbb osztályok, a nők, a kisebbségek nagyobb bevonását, a közösségbe való felemelését hangsúlyozza, a jogoknak a kirekesztett csoportokra való kiterjesztése által. A jogkiterjesztő demokrácia valahol a két előbb említett nagy főirányzat között helyezkedik el. Képviselői a jogok és kötelességek egyensúlyát, ugyanakkor az együttműködés fontosságát is hangsúlyozzák. Egyensúlyt próbálnak találni az állam, a csoportérdek és az egyén között. Az egyén önmagában alulreprezentált, főleg a csoportok révén juthat nagyobb befolyáshoz, a csoportnak viszont tisztelnie kell az egyén jogait. Ezen irányzat kedveli a különböző köztes participációs formákat, fórumokat, eljárásokat. A neorepublikanizmus több ponton hasonlóságot mutat az előzőekben bemutatottakkal, továbbá a polgári republikanizmussal, főleg annak morál és polgári erény felfogásával. Szintén kiemeli az állampolgári aktivizmust és a közéleti részvétel fontosságát.

A negyedik, mérsékelt *posztmodern pluralizmus*ként is jelzett irányzathoz a radikális pluralizmus és a multikulturalizmus híveit tartoznak. A szellemi atyák között mások mellett meg kell említeni a Magyarországon is jól ismert Will Kymlickat. Az ehhez a szellemi áramlathoz tartozó alcsoportok szerint a klasszikus állampolgársággal, mint a jogokat meghatározó tényezővel már nem lehet számolni. Mások, kevésbé radikálisak, fontosnak tartják az állampolgárságot és a politikai közösséget, illetve ezek kapcsolatát, de a közösségen belül erőteljesen hangsúlyozzák a partikuláris csoportjogok szerepét. Az állampolgárok identitásának komplexitásából indulnak ki. Fontos szerephez jutnak a kulturális csoportok jogai.²⁰

Természetesen a most idézett felsorolás nem az egyetlen és nem is ad magyarázatot minden kérdésre, nem ölel fel megfelelő mélységgel minden elméleti árnyalatot és problémát. Mégis némi képet nyújt az állampolgársági elméletek sokszínűségéről és dilemmáiról.

Amikor az állampolgárság és a politikai közösség kapcsolatáról van szó, mindenképpen figyelembe kell venni az aktuális trendeket és tendenciákat, amelyek alapvetően a globalizációnak nevezett folyamattal, az egyre intenzívebb nemzetközi migrációval, az egyetemes emberi jogok eszményének hódításával és a nemzetállamok változó szerepével függnek össze. Ez kihat az állampolgárság, mint a politikai közösséget meghatározó alapvető szempont pozíciójára is. Ezzel a problémával sokat foglalkozik Linda Bosniak, aki újszerűen ragadja meg e problémakört. Szerinte a fokozódó nemzetközi migráció következtében az állampolgárság pontos meghatározása egyre nehezebbé válik, az állampolgár és a nem-állampolgár jogi helyzete közötti

20 Ezt a felosztást lásd részletesebben a már idézett Janoski, Thomas – Gran Brian: *Political Citizenship: Foundations of Rights*. In: *Handbook of Citizenship Studies*. Szerk.: Isin, F. Engin – Turner, S. Bryan. SAGE Publications. London – Thousand Oaks – New Delhi. 2002. 13–52. o.

különbségek részben elmosódnak, az állampolgárok és idegenek közötti határvonalak egyértelmű megvonása reménytelen feladat, mivel az idegenek bevonása a helyi politikai közösségekbe egyre jelentősebb. Ezen kívül a már említett egyetemes jellegű emberi jogi dokumentumok sem kizárólag az állampolgároknak biztosítanak jogokat, a transznacionális kapcsolatok egyre sűrűbb hálózata is elszakítja az állampolgárságot a nemzetállamoktól.²¹ Ezekről a tendenciáktól függetlenül az állampolgárság még mindig létező és éppen a politikai közösség határainak meghúzásánál nélkülözhetetlen kategória, ezért kár és korai lenne temetni.

Az egyes meghatározó európai állampolgársági és politikai közösségi modellek kapcsolatának előzetes rövid áttekintése

A hasonló szellemi kiindulópontok, valamint a sokszor párhuzamos és általában hasonló végeredményhez vezető fejlődés ellenére Európában a modern állampolgárságnak többfajta modellje, változata alakult ki a 19. és a 20. század folyamán. Ennek oka, hogy a konkrét állampolgársági szabályozás, az ahhoz kapcsolódó politikai jogok összessége egy-egy országban nem annyira a tiszta – liberális, republikánus vagy más – elvi modellekből épült fel, hanem mindig a konkrét történelmi valóságból született, amely sokszor determinálta és jelentősen át is formálta az elveket.²²

Azt is ki kell emelni, hogy az állampolgársági fejlődés „végtermékét” meghatározó néhány tényező, sajátosság megelőzte a modern nemzetállamok kialakulásának korát. Ilyenek például az állam és az egyház viszonyának különböző modelljei, az adott monarchia területi sajátosságai, birodalmi jellege stb. Mindez jól érzékelhető már a három meghatározó európai állampolgársági modell esetében is. A német modellben például elejétől kezdve fontos szerepet játszott a nemzetegyesítést elősegítő etno-kulturális nemzetfelfogás, a nemzetnek nyelvi-kulturális-etnikai definíciója. Ez a tény nagy mértékben abból fakadt, hogy Franciaországgal szemben, ahol két egymás követő lépésben született meg a modern polgári nemzetállam – politikai egyesülés a francia monarchiában, majd a forradalom eredményeként létrehozott alkotmányos berendezkedés meghonosítása – a németeknél ez a folyamat többé-kevésbé egyidejűleg zajlott. A 19. századi német függetlenségi mozgalom egyidejűleg küzdött a nemzeti egyesülésért és az alkotmányos rendszerért.²³ Az viszont, hogy az etnikai-kulturális megközelítés még a 20. század második, demokratikus felében is domináns maradt, az 1945 utáni német fejlődés sajátos – egy nemzet két államban, a kelet-európai németek üldözése, kitelepítése – mozzanataira való reakcióként ala-

21 Masenkö-Mavi, Viktor: Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? Állam- és Jogtudomány XLVIII/1, 2007. 30. o.

22 Bellamy, Richard: Introduction: The Making of Modern Citizenship. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 4. o.

23 Kistelegi Károly: Az állampolgárság intézményének két európai alapformája: a német és francia. In: Kormányzás és kodifikáció. Szerk. Rácz Lajos. Új Ember Kiadó, Budapest, 2006. 93. o.

kult ki így. Ami pedig a jogok kérdését illeti, a tradicionális 19. századi német felfogásban a hangsúly sokáig inkább a polgári és szociális jogokra, illetve kötelességekre helyeződött, míg a politikai jogokat kevésbé exponálták.²⁴

A német modellel szokás szembeállítani a francia forradalomból született francia polgári republikánus állampolgársági koncepciót. A most tárgyalt három nagy modell közül ez a leginkább meghatározó. Egyrészt azért, mert koherens rendszerként ez alakult ki legkorábban, másrészt azért, mert a többi állam szabályozása már ebből merített példát. A német példa csak később kezdett hatni más államokra, a britnek pedig általában véve kisebb volt az európai kisugárzása. A francia modell fontosnak tartotta a politikai participációt a népakarat formálásában, ugyanakkor meglehetősen homogenizáló jellegű is volt.²⁵ A francia államnemzet felfogás lett a német típusú, a kulturális nemzetfelfogásra épülő állampolgársági szabályozás legfőbb ellenpárja. A francia állampolgárságot hívei azonban nemcsak egyszerű státusként fogták fel, hanem meghatározott erények és értékek halmazaként is.

Ami a politikai és kulturális nemzetfelfogás elméleti²⁶ szembeállítását illeti, nem is olyan egyszerű ez a kérdés, mint amilyennek elsőre tűnik. Létezik olyan vélemény, amely szerint az európai nemzetfejlődésben a kulturális nacionalizmus megjelenése időben megelőzte a politikai nemzetfelfogás megszületését, de a két fázis megkülönböztetése csak nagyon viszonylagos. „Egyik fázis sem nélkülözi a másik elemeit, s az elnevezések inkább csak az arányokra utalnak. A kulturális nacionalizmus politikai is, amennyiben *nolens volens* benne rejlik a nemzeti állam programja, míg a politikai nacionalizmus annyiban kulturális, hogy a status quo naturalizása és legitímálása érdekében szükségképpen nem mondhat le a kulturálisan konstruált jelentések hatalmas szociálpszichológiai erejéről.”²⁷

A brit modell az angol közjogi hagyományokból, társadalmi feszültségekből, valamint az összetett birodalmi jellegből nőtte ki magát. Ebben az evolúciós modellben fontos szerepet játszott a brit (angol) intézmények és a *common law* megszakíthatlan hagyománya is. Fontos az is, hogy a 19. századi brit szigeteken tulajdonképpen nem alakult ki az európai nemzetkonceptiókkal összehasonlítható nemzetfogalom, illetve politikai közösségi felfogás.²⁸ A birodalom fokozatos megszűnése is nagy hatással volt a jelenlegi brit szabályozásra, ami főleg a státusok és jogosítványok sokaságában nyilvánult meg.²⁹ Azt is ki kell emelni, hogy britek a 19. században viszonylag kevés figyelt-

24 Részleteket lásd Bellamy, Richard: *Introduction: The Making of Modern Citizenship*. ...17–19. o.

25 Uo. 17–19. o.

26 Ezekről az elméletekről lásd kiváló szöveggyűjteményt: *Nacionalizmuselméletek*. Szöveggyűjtemény. Szerk.: Kántor Zoltán. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

27 Örkény Antal – Székelyi Mária – Csepeli György – Poór János – Várhalmi Zoltán: *Nemzeti érzés és európai identitás*. Arktisz – Balassi, Budapest, 2007. 16. o.

28 Dummett, Ann: *United Kingdom*. In: *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Country Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries*. Szerk.: Bauböck, Rainer – Ersbüll, Eva – Groenendijk, Kees – Waldrach, Harald. IMISCOE Research. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 580. o.

29 Harris, Jose: *Nationality, Rights and Virtue: Some Approaches to Citizenship in Great Britain*. In: *Lincages of European Citizenship. Rights, belonging and Participation in Eleven Nation-States*. Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 73–74. o.

met szenteltek az állampolgárság jogi oldalának, ekkor még viszonylag könnyen lehetett letelepedni az országban. A kérdés szabályozása szempontjából különösen az idegenekről szóló 1844. évi törvény volt fontos (The Aliens Act), valamint az 1870. évi honosítási törvény (The Naturalisation Act). A különböző problémákra reagálva később is születtek hasonló témákat érintő jogszabályok. Az első brit állampolgársági törvény már 1914-ben született, de a bevándorlási és állampolgársági szemléletben a gyökeres változást (a korábbiakhoz képest) csak az 1948. évi állampolgársági törvény jelentett. Addig tehát (azaz az 1940-es évekig) inkább csak lassan és nehézkesen formálódott a brit állampolgársági szabályozás. Az 1948 után viszont már komolyan kellett elgondolkodni a brit szabályozásról, hiszen a gyarmatbirodalom felbomlását és az újfajta migrációs folyamatok indulását nem lehetett többé figyelmen kívül hagyni. Ez bizonyítja az 1981. évi állampolgársági törvény is (The British Nationality Act). A 19. századi birodalmi jellegű, alapvetően nyitott felfogásból a 20. század végére kialakult a mai zártabb, nem kontinentális értelemben vett brit nemzetállami modell. A jogi szabályozás területén ez például abban nyilvánult meg, hogy komolyan megerősödött a *ius sanguinis* elve a *ius soli*-val szemben.

A megszűnő birodalmi jelleggel áll összefüggésben a portugál állampolgársági fejlődés is, amelyet sokáig érdekes kettősség jellemzett: a rendkívüli, főleg a lakóhelyen alapuló nyitottság, valamint a politikai jogok tekintetében mutatkozó meglehetősen szűkkeblűség. Ez utóbbit jellemzi, hogy az általános, minden felnőtt állampolgárra kiterjedő választójogot csak 1974-ben vezették be. További jellegzetesség, hogy a politikai jogok kiterjesztése és szűkítése állandóan változott. Ezért állhatott elő azon érdekes helyzet, hogy a 19. századi Portugáliában voltak olyan periódusok, amikor többen rendelkeztek választójoggal, mint a 20. században, a modern államok korában.

A polgári jogok liberális felfogása Portugáliában sokáig párhuzamosan érvényesült azzal a régies republikánus felfogással, amely a politikai jogokat az érdemekhez és a képességekhez akarta kötni. A nőket sokáig a gyengeségükre, vélt irracionálisukra és a férfiaktól való függőségükre hivatkozással voltak rekesztették ki a választójogból. Ebben végleges fordulatot az 1974. évi demokratikus változás – bár a nők „már” 1968-ban megkapták a szavazati jogot – eredményezett, amely viszont a sors iróniájaként a Portugálián belüli nagyobb belső egalitarianizmust együtt érvényesítette az állampolgárságnak a korábbiakhoz képest etnikailag restriktívebb, megszorítóbb felfogásával. Ez természetesen nem annyira a baloldali demokratikus változásokkal függött össze, hanem inkább a gyarmatbirodalom késői összeomlásával.³⁰

Spanyolországban az állampolgárság és a nemzet meghatározásának tekintetében sokáig a különböző ellentétes irányultságú hagyományok és tendenciák harcoltak egymással. A 19. század folyamán született meg a jogokra alapozó nemzeti

30 Ramos, Rui: Portuguese, but not Citizens: Restricted Citizenship in Contemporary Portugal. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 92–112. o.

liberális teória, de kialakult az ultrakonzervatív, a Spanyolországra, mint a következően katolikus, tekintélyelvű és nacionalista országra tekintő izolacionista felfogás is. A képet színesítették a 20. század elején megerősödött polgári radikális, republikánus és különböző baloldali irányzatok elképzelései a nemzet jövőjéről, valamint az állandó feszültség az erősödő spanyol nemzeti eszme, az egységesítő nacionalizmus és az erős történelmi-regionális-etnikai hagyományok között. A 20. század harmincas éveiben végül hosszú évtizedekre a konzervatív, homogenizáló-nacionalista és tekintélyelvű irányzat rendezkedett be, amely azonban hajlandó volt a konzervatív indíttatású szociális reformokra is. A Franco-korszak befejezése után viszont logikus módon a spanyol fejlődésben felértékelődött az emberjogi megközelítés, az európai nyitottság, valamint a migráció humánus kezelésére és a regionalizmus rehabilitálására való hajlandóság. Ennek következtében Spanyolországban kialakultak olyan jogok, amelyek csak valamely kiemelt tartományhoz tartoznak, illetve az emberi és állampolgári jogok kontextusában nagyon markáns az állandó lakos, azaz a rezidensi kategória fontossága.³¹

Sok más európai állam szabályozását és politikai közösségi felfogását lehetne még megemlíteni, mint érdekességet. Ilyen például a nemzeti egység megteremtésére irányuló olasz állampolgárság, a nők és a hátrányos csoportok jogait kiemelten kezelő protestáns tradíciójú skandináv országok esete vagy az állampolgárságot, mint a politikai és választójogi restrikció eszközt használó egyes balti államok példája. Ezek (kivéve az utolsót, amiről a későbbiekben még lesz szó) viszont már szétfeszítik a jelen értekezés terjedelmi kereteit, ezért részletes bemutatásukra itt nem kerül sor.

31. Closa, Carlos: Spanish Citizenship: Democracy-building and Plural Nationhood in the European Context. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 130–147. o.

II. Az országos szintű politikai közösségek választójogi határai

Az egyes államok politikai közösségének választójogi határmegvonása nagyon összetett és érzékeny kérdés. Ennek okát abban kell keresni, hogy a modern világban egyre inkább különválnak a különböző politikai szintek belső tartalma, és potenciálisan egyre messzebb kerülhetnek egymástól az országos, a provinciális és a lokális politikai közösségek belső összetevői. Helyi szinten a politikai közösség tagjaivá gyakran válhatnak a legálisan letelepedett külföldiek, illetve menekültek, amire országos szinten csak ritkán kerül sor. A középszint pedig rendkívüli változatosságot mutat ebben a tekintetben. Emiatt nagyon nehéz általánosan definiálni a politikai közösség pontos tartalmát, mert rögtön felmerül a kérdés: melyik szintű közösséget is kell meghatározni? Miután a mai globalizált világban a szuverenitás legfőbb letéteményese és gyakorlója az országos szintű nép, legfontosabb kérdés annak határainak pontos körülírása, annál is inkább, mert ettől a szinttől függ az alacsonyabb participációs szintek összetevőinek meghatározása. A választójogi törvényeket ugyanis mindenütt az országos parlamentek hozzák meg, nem pedig maguk az önkormányzatok.

A politikai közösségek határainak problémája sok ponton érintkezik ugyan a később tárgyalandó külhoni szavazás kérdésével, de nem azonos azzal. Amíg az első kérdés alapvetően elvi, illetve politikai jellegű döntést igényel, a másik több tekintetben technikai jellegű. Ha a két kérdés között hierarchiát kellene felállítani, akkor megállapítható, hogy a külhoni szavazás kérdése alárendelt pozícióban van az egész politikai közösség határainak elvi jellegű döntéséhez képest.

A politikai közösség határai kijelölésének főbb szempontjai

A politikai közösségi modellek felállítása előtt tisztázni kell néhány alapvető szempontot. A politikai közösség konkrét tartalma meghatározásának szempontjából két-három aspektus játszik döntő, „szelekciós” szerepet. A legerősebb kiválasztási szempont, amely alapvetően eldönti, hogy ki tartozik egy adott politikai közösséghez, természetesen még most is az *állampolgárság*. E szempontnak alárendelten működik, de nagyon fontos aspektus a *pontos lakóhely* meghatározása is. Amíg az első szempont megkérdőjelezhetetlen jogosultságot keletkeztet a közösségi tagságra, addig a másik bizonyos esetekben úgy is szolgálhat, mint belépő vagy még inkább a tagságot valódi működésbe hozó tényező. Bizonyos szinteken már önmagában az állandó lakóhely is közösségi tagságra való jogosultságot keletkeztethet (több országban például a helyhatósági szinten). Az állandó lakhely tehát rendszerint az állampolgársággal együtt szerepel a politikai közösség meghatározásánál, de elképzelhető olyan eset is, amikor önálló konstitutív elemmé változik. Harmadik, az előbbieknél kevésbé markáns, de néha komoly szerephez jutó tényező az *idő*. Az idő múlása ugyanis bizonyos jogosultságok múlását is eredményezheti vagy éppen ellenkezőleg, azok „felébredé-

séhez” is vezethet. Erre jó példa egyfelől Nagy-Britannia, ahol 15 év külföldi tartózkodás után az állampolgár elveszítheti szavazati jogait, másfelől pedig Új-Zéland, ahol a külföldi állampolgárságú állandó lakos egy év folyamatos tartózkodás után megszerezheti az országos szintű választójogot. Sőt, a történelemben van példa arra is, hogy a hosszú külföldi tartózkodás nemcsak a választójogosultság, hanem az állampolgárság elvesztését is eredményezte. Erről szólt az 1879. évi első magyar állampolgársági törvény úgynevezett „távolléti klauzulája”, amely értelmében 10 év megszakítatlan külföldi tartózkodás után el lehetett veszíteni a magyar állampolgárságot.

Az állampolgárság, a lakhely és az időmúlás tehát az a hármas szempontrendszer, amelynek kombinációi meghatározzák valamennyi politikai közösség arculatát. A lakhely kapcsán azonban pontosítanunk kell. Ebben a kontextusban döntően az állandó vagy legalábbis tartós lakhelyről van szó. A politikai közösség határainak vizsgálata során ugyanis különbséget kell tenni azon személyek között, akik a saját államuk szolgálatában katonaként, diplomataként vagy más kiküldötként és azok családtagjaként tartózkodnak külföldön és az ott tartósan élők (a kivándorlók, tartós munkavállalók stb.) között. Az előbbi kategóriánál érthető, hogy őket automatikusan a kiküldő állam a politikai közösség tagjainak tekinti, hiszen ők nem azért hagyták el otthonukat, hogy kivándoroljanak, hanem azért, hogy külföldön szolgálják hazájukat. A másik csoport tagjainál viszont már célszerű vizsgálni motivációjukat, szándékaikat, lakcímüket, netán külföldön tartózkodásuk hosszát.

Szintén érdekes kérdés a menekültek helyzete. A menekültek ugyanis lehetnek formálisan az általuk elhagyott, őket korábban üldöző állam állampolgárai, de az adott körülmények között mégsem tekinthetők a hazai politikai közösség teljes jogú tagjainak, hiszen őket kiűldözték onnan. Addig azonban, amíg legalább formálisan megőrzik származási országuk állampolgárságát, van esélyük arra, hogy a hazai politikai körülmények megváltozása után újból a politikai közösség teljes jogú tagjaivá váljanak. Erre példa az afganisztáni és iraki menekültek ügye. Ők korábban üldöztetésük miatt elhagyták hazájukat, de a változások után 2004-ben és 2005-ben már részt vehettek a választásokon. Hasonló helyzetben voltak a délszláv háború miatti menekültek 1995 után. A menekültek politikai közösségi tagsága azonban olyan összetett probléma, amely külön tanulmányt igényelne.

Visszatérvén a fent felvázolt hármas szempontrendszerhez, tisztázni kell az egyes szempontok belső tartalmát, működési sajátosságait és mindezek esetleges finomságait.³² Egyértelmű, hogy a legfontosabb kritérium, illetve elvárás a választóval szemben az állampolgárság, legalábbis országos szinten. Igaz, Új-Zélandon vagy Uruguayban az országban eltöltött bizonyos tartamú állandó jellegű tartózkodás

32 Nyilvánvaló, hogy a választási jogosultság megállapításánál olyan szempontok is szerepet játszanak, mint az elért minimális korhatár (rendszerint 18 vagy 21 év), a teljes cselekvőképesség, esetleg a büntetlen előélet. De ezek a szempontok mindenütt érvényesülnek, önmagában csak ezek nem különböztetik meg egymástól az egyes politikai közösségi modelleket, ezért ezen a helyen ezekkel külön nem célszerű foglalkozni. Ezen szempontok közül talán még az életkor a legérdekesebb, hiszen a kétkamarás parlamentekkel rendelkező államokban nem ritkán különválasztják a két kamarába való aktív és passzív választójog feltételeit, főleg azazul a céllal, hogy a szenátus az idősebb és megfontoltabb politikusok gyűlékezete legyen. Lásd a cseh vagy a lengyel példát.

után az állandó lakos külföldieket is feljogosítják a parlamenti választásokon való aktív részvételre, de ez inkább csak kivétel. Az állampolgárság szinte mindenhol a leg-minimálisabb elvárás a választóval szemben. Az állampolgárság minősége (születéssel vagy honosítással szerzett), esetleg egy másik állampolgárság megléte az egyes országokban kihatással lehet ugyan a választói jogosultságra, de csak a passzív választójog és bizonyos tisztségek betöltésének tekintetében.

Jóval összetettebb kérdés az állandó lakhely, avagy másként megfogalmazva a rezidensi státus vizsgálata. Néhány esetben eleve kérdéses lehet, hogy mit is jelent ez a fogalom, különösen a külföldi államok irányában. Valóban az állandó letelepedési engedélyt kell tekinteni ilyen kritériumnak vagy elég, ha a saját állampolgár 5 vagy 10 évre letelepedési engedélyt kapott egy külföldi országban? A helyzetet tovább bonyolítja, hogy sokan nem jelentkeznak ki előző állandó lakhelyükről, az államok pedig jogi úton nem kényszerítik őket erre. Mindenesetre az állandó lakhely egy fontos, és a hatóságok által nyilvántartott jogi kategória, így nem szabad relativizálni ezt a tényezőt.

A szakirodalom több kategóriát is megkülönböztet, amikor a választásokon megkövetelt vagy mellőzött rezidensi minőséget vizsgálja. Ilyen lehet azon állampolgárok csoportja, akik a hazájukon kívül élnek és már nem is szándékoznak visszatérni oda. Továbbá azok, akik ugyan külföldön élnek, de egy idő után haza akarnak térni. Ilyenek a sajátos foglalkozást űzők csoportjai (diplomáták, katonák stb.), azok a külhonorban élő állampolgárok, akik konkrétan meghatározott országokban sajátos státusban élnek (menekültek, migráns munkavállalók, vendégmunkások stb.), valamint azok a nem állampolgár státusú személyek, akik ugyan a külföldi államban való tartózkodásuk során szereztek választójogot, de aktuálisan éppen nem tartózkodnak ebben az országban.³³

Ebből a felsorolásból is látszik, hogy az állandó lakhely tárgyalása során további két tényező vizsgálata fontos – a hazatérési- illetve külföldön maradási szándék, illetve a külföldön eltöltött időtartam vizsgálata. Sok állam nem ír elő ebben a tekintetben külön megkötéseket és minden külföldön tartózkodó állampolgárt, attól függetlenül, hogy mi a hosszabb távú szándéka és hány évet töltött már külföldön (akár az egész életét is!), feljogosítja a hazai választásokon való regisztrálásra és részvételre. Ezen államok közé tartozik Bosznia-Hercegovina, Észtország, Fehéroroszország, Lengyelország, Norvégia, Svédország, illetve az USA. A másik csoportba azok az államok tartoznak, amelyek előírják, hogy egy bizonyos hosszúságú külföldön eltöltött időszak után állampolgárunk elveszíti választói jogosultságát. Az Egyesült Királyságban ez jelenleg 15 év, Németországban azon állampolgárok tekintetében, akik az Európa Tanács államain kívül élnek 25 év. Ennek az intézkedésnek az az oka, hogy a hosszú időn keresztül külföldön élő személy egy idő után elveszíti kapcsolatát hazája politikai eseményeivel, nehezebben tudja követni azokat,

33 Green, Phil: Entitlement to vote, In: Voting from Abroad, The International IDEA Handbook. IDEA-IFE Stockholm–Mexico City, 2007. 93. o. (Továbbiakban csak Voting from Abroad...)

és kevésbé érintik őt az ottani események. Ebben a folyamatban nyilván szerephez juthat az is, hogy milyen távol él valaki eredeti hazájától, hiszen a nagyobb földrajzi és kulturális távolság nagyobb elszakítottaságot eredményez. Erre reflektál a német szabályozásnak az a sajátossága, hogy különbséget tesz az Európa Tanács tagállamai és az egyéb országok között. Amíg az első esetben nem vezetett be időbeli korlátozást, addig a másodikban már léteznek limitek.³⁴ Más országok megint rövidebb időbeli korlátokat alkalmaznak – Ausztrália 6 évben, Kanada pedig 5 évben határozta meg azon időszakot, amely eltelte után külföldön élő állampolgáraik elveszítik hazai választójogosultságukat. Ez némi túlzással úgy is értelmezhető, hogy ezek az államok nemcsak a ténylegesen kivándorolt emigránsokat fosztják meg egy idő után választójoguktól, hanem a hosszabb távra ugyan, de alapvetően mégiscsak ideiglenesen eltávozott állampolgáraikat is.

Az idő más formában is szerephez juthat a választójog definiálásánál. Több ország ugyanis a választójog gyakorlását csak azon állampolgárainak biztosítja, akik egy meghatározott ideig a területükön éltek, azaz elvben van, vagy volt aktív kapcsolatuk az állampolgárság szerinti állammal. Ezt a megoldást alkalmazza például Németország és az Egyesült Királyság, azaz megint azok az előbb már említett országok, amelyek egy meghatározott idő után megfosztják választójogától a külföldön tartósan élő állampolgáraikat. Más országok számára ez a szempont teljesen irreleváns és elvben olyan személyek is szavazhatnak náluk, akik esetleg soha nem is jártak az országban.

A hazatérési vagy végleges kivándorlási szándék viszonylag nehezen vizsgálható, hiszen a kivándorlás sokszor fokozatosan történik. Először konkrét munka miatt vándorol ki, és ha az új helyen megkapaszkodik, sokszor véglegesen külföldön is marad. Az is lehetséges, hogy nyugdíjas éveit a hazájában akarja tölteni, de ez csak később derül ki. Ezért a szándék, mint szempont némileg problematikus és csak a körülményekből lehet rá következtetni – például abból, hogy hol él a munkavállaló családja, milyen gyakran látogat haza, hol fizeti a társadalombiztosítási terheket stb.

Az (utolsó hazai) lakhely fontos lehet a külhoni választó otthoni választókerületi besorolása szempontjából is. Nem mindegyik állam hoz létre ugyanis külön választókerületet a külföldről szavazó állampolgárok számára, hanem az ott leadott szavazatokat a hazai szavazatokkal együtt számlálják meg, és ennek alapján osztják szét a mandátumokat. Felmerül a kérdés, hogy melyik hazai szavazóközterben kell figyelembe venni ezeket a voksokat. Egyes országok egyszerűen kijelölik valamelyik (többnyire fővárosi) választókerületet és annak szavazataival együtt számolják meg a külhoni szavazatokat is. Mások azonban pontosabban igyekeznek beazonosítani, hogy hova is tartozik a külföldről szavazó állampolgár. Ez fontos lehet az országgyűlési választásokon, különösen ott ahol többségi választási rendszer létezik, de még fontosabb a középszintű, vagy a helyhatósági választások esetében. A hazájukban lakcímrel rendelkezők esetében ez nem problematikus, de a tartósan kivándorolt állampolgároknál ez már nem olyan könnyű. Ebben az esetben az államok (a konkrét szabályozástól függően) általában azt

veszik figyelembe, hogy pontosan hol élt az állampolgár mielőtt kivándorolt, esetleg hol született vagy hol éltek/születtek a szülei, nagyszülei.³⁵ A lakhelynek tehát ilyen szerepe is lehet a külhoni szavazás megvalósulása során.

Végül meg kell említeni egy technikai jellegű sajátosságot. A választópolgárok nyilvántartását az államok végzik, és az otthon élők esetében ez rendszerint nem okoz problémát. Sőt, nekik rendszerint nem kell semmilyen külön aktust tenni ahhoz, hogy szavazhassanak, hiszen a hatóságok kiértékelik őket arról, hogy hol szerepelnek a választói névjegyzékben, és hol szavazhatnak. A külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárok esetében viszont ez már nem olyan könnyű, hiszen az emigránsokról külön jegyzéket nem vezető állam nem köteles pontosan tudni, hogy állampolgára hol lakik külföldön, és nem is köteles értesíteni őt választási jogosultságáról. A külföldről szavazni szándékozóknek ezért sok esetben előzetesen regisztrálniuk kell magukat, és jelezni kell voksolási szándékukat. Ez a választások technikai lebonyolítása szempontjából is nagyon fontos, hiszen az előzetesen regisztrált választópolgárokhoz lehet igazítani a szavazási infrastruktúrát. Ez a regisztrálási folyamat és főleg annak konkrét végrehajtása országanként változik. Van ahol a külföldön élő választópolgárokat külön névjegyzékben tartják nyilván, van ahol együtt szerepelnek a többiekkel. Egyes államokban elkülönítve regisztrálják a különböző választási szintek jogosultjait, megint máshol e tekintetben is egységes nyilvántartást vezetnek. Ausztráliának egységes választói névjegyzéke van, az USA-ban nagyobb a tagállamok szerepe. Svédországban a távozás utáni 10 éven át automatikusan nyilvántartják a választópolgárt, és csak ezután kell a szavazni szándékozónak külön regisztráltatnia magát, illetve külön aktussal „fenntartania” magát a névjegyzékben.³⁶

Az országos szintű politikai közösségi modellek alaptípusai a nyugati világban

Az előző fejezetből kiderült, melyek azok az alapvető szempontok, amelyek önmagukban vagy az egymással való kölcsönhatásban meghatározzák egy konkrét politikai közösség tartalmát, legalábbis a diaszpóra kérdés kontextusában. A három kritérium azonban nem egyenrangú – amíg az állampolgárság és az állandó lakhely alapvető fontosságú a politikai közösség határainak kijelölésében, addig az időtényező csak kiegészítő és alárendelt jellegű. A migráció és a demokratikus választójogi szabályozás kontextusában alapvetően kettő és fél vagy inkább három megoldásról, *politikai közösségi modellről* beszélhetünk a modern Európában és a demokratikus nyugati világban. A politikai közösségi modell definíciója független attól, hogy egy állam lehetővé teszi-e a külhoni szavazást vagy sem.

1. Az első, Európában egyébként domináns választójogi szabályozás alaptendenciái szempontjából inkább kisebbséginek számító modell úgy próbálja megragadni a

³⁵ Uo. 90. o.

³⁶ Uo. 97. o.

politikai közösség fogalmát, mint az *adott ország területén állandó, illetve életvitelszerű jelleggel élő állampolgárok közösségét*. Ez azt jelenti, hogy a politikai közösségi tagsághoz nem elegendő csupán az, hogy valaki az adott ország állampolgárságával rendelkezik, hanem feltétlenül megköveteli a helyi állandó lakos státust is. A lakos (rezidens) állampolgárok egyik oldalon élhetnek választójogukkal és egyéb politikai részvételi lehetőségeikkel, a másik oldalon pedig viselik a közterheket, valamint döntéseik következményeit. A hatályos alkotmány értelmében ezt az utat választotta 1989-ben Magyarország is, hiszen a választójog gyakorlását egyértelműen a magyarországi lakóhelyhez kötötte.³⁷ Sokáig külföldön egyáltalán nem lehetett szavazni, még a magyarországi lakeimmal rendelkezőknek sem, amennyiben a választás napján külföldön tartózkodtak. Ez mára megváltozott. Jelenleg a külföldön ideiglenesen tartózkodó, a végleges külföldön maradásra még magukat rá nem szánó (azaz magyarországi lakhellyel rendelkező) állampolgárok is szavazhatnak. Az úgynevezett „régí” (azaz 2004 előtti uniós) Európában ebbe a csoportba sorolható még Görögország és Írország.³⁸ Ez utóbbi ugyan lehetővé teszi a külhoni szavazást, de csak meghatározott foglalkozási ágak (diplomáták, katonák stb.) számára. Az újonnan csatlakozott országok közül ki kell emelni a külhoni szavazás intézményét nem ismerő Máltát, amely szintén csak az állandó lakos állampolgároknak adja meg a választójogot. Sőt, Málta még kiegészítő megszorításokat is alkalmaz: azon állampolgár, aki a választói névjegyzékbe akarja felvetetni magát, annak a nyilvántartásba vételt megelőző 18 hónapban legalább 6 hónapot az országban kell töltenie.

2. A második markáns modell az országos politikai közösséget az *állampolgárok összességéként értelmezi függetlenül attól, hogy azok hol élnek*. Sok európai ország követi ezt az utat. Ez a modell a politikai közösséget létrehozó legfőbb ismérvként az állampolgárságot ismeri el. Ami a nemzeti, azaz országos választásokat illeti, nagyjából két megoldási lehetőség létezik:

a) Az elsőben a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el. A cseh és a szlovák választási rendszer alkalmazza ezt a megoldást. Eredetileg az állandó lakhellyel nem rendelkező állampolgárok a választások napján megjelenhettek a Cseh Köztársaság vagy Szlovákia területén, útlevelük segítségével feliratkozhattak valamely szavazókörbe, és ott leadhatták voksukat. A legutóbbi évek törvényt módosításai értelmében viszont mindkét országban módosították a szabályokat, de elvi alapjaik megmaradtak. Jelenleg a külföldön tartósnál élő szlovák állampolgárok kérelemre feliratkozhatnak egy külön nyilvántartásba, amelyet Pozsony főváros egyik kerületében vezetnek, és kizárólag postán adhatják le szavazataikat.

37 Ezalatt a hatályos lakeim-nyilvántartási jogszabályok értelmében tulajdonképpen a bejelentett lakeimet (illetve tartózkodási helyet) kell érteni. Ugyanakkor a pontosság kedvéért le kell szögezni, hogy a Magyarországon élő magyar állampolgárnak nemcsak az a magyar állampolgár számít, aki életvitelszerűen él az országban és egyidejűleg a Magyar Köztársaság területén bejelentett lakeimmal rendelkezik, hanem az is, aki a nyilvántartásban „lakeim nélküli”-ként szerepel (például a hajléktalanok). Ettől eltérő értelmezés a hajléktalanok jelentős részét megfosztaná a politikai jog gyakorlásának lehetőségétől, ami természetesen nem lehet célja a modern és demokratikus magyar választójogi szabályozásnak.

38 Bauböck, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*. PSOnline www.apsanet.org. 763. o.

Szlovákiai szavazófülkékben viszont már nem szavazhatnak, akkor sem, ha a választások napján ott tartózkodnak. A cseh modell esetében a külföldön tartósan élő és szavazni szándékozó állampolgár az ottani külképviseleten iratkozhat fel egy külön listára, ezt követően a külképviseleten szavazhat. A lényeg az, hogy a külföldön élők a cseh és a szlovák modellben nem alkotnak olyan külön körzetet vagy listát, amelyben előre meghatározott számú mandátumot lehetne elosztani. Ehelyett a külföldön leadott, vagy postán küldött voksokat elküldik a Cseh Köztársaságba vagy Szlovákiába, ahol a többi szavazattal együtt megszámlálják és elosztják azokat. A cseh és a szlovák megoldást egyébként megkönnyíti, hogy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a cseh Képviselőház esetében listás választásokról van szó, azaz nem az egyes többségi választókerületekben kell szavazni.³⁹

b) A másik megoldás az, hogy a külföldön tartósan élő állampolgárok külön szavazóközteret vagy listát alkotnak és többnyire előre meghatározott (esetleg –tól–ig módon), hogy hány mandátum jár nekik. Európában ilyen a francia, a horvát, az olasz, a portugál és a legutóbbi választójogi szabályozásnak köszönhetően a román szabályozás is. A világon összesen 11 államban ismerik ezt a megoldást.⁴⁰ Olaszországban a 2000. évi alkotmánymódosítás tette lehetővé a külföldön élő olasz állampolgárok választási részvételét a képviselőházi és szenátusi választásokon. A külföldi olaszok összesen 12 képviselői és 6 szenatori helyről döntenek. A külföldön élő olasz szavazók 4 szavazóközteret alkotnak – az európai, a dél-amerikai, az észak- és közép-amerikai, valamint a negyediket, amelybe Afrika, Ázsia és Óceánia tartozik. Mindegyik szavazóközternek a két kamarában legalább 1-1 mandátum jár, egyébként a mandátumok elosztásánál figyelembe kell venni, hogy hol és hányan szavaztak. Az első ilyen választásokra 2003-ban került sor, és hamar kiderült, hogy a külföldi olaszok egyfajta „királycsinálók” is lehetnek eredeti hazájukban. Erről főleg a 2006. évi választások tanúskodnak.⁴¹ Horvátországban – amely az 1990-es évek folyamán sok külföldön élő horvát emigránsnak, valamint a hercegovinai horvátság többségének viszonylag könnyen megadta a horvát állampolgárságot – az egykamrás *Sabor* választásokon a külföldi horvát állampolgárok (akiknek a döntő többsége kettős állampolgár) szintén külön szavazókerületet alkotnak. Az, hogy pontosan hány képviselőt juttathatnak be a törvényhozásba, a részvételi aránytól függ,⁴² mandátumaik száma tehát nem előre

39 Szlovéniában, ahol szintén szavazhatnak a parlamenti választásokon a külföldön élő, de az országban állandó lakcím-mel nem rendelkező állampolgárok, azon a településen kell szavazniuk, ahol ők vagy szüleik legutoljára állandó lakcím-mel rendelkeztek. Ha ez már nem megállapítható, akkor eldönthetik, hogy melyik választókerületben kívánnak élni választójogukkal.

40 A már említett négy európai államon kívül még Algériában, Angolában, Cape Verde-ben, Ecuadorban, Kolumbiában, Mozambikban és Panamában. Lásd Navarro, Carlos – Morales, Isabel – Gratschew, Maria: External voting: a comparative overview. In: Voting from Abroad...28. o.

41 A 2006. áprilisi voksoláson a valamivel több mint 2,5 millió választásra jogosult külföldi olasz 42%-a élt a jogával és ezzel nagyjából eldöntötte az olaszországi választásokat. Részletesebben lásd Vársárhelyi Júlia: Döntetlen különbség. HVG XXVIII. évf. 2006. 15. szám. 17–18.

42 Eredetileg abban a speciális választóközterben, amelyben a külföldi horvát állampolgárok választhattak képviselőket, 12 mandátumról lehetett dönteni, de később a képviselők számát 6 főben maximalizálták. Jelenleg azonban létszámuk attól függ, hogy országosan hányan szavaztak, hányan szavaztak a „külföldi” közterben és attól is, hogy hány szavazat kell országosan egy mandátum megszerzéséhez. Erről lásd Navarro, Carlos – Morales, Isabel – Gratschew, Maria: External voting: a comparative overview. In: Voting from Abroad...29. o.

adott. A lényeg azonban az, hogy a külföldi horvátok teljes jogú képviselőket juttathatnak a törvényhozásba.⁴³ Leginkább a Bosznia-Hercegovinában élő több százezer szavazó a fontos, akik többsége kettős állampolgár (horvát és boszniai), így mindkét ország politikai közösségének a tagjai. A parlamenti és elnöki választások során a horvát hatóságok külön boszniai és hercegovinai szavazóköztereket hoznak létre a számukra. Természetesen ez nem szokványos megoldás és sok tekintetben a délszláv háború, valamint az ún. *daytoni békerendszer* következménye.

Az olaszhoz részben hasonlít még a francia rendszer, azzal a különbséggel, hogy Franciaország nem terjesztette ki etnikai alapon az állampolgárságot minden francia származású külföldre. A klasszikusnak mondható francia államnemzet felfogásból kiindulva Franciaország csak az állampolgáira számít. A 18. életévüket betöltő és külföldön élő francia állampolgárok viszont jogosultak részt venni Franciaországban a közvetlen és általános szavazati jogon alapuló választásokon, amennyiben feliratkoznak a választási listára. A feliratkozás után szavazhatnak az elnökválasztásokon, az európai parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon. Az országos törvényhozásban pedig 12 szenátor képviseli a határokon túl élő francia (állampolgári) közösséget. Az említett szenátorokat a külföldön élő franciák közvetve, az általuk megválasztott *Külföldi Franciák Felső Tanácsa* (*Conseil Supérieur des Français de l'Étranger*, azaz rövidítve *CFSE*) útján választják meg. A mindenkorai külügyminiszter elnöksége alatt működő Tanács 150 tagját 1982 óta az általános választójog alapján a világszerte szétszórt 48 választási körzetben választják meg a külhoni franciák. A tanács további 21 tagját pedig a külügyminiszter nevezi ki. A választásokon többnyire a külföldi franciákat képviselő szervezetek mérettetik meg magukat.⁴⁴

Az EU régi tagállamai közül meg kell említeni még Portugáliát, ahol szintén fontosnak érzik a külföldön élő portugálokkal való törődést és a velük való kapcsolattartást. A külföldön élő portugál állampolgárok képviselői 2-2 mandátumot kapnak a parlamentben, attól függően, hogy közülük hányan mentek el szavazni. A portugál választási jogszabály a külföldi portugál választópolgárok tekintetében két részre osztotta fel a világot – Európára és az Európán kívüli területekre. Mindkét szavazóközter legalább 1 mandátumra jogosult, de amennyiben 55 000 szavazónál többen járultak az urnákhoz az adott körzetben, akkor már 2 mandátum illeti meg őket. A törvényhozási választásokon kívül a külföldön élő portugál állampolgárok a köztársasági elnöki választásokon is jogot kaptak a részvételre.⁴⁵ Románia 2008-ban jelentősen átalakította parlamenti választási rendszerét. Az új szabályok értelmében a külföldön állandó vagy ideiglenes jelleggel élő román állampolgárok egy külön választási kerületet alkotnak, amely 4 körzetre oszlik. Innen összesen 4 képviselőt és 2 szenátort lehet beválasztani a bukaresti törvényhozásba.⁴⁶

43. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor (2003) 40–42. §. Lásd Zbirka zakona Republike Hrvatske: Narodne novine d.d. Zagreb, 2003. 179–180. o.

44. Kecskés Gusztáv: A francia állam gondoskodása külföldön élő polgárairol. In: A kettős állampolgárság Európában. Esettanulmányok. MTA TK – Európa Intézet Budapest, 2004. március 10. 7–40. o.

45. Navarro, Carlos – Morales, Isabel – Gratschew, Maria: External voting: a comparative overview... Voting from Abroad 30. o.

46. Lásd Románia: Választási kisokos. www.kitekinto.hu/karpat-medence/2008/11/16/roman_valasztasi_torveny

3. A most bemutatott modellektől némileg eltér a brit, illetve a német példa, amelyek egy sajátos kategóriát alkotnak. Szellemiségében hasonló az ausztrál, a kanadai és kis eltéréssel az új-zélandi megoldás is. Ebben a modellben nemcsak az állampolgárság és az állandó lakhely megléte, vagy hiánya játszik szerepet a politikai közösségi tagság határainak megállapításánál, hanem az is, hogy a választópolgárok valóban őrzik-e még a kapcsolatot eredeti hazájuk közéleti eseményeivel. Miután ez csak nehezen ellenőrizhető és bizonyítható tényező, a jogalkotók bizonyos vélelmeket állítanak fel, amelyek gyakorlatilag a külföldre távozástól számított időtartamban nyilvánulnak meg. Azaz a választási jogosultság a külföldön eltöltött bizonyos idő eltelté után szűnik meg, az állampolgári státus megtartásától függetlenül.

Valószínűleg kevés olyan ország van, ahol annyi, az állampolgárságra többé vagy kevésbé hasonlító különleges státus létezne egymás mellett, mint Nagy-Britanniában. Ez főleg az ország korábbi összetett birodalmi jellegével, majd az azt megszüntető dekolonizációs folyamattal függ össze. Az országban a politikai közösség tagjának a brit állampolgárok, valamint a *Brit Nemzetközösség (Commonwealth)*, illetve Írország polgárai számítanak. A többieknek előbb meg kell szerezni a brit állampolgárságot, amely egyfajta belépőnek számít a politikailag aktív lakosok társaságába. A Brit Nemzetközösség tagjai és az írek helyzete is különbözik azonban a szűken vett brit állampolgároktól. A nemzetközösségi és ír polgárok akkor szavazhatnak, ha rezidens státussal is rendelkeznek Nagy-Britannia területén. Rezidens státus nélkül viszont nem számítanak a politikai közösség tagjának a szigetországban. Más a helyzet a brit állampolgárokkal. Ők egy ideig azután is megmaradnak a brit politikai közösség tagjainak, miután már elvesztették rezidens státusukat, azaz többé nincs állandó lakhelyük Nagy-Britanniában. De ez a „tagság” csak ideiglenes – jelenleg az állandó lakhely elvesztésétől számított 15 éven belül szűnik meg. Ezt a megoldást (azaz az időbeli korlátozást) a népképviseltről szóló törvény (*Representation of the People Act*) 1985-től kezdte alkalmazni a külföldön élő (nem rezidens) brit állampolgárok tekintetében, akiket a lakhely hiánya ellenére is feljogosított a választói névjegyzékbe való felvételre. Az eredetileg rövidebb időtartamot 1989-ben terjesztették ki, hosszabbították meg.⁴⁷ A brit szabályozás tehát addig tekint egy állampolgárt a választójoggal felruházott politikai közösség tagjának, amíg az még valamilyen formában őrzi személyes kapcsolatát a szigetországgal, valamint személyes élményeit annak politikai életéről. Az előírt 15 év egyfajta visszafelé irányuló „inkubációs korszaknak” is tekinthető.

Hasonló logika alapján működik az ausztrál és a kanadai szabályozás is. Ezekben az államokban a külföldön eltöltött 6 illetve 5 év után szűnik meg a választójog. Az új-zélandi megoldás viszont különbözik ettől. Ez a szabályozás ugyanis ismer egy olyan intézményt, amelyet egyfajta jogfenntartó hazalátogatásnak lehetne nevezni. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy tengerentúlra távozott új-zélandi állampolgár a választásokat megelőző 3 éven belül legalább egyszer hazalátogatott, megőrzi válasz-

47 Lardy, Heather: *Citizenship and the Right to Vote*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 17, No. 1, (1997) 79. o.

tőjogát. A parlamenti választásokon való aktív részvételre feljogosított nem állampolgár státusú állandó lakosok esetében ezen időszak rövidebb – 1 éven belül kell legalább egyszer hazalátogatni.

Végül ki kell még térni a német szabályozásra, amely alapjaiban hasonlít a britre, csupán pontosabb annál. Németország ugyanis a külhoni szavazásra feljogosított választópolgárok három kategóriáját ismeri. Az elsőbe azok a német állampolgárok tartoznak, akik katonaként, köztisztviselőként, valamint fizetett közalkalmazottként (családtagjaikkal együtt) külföldön tartózkodnak és ott szavazhatnak. A második csoportba azon az előzőleg legalább 3 hónapon át állandó lakosként megszakítás nélkül Németországban élő német állampolgárok tartoznak, akik 1949. május 23-a után az Európa Tanács valamely más tagállamában rendelkeznek lakhellyel. A harmadik csoportot azon, az Európa Tanács területén kívül élő német állampolgárok alkotják, akik valaha (a külföldre távozásuk előtt) legalább 3 hónapon át megszakítás nélkül állandó lakosként német területen éltek. Amíg az első két kategóriában nincs korlátozás, addig az utóbbiba tartozó állampolgárok a 25 évnél hosszabb külföldön tartózkodásuk után elveszítik németországi választójogukat.⁴⁸

48. Green, Phil: Entitlement to vote... Voting from Abroad 99, o.

III. Az európai politikai közösség és a választójog kérdése

A politikai közösség problémáját a modern Európában nem lehet úgy tárgyalni, hogy legalább részben ne legyen szó az EU által megtestesített európai szintű politikai közösségről, konkrétan annak két meghatározó eleméről – az uniós polgárságról és az azzal járó választójogi jogosultságokról. Mint minden az európai integráció során, ennek kialakulása is lassú és fokozatos folyamat eredménye volt. A hivatalviselés lehetősége és a tartózkodási jog kiszélesítésének lehetősége már az 1970-es években merült fel az ún. Adonnino-bizottság jelentésében, a közös útlevél, a választójog megadása és a hivatalviselés lehetősége egy másik tagállamban pedig a Tindemann-jelentésben is előkerült. Az Európai Közösségek Bíróságának a diszkrimináció kiküszöbölése területén végzett munkája is végeredményben részben hozzájárult az új státus kialakulásához.⁴⁹

Legfontosabb állomását azonban egyértelműen a Maastrichti Szerződés elfogadása jelenti, hiszen a „közösségi polgárjog” fogalmát csak Maastricht óta tartalmazza az *Európai Unióról szóló Szerződés* (EUSZ) 2. cikke és a módosított *Európai Közösségről szóló Szerződés* (EKSZ) 8. cikke, amely szerint az uniós polgárság az Unió minden polgárát (azaz minden tagállam állampolgárát) megilleti. Az említett státussal járó jogokkal és lehetőségekkel pedig az Amszterdamban tovább novellizált EKSZ 17–22. cikkei foglalkoznak. Ezek a szerződési változások hoztak létre tehát a tényleges politikai jogokkal járó európai uniós (állam)polgári státust.

Az EU politikai és jogi dimenziójának vizsgálatakor azonban mindig szem előtt kell tartani, hogy az Unió politikai rendszere a nemzeti rendszerekből nőtt ki, és ahhoz képest csak kiegészítő szereppel rendelkezik, viszont teljesen új szintet alakított ki.⁵⁰ Ez teljes mértékben vonatkozik az uniós polgárság intézményére is. Tóth Judit véleménye szerint ez utóbbi „...a Közösség kissé voluntarista elképzelésének kompromisszumos eredménye, miszerint az integráció a polgárokból, mint gazdasági szereplőből (munkaerő illetve dolgozó, biztosított, fogyasztó, vállalkozó) fokozatosan politikai szereplőt farag, közös európai identitással és/vagy többes kötődéssel.”⁵¹ Mivel a nemzeti állampolgárság „etnikai” eleme mesterségesen nem pótolható, a politikai közösséghez tartozás és a polgári jogokból formált új réteg kívülről is megteremthető.

A közös nemzeti identításban rejlő integráló erő hiányát az „európai közös álmom” megvalósítása során több szerző is megemlíti, és keresik annak pótlékait. A legismertebb megoldáskeresés a német filozófus, Jürgen Habermas névéhez kötődik, aki az európai alkotmányos patriotizmus megszületésében látja a lehetséges kiutat. Ebből a

49. Európai közjog és politika. Szerk.: Kende Tamás – Szücs Tamás. Complex Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2006. 233. o.

50. Tóth Judit: Választójog, népképviselés és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás. Szerk.: Bodnár László, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 2001. 211. o.

51. Uo., 225. o.

szempontból fontos lépés lett volna a francia és holland népszavazásokon elvárt Európai Alkotmányos Szerződés elfogadása, vagy az annak pótlására hivatott, az Írországból szintén leszavazott Lisszaboni Szerződés. Talán enélkül is megszülethet az európai alkotmányos patriotizmus, hiszen minél sűrűbb lesz az egyén és az Unió közötti jogi kötődés, annál erősebbé válhat a köztük lévő érzelmi kötődés is.⁵² Habermas szerint egy szilárd alkotmányos alapon nyugvó, részletesen kifejtett alapjogi rendszer valamiféle uniós „alkotmányos patriotizmust” eredményezhet, amivel új dimenziót kaphat az EU politikai integrációja.⁵³ Ugyanakkor az egyének identitása sok tekintetben függ azon intézményektől, amelyek között kialakul és létezik. Az európai identitás így olyan intézményeket feltételez, amelyek Európa-szerte léteznek és működnek, mint például az uniós polgárság. Az uniós polgárság magában hordozza az európai *demos*, azaz *politikai nép* megszületésének lehetőségét.

Végül soron tehát az EU intézmények és az uniós polgárság adta keret az, amelyen belül potenciálisan kialakulhat egy újszerű, szupranacionális, a republikánus erényekre támaszkodó európai politikai identitás.⁵⁴ A valódi európai közösségi identitás kialakítása fontos az Unió és intézményei további létezése szempontjából is, hiszen az identitással rendszerint együtt jár a lojalitás. A nemzetállamok esetében ezért volt ilyen fontos a nemzeti identitás folyamatos erősítése. Mivel az EU esetében nem beszélhetünk európai nemzetről, egyelőre még politikai értelemben sem, ezért fontos az Unió közös politikai identitásának további erősítése. Az európai identitás láthatóan csak közös politikai identitás alapján jöhet létre, amelynek fontos építőkövei a már említett uniós intézmények, a polgárság és az azzal együtt járó választójogi lehetőségek. Némi szerepet játszhat ebben a folyamatban a kettős vagy többes állampolgárság intézménye is, amelyet az integráció során az államok egyre inkább elfogadtak és toleráltak. Igaz, ez nem kizárólagos és vitathatatlan eszköz, nem mindegyik állam ismeri el létjogosultságát, de lappangó módon erősítheti Európa épületét.

Az uniós polgárság elemzése során figyelembe kell venni a már említett Maastrichti Szerződést, az azt módosító Amszterdami Szerződést és azokat a közösségi jogi normákat, amelyeket később, az uniós polgárság konkrét tartalommal való „feltöltése” során alkotott meg az Európai Unió Tanácsa. A Maastrichti Szerződés azért fontos, mert (főleg spanyol szorgalmazásra) létrehozta az uniós polgár jogi kategóriáját, és konkrét jogokkal ruházta fel azt. Amszterdamban a döntéshozók a korábbinál markánsabban hangsúlyozták az uniós polgárság kiegészítő, másodlagos, illetve származékos jellegét. „Minden személyt, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik, az Unió állampolgárának kell tekinteni. Az uniós állampolgárság kiegészítő, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.” Az uniós polgárság hivatalosan

52 Masenkó-Mavi Viktor: Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? Állam- és Jogtudomány XLVIII/1 2007. 61.o.

53 Uo. 61–62. o. Részletesebben lásd erről a kérdéssel Habermas, Jürgen: 'Why Europe Needs a Constitution', new Left Review 11. September-October, 5–26. o.

54 Uo.

ugyan nem változtatja meg az állampolgároknak az EU-t alkotó tagállamokhoz való viszonyát, de az állampolgársági státus kemény magját mégis komolyan érinti.⁵⁵

Az ún. *amszterdami pontositásban* fontos szerepet játszottak a Maastrichti Szerződés ratifikálását első ízben elutasító Dánia kifogásai. Emiatt került sor az uniós polgárság járulékos jellegének markáns hangsúlyozására. A tagállamok azt is engedélyezték Dániának, hogy egyoldalú nyilatkozatban tisztázza álláspontját. A dán nyilatkozat kimondta, hogy az uniós polgárság olyan politikai és jogi fogalom, amely teljes egészében különbözik a dán alkotmányban és jogrendszerben szabályozott állampolgárságtól. Hangsúlyozták továbbá azt, hogy a Szerződés egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az kötelező lenne abban a tekintetben, hogy a nemzetállami állampolgársággal azonos uniós állampolgárságot kellene létrehozni. Kiemelték, miszerint az uniós polgárság senki számára nem keletkeztet olyan jogot, hogy az ország területén tartózkodó más uniós állampolgár jogosult lenne a dán állampolgárságra.⁵⁶

Az uniós polgárságnak tagállami nemzeti állampolgárságokhoz való kötése azzal is járt, hogy Európa legálisan élő és dolgozó más, harmadik országbeli lakosai nem jutottak hozzá ehhez a státushoz. Kiderült az is, hogy a tagállamok egyértelműen meg akarják tartani mozgásterüket az állampolgárság szabályozása és adományozása területén. Azaz a tagállamok belátásán múlik az, hogy kik lehetnek az Unió polgárai. Így az uniós politikai közösség konkrét összetétele is a tagállami diszkréció függvénye. Sőt, a tagállamok rendelkezésére áll az a lehetőség is, hogy külön nyilatkozattal ők döntsék el, hogy tengerentúli állampolgáraik közül kik számítnak egyben uniós polgároknak is. Ez a lehetőség a *Maastrichti Szerződéshez csatolt 2. számú nyilatkozatból* következik, amely némileg ellentmondásosan kimondja, hogy „amennyiben az Európai Közösséget létrehozó szerződésben hivatkozás történik a tagállamok állampolgáraira, úgy azon kérdés eldöntése, hogy egy bizonyos egyén rendelkezik-e az adott tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam belső joga alapján történik.” A következőkben szélesítik az államok mozgásterét, hiszen „a tagállamok tájékoztatási indokból az Elnökségnek címzett nyilatkozatban, amelyet szükség esetén bármikor módosíthatnak, nyilatkozhatnak arról, hogy közösségi célokból kiket tekintenek saját állampolgárnak.” Közösségi szinten eddig két állam – Németország és Nagy-Britannia tett ilyen nyilatkozatokat, ami ellen senki nem tiltakozott.⁵⁷

Uniós polgárság tehát nem létezik a tagállami nemzeti állampolgárságoktól függetlenül. Részben ebből adódóan, mint státus, jelentős mértékben különbözik is azoktól. Az uniós polgárság tartalma eleve jóval szűkebb a nemzeti állampolgárságoknál.⁵⁸ Az állampolgárság egyik fontos vetülete annak szabályozása, hogy kit fogad

55 Kende Tamás – Nagy Boldizsár: Köldökszínór vagy pányva: jogi kötelekek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In: És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén. Szerk.: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László. Korridor, Budapest, 1997. 175–204. o.

56 Masenkő-Mavi, Viktor: i. m. 59. o.

57 Uo. 65. o.

58 Skrobaeki, Waldemar A.: Dual Citizenship, European Identity and Community-Building in Europe. In: Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship. Szerk.: Thomas Faist – Peter Kivisto. Palgrave Macmillan, Hampshire – New York. 2007. 239. o.

be, illetve kit zár ki a politikai és jogi közösségből. A befogadásnak és kizárásnak ezt a dualizmusát az uniós polgárság sem szünteti meg, csupán kiterjeszti majdnem egész Európára. Ebben a tekintetben tehát nem létezik markáns különbség. Az uniós polgárság ugyanakkor nem tekinthető a nemzeti állampolgárság egyszerű kiterjesztésének, mivel jóval szűkebb kihatása van az élet különböző területeire. Sok dolgot helyette más integrációs intézkedések valósítottak meg – például a közös piac, az antidiskriminációs szabályok stb. Másik fontos különbség, hogy amíg a nemzeti állampolgárság esetében a jogok és kötelességek együtt járnak, addig az uniós polgársághoz egyelőre nem kötődnek deklarált kötelességek. Harmadik különbségtételi szempont, hogy a nemzeti állampolgárság intézménye jóval fejlettebb, régebbi múltra tekint vissza, ezért jobban reflektál az eddigi európai történelemre és fejlődésre.⁵⁹ Végül azt is meg kell említeni, hogy sok fontos, jogkiterjesztő fejlemény az integráció történetében már korábban, az uniós polgárság formális létrehozása előtt történt. Megjegyzendő, hogy az uniós polgárság sajátos, *sui generis* jellegét még három további tényező okozza: azon mód, ahogy megtervezték és létrehozták, azon kontextus, amelyben elhelyezkedik, és azon szerep, amelyet játszik benne.⁶⁰

Az uniós állampolgárság választójogi mozzanatainak részletesebb bemutatása előtt, célszerű összefoglalni a kialakulásukat, különösen választójogi szempontból. Az uniós állampolgárság közismerten két fontos választási joggal ruházta fel az uniós polgárokat: az európai parlamenti választójoggal, valamint a helyhatósági választójoggal más uniós tagállamban. A döntés elfogadását megelőző viták során nem is annyira az európai parlamenti választási jog okozott elvi problémát, hanem inkább a helyhatósági választójog, mert az előbbi jobban kihatott a tagállamok politikai identitására, jobban belehatolt szuverén belsejükbe.⁶¹ A helyi választójog megadása más tagállamok állampolgárainak több elméleti problémát okozott, főleg a népszuverenitás értelmezése szempontjából, ahogyan ez látható a már említett német esetben. Ott azonban, ahol már korábban megadták a náluk állandó jelleggel lakó külföldieknek a helyhatósági választójogot, ez a lépés nem okozott komolyabb problémát.⁶²

Az uniós szintű állampolgári politikai részvételről szóló viták némi túlzással már az 1950-es években elkezdődtek, hiszem már akkor is működött az ESZAK, majd az EGK és az EURATOM Parlamenti Közgyűlése. E szerv 1979-ig a tagállami parlamentek delegáltjaiból állt, akik természetesen így közvetve hivatottak voltak a tagállami állampolgárokat is képviselni az integrációs folyamatban. Az ESZAK-ot létrehozó *Párizsi Szerződés* egyébként két lehetőséget vázolt még fel – egyrészt azt a delegálási megoldást, amely akkor megvalósult, másrészt ezzel egyidejűleg megemlítette a közösen megállapított szabályok szerint végrehajtható, általános és közvetlen

59 Uo. 239–240. o.

60 Uo. 240. o.

61 D'Oliveira, H. U. J.: *European Citizenship: Its Meaning, Its Potential*. In: *Europe after Maastricht, An Ever Closer Union?* Szerk.: Dehousse, R. München. 126–148. o.

62 Connolly, Anthea – Day, Stephen – Shaw, Jo: *The Contested Case of EU Electoral Rights*. In: *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Shaw, Jo. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2006. 33. o.

választások lehetőségét is. Az utóbbi lehetőség megvalósulása azonban egészen 1979-ig váratott magára. Ez a szerződéses megfogalmazás jelentette tulajdonképpen az európai választójogról való közös gondolkodás kezdetét.

A más tagállamok állampolgárainak megadandó választójogot először Belgium és Olaszország karolta fel. Ezek az országok elsőként kezdtek gondolkodni a Parlamenti Közgyűlés közvetlen megválasztásáról is. Ettől függetlenül, amikor 1979-ben a tagállami polgárok először választottak közvetlenül európai parlamenti képviselőket, a más tagállamban letelepedett „közösségi” európaiak még nem szavazhattak az állampolgárságuk szerinti államon kívül. Akkoriban született viszont egy javaslat, amely szerint azok, akik öt évnél hosszabb ideig egy másik tagállamban élnek, kapják meg az európai parlamenti szavazati jogot. Akik nem éltek még ennyi ideig az új lakóhelyükön, azok a származásuk országában szavaztak volna. Passzív választójogot csak az adott állam állampolgárai kaptak volna. Végül ez az elképzelés nem valósult meg.⁶³

Utóbb az Európai Parlament kezdte szorgalmazni a kérdés rendezését, de egy másik kérdés körül (az arányos választási elv) kirobbant vita miatt megfeneklettek ezek a törekvések. A második közvetlen európai választások alkalmából, 1984-ben és azt követően 1985-ben újból napirendre került az ügy. A Politikai Ügyek Bizottsága akkor azt javasolta, hogy mindenki a saját államában szavazzon. Azok számára pedig, akik más tagállamban élnek, az állampolgárságuk szerinti államnak lehetővé kellett volna tenni azt, hogy akadálymentesen szavazzanak saját államuk kötelékében. 1985-ben megint az előző, az öt év helyben lakáshoz kötött megoldás bevezetésén gondolkodtak. Akkor született egy határozat, amely azt javasolta, hogy azok a dolgozók, akik meghatározott ideig egy másik tagállam területén laktak, ott élhessenek helyhatósági választójogukkal is. Az öt év helyben lakás, mint feltétel az európai parlamenti és a helyi törvényhatósági választásokon, ebben az időben két parlamenti határozatba is bekerült.⁶⁴

Az események az 1980-as évek második felében gyorsultak fel, különösen Jacques Delors időszakában. Ebben az időben készült el az Európai Bizottság által jegyzett, a *Voting rights in local elections for Community nationals* címet viselő jelentés. Ebben az állt, hogy a közösségi jogalkotás gyengíti, illetve némileg megtöri az állami terület és az állampolgárság jogi vonatkozásai között fennálló eddigi szoros, majdnem kizárólagos kapcsolatot. Ettől függetlenül ez még nem vezet automatikusan a politikai jogok kiterjesztéséhez. A választójog kérdésében az állandó lakhely lassan mégis előtérbe került. Ekkor azonban még mindig olyan markáns különbségek voltak az államok között ebben a kérdésben, hogy ez a felbuzdulás sem vezetett a probléma megnyugtató rendezéséhez. Főleg azért nem, mert a nem saját állampolgár rezidenseknek megadandó választójog sok országban alkotmánymódosítást tett volna szükségessé.⁶⁵

63 Uo. 37. o.

64 Uo. 39. o.

65 Uo. 40. o. Voltak, akik azt gondolták, hogy először meg kell adni az európai parlamenti választójogot, majd az maga után fogja vonni a valamivel érzékenyebb helyi választójog kérdésének rendezését

Végül Maastrichtban született meg a döntés az EU létrehozásáról, amely magában foglalta az uniós polgárság létrehozását, annak választójogi következményeivel együtt. Az állandó lakhely fontos szerepet kapott a helyi és az európai szintű választási rendszerben, igaz, csak az EU állampolgárok tekintetében. A két új választójog ugyanazon helyen szerepelt az elfogadott dokumentumban, mégpedig a szerződés elején. A tárgyalások során ugyanis elutasították azt a dán javaslatot, hogy a helyhatósági választójog a munkavállalók szabad mozgását szabályozó rendelkezések között kapjon helyet.

Az Európai Unióról szóló Szerződés újításainak értelmezése és konkretizálása az alacsonyabb szintű közösségi jogi normákra marad. Ezért az Európai Bizottság elkezdett két irányelv kidolgozásába – az EP választásokra vonatkozó 93/109/EK és a helyi önkormányzati választásokra vonatkozó 94/80/EK, valamint a választójogok konkrét gyakorlását (illetve annak kereteit) szabályozó irányelvek megszövegezésébe. Ezt a folyamatot éles viták kísérték.⁶⁶

Az Európai Parlament megválasztására vonatkozó szabályok közül ki kell emelni az 1976-ban elfogadott tanácsi határozatot,⁶⁷ amely első ízben tette lehetővé az európai képviselők közvetlen megválasztását. Ebben az időben azonban még nem volt esély arra, hogy egységes vagy legalább hasonló elveken nyugvó választási rendszer jöjjön létre, mert a britek nem fogadták el a hazaitól eltérő választási rendszert, a franciák pedig ragaszkodtak a listás választási rendszerhez.

1994-ben tartották az első olyan EP választásokat, amelyeken más tagállami állampolgárok is szavazhattak és jelöltként indulhattak. Bebizonyosodtak azok a félelmek, hogy kevesen mennek majd el szavazni, és kevesen fognak szavazni a külföldi állampolgárságú rezidensekre. Ekkor csak egyetlen olyan képviselő jutott be, akit nem a saját állampolgársága szerinti államban választottak meg az 53 jelöltből. 1999-ben már valamivel jobb volt az arány, bár akkor is csak kevés külföldi ment el szavazni. A 62 nem helyi állampolgár jelöltből akkor 4-et választottak be az Európai Parlamentbe.⁶⁸ Az alacsony részvétel miatt felerősödtek azok a nézetek, miszerint a tagállamoknak alaposabban kellene felvilágosítaniuk a külföldieket választási lehetőségeikről.

Ami a helyhatósági választásokat illeti, azok lebonyolítása néhány helyen több problémát okozott, mint az EP választások megszervezése. Az irányelv végrehajtása is komolyan elhúzódtott, főleg Belgiumban és Franciaországban. Belgium volt az utolsó állam, amely eleget tett kötelezettségeinek, hiszen csak 1999-ben fogadta el az irányelvnek megfelelő nemzeti szabályozást. Bajorországban és Szászországban a külföldi választóknak nyilatkozniuk kellett arról, hogy az adott községben legalább három hónapja bejelentett lakcímmel rendelkeznek. Máshol minden választás alkalmából külön kellett regisztráltatniuk magukat. Görögországban az okozott problé-

66 Uo. 43. o.

67 A Tanács által 1976. szeptember 20-í 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozata, OJ 1976 L 278/1. o. és a Tanács 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK határozata a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról. OJ 2002 L 283/L.o.

68 Uo. 44. o. és 46. o.

mát, hogy az ottani helyhatósági szabályozás szerint, az adott személy csak akkor volt jogosult részt venni a választásokon, ha tudott görögül és legalább két éven át az országban lakott.

Az uniós állampolgárság jelenleg a következő választójogi jogosultságokkal jár. Az EU minden állampolgárának, aki egy olyan tagállamban telepedett le, amelynek nem állampolgára, joga van ahhoz, hogy szavazhasson, illetve jelöltként induljon a helyhatósági választásokon abban a tagállamban, amelyben letelepedett, mégpedig az adott ország állampolgáraival azonos feltételek alapján. Ez a jog a Tanács által, az Európai Bizottság javaslatára és az Európai Parlament meghallgatása után meghozott intézkedések fenntartásával gyakorolható. Ez azt jelenti, hogy amennyiben azt valamely tagállam sajátos problémái indokolják, eltérő szabályozást is el lehet fogadni. A másik választójogi rendelkezés az Európai Parlament képviselőinek megválasztását érinti. Más tagállamban letelepedett uniós állampolgár szavazhat ott, illetve jelöltheti magát, szintén a helyiekkel azonos feltételekkel. Ezt a jogot is a fentiekhez hasonlóan meghozott intézkedésekkel némileg korlátozva lehet gyakorolni.

Érdekesként megemlíthető, hogy az 1976-ban – tehát még az uniós állampolgárság megszületése előtt – szabályozott európai parlamenti választójog nem hozott létre saját választási rendszert, hanem a nemzeti döntéshozókra bízta annak kidolgozását, azaz saját szabályozás helyett a tagállamok szabályozását terjesztettek ki minden érintettre. Így a konkrét választójog némileg ki van téve a tagállamok változtatási vágyának,⁶⁹ természetesen csak a közösségi jogi normák keretein belül.

Az egységes parlamenti választási szabályok kidolgozásának kezdeményezése továbbra is az Európai Parlament előjoga maradt. Az Amszterdami Szerződés viszont jelezte, hogy a Parlament nem az egyedüli fórum, amely alkalmas ennek elfogadására, hiszen az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosított 190. cikkének 4. bekezdése úgy rendelkezett, hogy „Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelő elveknek megfelelően tartandó választásokra vonatkozóan.” Ez két alternatívát jelentett. Az Európai Parlament vagy kidolgoz és elfogadhat egy minden tagállamban egységesen alkalmazandó választási eljárást, vagy előterjeszthet javaslatot a Parlament a választások nem egységes, hanem minden tagállamban közös alapelveknek megfelelő lebonyolítására is.

E lehetőség következményeként a Tanács 2002/772/EK határozata módosította a választások elveit szabályozó 1976. évi tanácsi (EGK) határozatot. Az új jogszabály kimondta, hogy az európai parlamenti választásokat tagállamonként szabályozó törvényeket úgy kell megalkotni, hogy a képviselőket az arányos képviselő elve alapján válasszák meg, a pártlistás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer bevezetésével. A választásoknak mindenütt általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie, valamint az egyes államok nem határozhatnak meg 5%-nál magasabb minimális bekerülési küszöböt a mandátumok megszerzéséhez. A határozat azt is ki-

69 Tóth Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon... 229-230. o.

mondta, hogy a 2004-es választások után a nemzeti és európai parlamenti mandátum összeférhetetlen. A jogszabály azt is lehetővé tette a tagállamoknak, hogy azok saját nemzeti rendelkezéseiket alkalmazzák sajátos körülményeik figyelembevételével, az arányos képviselet elvét viszont egyetlen tagállam sem kérdőjelezte meg.⁷⁰

A más tagállamban élő uniós polgárok aktív és passzív választójogának szabályozása szempontjából meghatározó a már említett két irányelv. Az Európai Parlamentbe történő választásokra a Tanács 93/109 EK irányelve vonatkozik. Az irányelv rögzíti, hogy „ugyanannak a választásnak az alkalmával senki sem szavazhat egynél több alkalommal” és „senki nem jelöltheti magát egynél több alkalommal.” Továbbá a lakóhely szerinti állam ellenőrizheti azt is, hogy azokat a más tagállami állampolgárokat, akik az ő területén akarnak szavazni, a származásuk szerinti államban nem fosztották-e meg választójoguktól. A jelöltek tekintetében az irányelv azt állapítja meg, hogy a más tagállam állampolgárságával rendelkező jelölteknek ugyanolyan okiratokat kell benyújtani, mint a lakóhely szerinti tagállam más jelöltjeinek, de ezeken túlmenően egy hivatalos tartalmú nyilatkozatot is kell tenniük. Ez azt jelenti, hogy a választásokon jelöltként való részvételre irányuló nyilatkozat megtételekor a passzív választójoggal rendelkező uniós választópolgárnak be kell mutatnia egy, a származás szerinti tagállam illetékes közigazgatási hatóságától származó igazolást, amely deklarálja, hogy abban a tagállamban nem fosztották meg passzív választójogától, illetve, hogy ilyen kizáró okról az említett hatóságnak nincs tudomása.⁷¹ Az irányelv tartalmaz még egy fontos, bár csak szűk körben alkalmazható lehetőséget a tagállamok számára. Amennyiben egy tagállamban a nem saját állampolgárok számaránya 1993. január 1-jén meghaladta a választásra jogosultak 20%-át, akkor az aktív és a passzív választójog gyakorlása minimális 5, illetve 10 év, az adott országban való lakáshoz köthető.⁷² Ezen intézkedés valószínűleg a nagyobb migrációval járó feszültségek elkerülése érdekében született.

A magyar Országgyűlés a 2003. évi CXIII. törvényben szabályozta az Európai Parlament tagjainak választását. Eszerint az EU más tagállamainak minden választópolgára aktív választójoggal rendelkezik az európai parlamenti választásokon, amennyiben úgy nyilatkozik, hogy a választójogát Magyarországon szeretné gyakorolni, és magyarországi lakóhellyel rendelkezik. A passzív választójogra a fent már ismertetett szabályok vonatkoznak. A jelöltnek csak egy listán szabad szerepelnie, a listán pedig csak választópolgár szerepelhet. Meg kell említeni a magyar Alkotmány ide vonatkozó rendelkezéseit, hiszen csak azok alapján lehetett elfogadni a fent említett törvényt. Az Alkotmány 70. §-ának (4) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgár és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választásokon választható és választó legyen.⁷³

70 Európai közjog és politika, Szerk.: Kende Tamás–Szűcs Tamás... 401. o.

71 Uo. 407. o.

72 Uo. 405. o.

73 Uo. 406. o.

E rendelkezésekből kiderül, hogy az európai politikai közösség pontos választójogi határainak kijelölése nemcsak az EU kezében van, hanem legalább részben a tagállamok kezében is, hiszen mindegyik tagállam maga határozza meg saját állampolgárainak aktív és passzív választójogát az európai parlamenti választásokon. A tagállamok azok, amelyek kimondják azt, hogy büntető vagy polgári jogi szabályaik alapján kitiltanak el a választójog gyakorlásától és kit nem, továbbá a tagállamok határozzák meg, hogy a saját területükön való lakóhely hiánya a saját állampolgárok esetében kizáró oknak számít-e vagy sem. Az uniós szervek tehát önállóan nem tudják meghatározni az uniós politikai közösség határait. Azaz az Unió ebben az alapvető kérdésben legalább részben ki van szolgáltatva tagállamainak, igaz az uniós polgárság intézményének köszönhetően, csak szűk körben.

Amikor az uniós polgárokról mint az új politikai közösség tagjairól van szó, meg kell említeni néhány további fontos adalékot. Az EU szintjén nem létezik a népszavazás vagy a közvetlen demokrácia más intézménye. Nincsenek közös európai referendumok, csupán tagállami csatlakozási vagy ratifikálási népszavazások, ezek azonban teljesen a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Az EU tehát egyértelműen a képviselői demokráciára helyezi a hangsúlyt.⁷⁴ Ami pedig a közösségi intézmények felé irányuló petíciós jogot illeti, az nemcsak az uniós polgároknak van fenntartva, hanem minden olyan természetes vagy jogi személy számára, akinek, illetve amelynek lakóhelye vagy székhelye az Unió valamelyik tagállamában található. Az európai ombudsmanhoz is hasonló alanyi kör fordulhat. Más oldalról, a tagállamok kiköthetik, hogy náluk bizonyos tisztségeket csak tagállami állampolgár tölthet be. Erre jó példa a magyar vagy szlovén polgármesterek esete. Mindkét országban ugyanis az alkotmány csak a saját állampolgárok számára teszi lehetővé e tisztség betöltését. Ezzel egyidejűleg az EU is bizonyos tisztségeket betöltését csak tagállami állampolgárookra korlátozhatja, de általános korlátozás nincs (ilyen tisztség például az Európai Pénzügyi Intézet elnöke vagy az Európai Bizottság tagja).⁷⁵

74 Tóth Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság... 230. o.

75 Uo. 233. o.

IV. Migrációs trendek a modern világban és a külföldön élő állampolgárok

A modern migrációs trendek jellemzői

A migrációval és a migránsok társadalmi-politikai integrációjával foglalkozó kutatók sokáig főleg a bevándorlók problémáira összpontosítottak. Ez érthető is, hiszen a fejlett nyugati országok számára ez volt a fontos és egyben politikailag érzékeny kérdés. Az emigránsok, azaz a kivándorlók problematikája sokkal kevésbé volt jelen a szakmai diskurzusokban, különösen, ami a kérdés jogi és közigazgatási részét illeti. A kivándorlókkal korábban főleg a szociológia, a néprajz- illetve a történettudomány művelői foglalkoztak. Ennek oka az volt, hogy az úgynevezett hagyományos (azaz a globalizáció előtti) modern világban, a hazájukat elhagyó emigránsokat az államok rendszerint „leírták”, miután azok kikerültek ellenőrzésük alól. (Kivéve természetesen az őshazájuk rezsimjével szemben valamilyen oknál fogva ellenséges politikai emigránsokat, de ez egy másik kérdés.)

Az emigránsok és azok jogi státusa, illetve az őket az őshazájukhoz kötő érzelmi, jogi, gazdasági vagy más kötelékek problémája főleg az utóbbi néhány évben vált népszerűvé. Ez nem független azoktól a globalizációval együtt járó nagymértékű és intenzív népmozgásoktól, valamint az info-kommunikációs, illetve technológiai forradalomtól, amely az 1989 utáni világra jellemző. Különösen az 1990-es évektől kezdve változik az államok eddig inkább negatív, vagy jobb esetben nem törődő hozzáállása az emigránsokkal kapcsolatban. Ez azzal is összefügg, hogy sok szegényebb ország esetében egyre nagyobb gazdasági jelentőségű az a segítség, amelyet a kivándorlók küldenek haza az otthon élő rokonoknak, vagy amit hazatérésük után befektetnek a hazai gazdaságba. Egy nyitott, globális gazdaságban kapcsolataik és tapasztalataik is fontos tényezőnek számítanak.

Az, hogy a külföldön tartósan vagy ideiglenesen élő személyek és az általuk hazaküldött pénzüsszegek milyen jelentőséggel bírnak a gazdaságban, a következő számok is jelzik: amíg a külföldön dolgozó honfitársaktól a családtagoknak az átutalások formájában hazaküldött pénz 1980-ban 17,7 milliárd amerikai dollárt tett ki, addig 1990-ben ez már 30,6 milliárd dollár volt, 2002-ben pedig ezen összeg már 80 milliárd körül mozgott. A latin-amerikai és a karib-tengeri államokba hazautalt, körülbelül 32 milliárd dollár például húszszorosan felülmúlta az Egyesült Államok által e térségnek nyújtott segélyeket.⁷⁶ Néhány ilyen, dolgozó emigránsokat kibocsátó ország ezért jobban függ az efféle átutalásoktól, mint a külföldi államoktól kapott segélyektől.⁷⁷

76 Barry, Kim: Home and Away: Construction of Citizenship in an Emigration Context. New York University Law Review. Vol. 81, 2006. 1. sz. 29–30. o.

77 Lásd Peter Gammeltoft: Remittances and other Financial Flows to Developing Countries 3. (Centrum for Dev. Research, Working Paper 02.11.2002) http://www.cdr.dk/working_papers/wp-02-11.pdf. Ilyen ország például Mexikó, Jamaica, de még Lesotho is.

A Nemzetközi Valutaalap adatai szerint 2003-ban a fejlődő országokba ebben a formában összesen 91 milliárd amerikai dollár áramlott.⁷⁸ Eközben a Világbankon keresztül 2003 és 2004 nyara között 20 milliárd dollárnyi segély futott át.⁷⁹ Néhány kisebb ország, mint például Libanon, Szamoa, Jordánia vagy Bosznia-Hercegovina esetében a külföldről hazautalt pénz a helyi GDP egyötöd részét is elérheti.⁸⁰ Az ENSZ 2004. évi adatai szerint a migránsok által hazatutalt pénz meghaladta a helyi GDP 20%-át a következő országokban: Bosznia-Hercegovina, Moldova, Jordánia, Haiti, Lesotho és Tonga.⁸¹

Ezen kívül figyelemmel kell lenni a tartós vagy ideiglenes emigráció méreteire is. A legfrissebb ENSZ adatok szerint jelenleg 191 millió fő, azaz a világ népességének 3%-a él azon országon kívül, ahol született.⁸² 2000-ben pedig körülbelül 175 millió nemzetközi migránst számoltak a világon. Ez azt jelenti, hogy minden 35 főből legalább 1 elhagyta hazáját. 1960-ban a migránsok létszámát még csak 76 millió főre becsülték. Figyelembe véve azt, hogy 1960 és 2000 között a Föld lakossága megkétszereződött, a migránsok számának növekedése az összlakosság növekedésénél gyorsabb ütemet mutat. A nemzetközi migráció ütemének megfelelően, természetesen növekszik azon országok száma is, ahol a külföldi migránsok a társadalom számottevő, jól érzékelhető részét képviselik. A legtöbb külföldi migráns még mindig a hagyományos bevándorló államokba érkezik – Ausztráliába (a populáció 19,6%-a), Kanadába (a populáció 18,9%-a) és az USA-ba (a populáció 13%-a).⁸³ 2000-ben már 70 olyan állam volt a világon, ahol a migránsok a lakosság 10%-át tették ki. Létezik hat olyan ország is, ahol a migránsok alkotják a társadalom több mint 60%-át.⁸⁴

Méreteihez viszonyítva a legtöbb kivándorlót kibocsátó országok közé tartozik jelenleg Mexikó, a Fülöp-szigetek és a Dominikai Köztársaság. A hozzávetőlegesen 83 millió lakossal rendelkező, egyébként meglehetősen szegény Fülöp-szigetek egyik legfőbb „kiviteli terméke” az emberi munkaerő: 11 lakosból 1 külföldön él és dolgozik, azaz a 76,5 millió fülöp-szigeteki lakosból hozzávetőlegesen 7,41 millió fő külföldön lakik.⁸⁵

Amíg a Fülöp-szigetetről kivándorló személyek közösségei az egész világon megtalálhatóak, addig a mexikóiak vagy akár a dominikaiak fő célpontja az USA. Ez utóbbi államok diaszpórái tehát sokkal koncentráltabbak. Az, hogy Mexikó számára

78 International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances* 71 (2005) lásd www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/index.htm

79 Anupam Chander: *Homeward Bound*. New York University Law Review. Vol. 81., 2006. 1. sz. 63. o.

80 International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances* 71 (2005) lásd www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/index.htm

81 International Migration 2006. UN Department of Economical and Social Affairs. Population Division. www.population.org. Elérhető a www.unmigration.org által is.

82 UN statistics show migration as a dynamic and diversifying force in global development. www.un.org/migration/press-kit/pressrelease12sept.pdf

83 Uo. Legtöbb migráns mégiscsak az európai kontinensre érkezik, ami vélhetően a régi kontinens földrajzi közelségével, fejlettségével és viszonylagos nyitottságával függ össze.

84 Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction. In: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. IDEA-IFE. Stockholm – Mexico City. 2007. 2. o.

85 Anupam Chander: *Homeward Bound*...68. o.

jelenleg mennyire fontos a több millió kivándorolt mexikói, az is jelzi, hogy az USA területén összesen 46 mexikói konzulátus működik.⁸⁶

A migráció és ezen belül az emigráció azonban távolról sem csak a sok millió vendégmunkást produkáló, fent említett fejlődő államok problémája. A mozgás a világ legfejlettebb tagállamait tömörítő OECD-n belül is tapasztalható. Nem olyan régen az olyan uniós tagállamok is komoly munkaerő-kibocsátók voltak, mint Olaszország, Portugália, Spanyolország, Görögország, nem is beszélve az utóbbi másfél évtizedben kivándorolt kelet- és közép-európaiak százezreiről. Ezekben az esetekben a ki- és bevándorlás éppen az OECD keretein belül történt és történik. Természetesen jelentős a világ szegényebb tájairól történő beáramlás is az OECD országaiba.

Jelenleg nemcsak azokban a hagyományosan bevándorló államokban, mint Kanadában, Ausztráliában vagy Új-Zélandban magas a külföldön született lakosok száma, hanem példának okáért Luxemburgban vagy Svájcban is. Ezekben az országokban a külföldön születettek aránya megközelíti, illetve sokszor át is lépi a 20%-os küszöböt. Luxemburg egyébként egyértelműen az európai csúcstartó – lakosainak 32,6%-a született külföldön és az ország területén lakók 36,9%-a nem rendelkezik helyi állampolgársággal.⁸⁷ Igaz, az utóbb említett két európai országban ezek az arányok nemcsak a szegényebb, kétkezi munkásoknak köszönhetőek, hanem az európai uniós vagy más nemzetközi szervezeteknél elhelyezkedett alkalmazottaknak is. Ez különösen igaz Luxemburg esetében. Ugyanakkor a bevándoroltak komoly hányadát az egykori gyarmatokról repatriált vagy beáramlott személyek alkotják Franciaországban, Belgiumban vagy Nagy-Britanniában.

Az OECD-n – és ezáltal az Európai Unión – belüli vándorlás több szempontból is érdekes. Egyrészt ez döntően a munka- és magasabb kereseti lehetőségek utáni vándorlással magyarázható, másrészt viszont az ún. „kibocsátó” oldalon is sokszor olyan államok állnak, amelyek viszonylag magasán kvalifikált munkaerővel rendelkeznek. Az USA-ban például 440 000 olyan külföldön született személy él, aki PhD fokozattal rendelkezik. Ausztráliába, Új-Zélandra, az Egyesült Királyságba vagy Norvégiába érkezők között is több mint 30%-os azok aránya, akik magasabb végzettséggel rendelkeznek. Igaz, mindkét esetben nemcsak az OECD-hez tartozó országokból érkező bevándorlókról van szó.⁸⁸ Ugyanakkor nem mindenki csak a munka és a család miatt vándorol ki, hanem egyre gyakoribb jelenség, hogy a gazdagabb államok lakosai öregkorukra egy másik fejlett, de hazájuknál jóval olcsóbb országba vonulnak vissza, hogy ott töltsék nyugdíjas éveiket. A magyar sajtóban leginkább a Spanyolországban élő német vagy a Cipruson élő brit nyugdíjasokról lehet olvasni.

Milyen tendenciák jellemzik az OECD keretein belüli vándorlást, amely tulajdonképpen azonos a fejlett világban belüli migrációval? Az OECD tagság ugyan nem azonos az EU tagsággal, de az OECD adatai sokat árulnak el Európáról is. Az ezred-

⁸⁶ Uo. 78. o.

⁸⁷ Counting immigrants and expatriates in OECD countries: A new perspective. UN/POP/MIG-FCM/2005/12 21 October 2005. Table II.1, 120. o.

⁸⁸ Uo. 121. o.

forduló utáni években a 29 tagállamban 36,3 millió olyan személy élt, aki más OECD államban született, ami azt jelenti, hogy a külföldön született lakosok 46%-a innen származott. A legnagyobb kivándorolt csoportot az a 9,5 millió mexikói jelenti, akiknek döntő része az USA-ban él. Nagyon magas azok száma is, akik Németországban vagy Nagy-Britanniában születtek és más OECD államban élnek – ez országonként 3-3 millió fő. A Törökországban, Olaszországban és Lengyelországban született, de más OECD országban élők száma szintén eléri országonként a 2-2 millió főt. Százalékosan legtöbbször az Írországban születettek közül kerülnek ki olyanok, akik más tagállamban élnek – ez az ott született lakosság 24%-a. Az expatrióták Új-Zélandon (16%), Portugáliában (13,7%), Luxemburgban (12,8%) és Mexikóban (9,9%) is komoly hányadot tesznek ki.⁸⁹ Szintén érdekes adat, hogy összesen 450 000 USA-ban született személy él Európában és 4,5 millió született európai az Egyesült Államokban. Komoly mozgás van a skandináv államok között is.

Fontos tényező a migránsok képzettsége is. A legtöbb magasan kvalifikált expatrióta az USA-ból és Japánból kerül ki, arányuk elérheti az 50%-ot is. Dániában és Magyarországon is elég magas a kivándorlók képzettsége az összlakossághoz képest. Kevésbé képzett emigránsokkal rendelkezik Portugália, Törökország, Mexikó vagy Szlovákia, bár az utóbbi esetben azért viszonylag sok a magasan képzett munkaerő is. A magasan képzett migránsok beáramlásából leginkább az USA, aztán Ausztrália, Kanada, Svájc, Spanyolország, Svédország, Luxemburg és Norvégia profitál. Az Egyesült Királyság esetében több ott született, jól kvalifikált személy lakik más OECD országban, mint ahány jól képzett fő érkezik onnan.⁹⁰ Ennek oka lehet például a sok menedzsert igénylő multinacionális cégek nagyobb száma, a lakosság mobilitása, utazási kedve stb.

A jelen, alapvetően nem demográfiai vagy migrációtudományi tanulmány szempontjából ezek az adatok azért érdekesek, mert fontos tendenciákat jeleznek. A magasabban képzett migránsok például gyakran nagyobb aktivitást mutatnak a közéletben, új otthonukban ugyanúgy, mint őshazájukban. A magasan képzett munkaerő vándorlásánál azt is figyelembe kell venni, hogy a migrációnak ez a típusa sokszor csak ideiglenes, ami szintén erősítheti kötődéseiket eredeti államukhoz.

A fentiek miatt tehát nem meglepő, hogy a diszpóra tagok és az emigráns állampolgárok jogi és politikai státuszának problémája főleg azokban az államokban jelentős, ahonnan nagyon sokan a munka és megélhetés miatt vándoroltak ki. Tipikusan Mexikó, a Fülöp-szigetek, a Dominikai Köztársaság, Banglades, Európában pedig Moldávia, Albánia vagy Koszovó tartoznak ezen országok közé.

⁸⁹ Uo. 123. o.

⁹⁰ Uo. 124. o.

A külföldön élő állampolgároknak adandó külhoni választójog melletti és elleni érvek

Az úgynevezett *expatriotáknak*, azaz a kivándorolt vagy a külföldön tartósan élő állampolgároknak állampolgári státusuknál fogva legalább két jogosultság mindenképpen jár – egyrészt, amíg megőrzi állampolgárságukat, addig bármikor visszatérhetnek eredeti hazájukba, másrészt jogosultak arra, hogy az állampolgárság szerinti államuk diplomáciai és konzuli védelemben részesítse őket a külképviseleteken keresztül.⁹¹ (Más kérdés a diplomáciai védelem lehetősége a kettős állampolgárok esetében.) A politikai részvételi jogokkal történő felruházás azonban már nem ennyire egyértelmű és vitathatatlan jogosultság, mivel ez sokkal inkább az adott állam diszkrecionális szabályozásától függ. Ennek ellenére vagy éppen emiatt, a szakirodalomban a külhoni tartósan élő állampolgárok politikai részvételi jogairól élénk vita folyik, mely során mindkét – pro és kontra – oldalon komoly érvek hangzanak el.

A külföldön tartósan élő állampolgárok választójoga mellett sok érvet lehet felhozni. Az érvrendszer lehet elvi és technikai jellegű is. *Rainer Bauböck* osztrák kutató a következő érvelési kereteket vázolja fel: 1. Az állampolgároknak járó egyetemes választójog felőli érvelési rendszer, amely mögött emberjogi megfontolások húzódnak. Azaz mindenkinek legalább valahol legyen lehetősége befolyásolni a közügyeket és érdekképviseletre szert tenni. 2. A demokratikus önmeghatározás felőli érvelési rendszer. 3. Az ún. kontributivista, azaz az emigránsoknak a közös javakhoz való gazdasági, kulturális és politikai hozzájárulásán alapuló érvelési rendszer.

A téma egyik kiváló amerikai kutatója, *Kim Barry* érdekes érveket talált az emigráns állampolgárok választójoga mellett. Abból indul ki, hogy a befogadó államok csak nehezen adják meg a választójogot a bevándorolt külföldieknek, különösen országos szinten. Ezért, ha a migránsok a származásuk szerinti államban is elveszítik a politikai részvételi lehetőségeket, gyakorlatilag teljesen megfosztják őket attól, hogy szavazataikkal valahol befolyásolhassák a közéletet, hiszen sem a régi, sem az új hazájukban nem lesz ilyen lehetőségük.⁹² Ezen érv az előbb felsorolt érvrendszerek közül az elsőbe tartozik. Kim Barry másik érve, miszerint az esetleges gazdasági hozzájárulásuk is feljogosítja az emigránsokat az eredeti hazájuk közéletében való részvételre, inkább kontributivista jellegű, ezért erről részletesebben néhány bekezdéssel később lesz szó.

Kim Barry „politikai” érvei logikusnak tűnnek, de nem mindenki ért azokkal egyet. A téma másik kutatója, a spanyol *Ruth Rubio-Marín* fenntartásokkal kezeli azon érvet, miszerint mindenkit legalább egy helyen fel kell ruházni politikai részvételi jogokkal. Rubio-Marín szerint a befogadó államok egy idő után lehetővé tehetik

91 Rubio-Marín, Ruth: *Transnational Politics and the Democratic Nation-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants*. New York University Law Review. Vol. 81, 2006. 1. sz. 124. o.

92 Barry, Kim: *Home and Away*...52. o.

a náluk tartósan élő migránsok honosítását, és ezáltal azt, hogy a migránsok a politikai közösség teljes jogú tagjává váljanak. Azt viszont ő is elismerte, hogy miután ez a döntés teljesen az államok diszkrecionális hatáskörébe tartozik, egyáltalán nem biztos, hogy valóban tesznek ilyen nagyvonalú lépéseket. A honosítás rendszerint szigorú feltételekhez kötött. Ezért kardinális kérdés az, hogy melyik államot – a kibocsátót vagy a befogadót – terheli-e nagyobb felelősség azért, hogy valaki politikai részvételi jogok nélkül maradt a világban? Rubio-Marín szerint a lakóhely – azaz a befogadó – ország felelőssége nagyobb, hiszen alapvetően annak kell gondoskodnia az új bevándorló társadalmi és politikai integrációjáról.⁹³ A spanyol jogászprofesszor szerint az emigránsoknak biztosított választójog vagy más politikai részvételi formák az államtól függenek, tehát erre a lehetőségre nem lehet jogosultsággként hivatkozni. Rubio-Marín leginkább az első generációs kivándorlók esetében látja indokoltnak az emigránsok választójogát, részben azért, mert az első generációnál nagyobb a hazatérés esélye, s intenzívebb az őshazához való kötődés.

A szakirodalom és a politika nem a fenti logika mentén érvel az emigránsok választójoga mellett, hanem sokkal inkább az ún. kontributivista érvrendszer argumentumait használja: azaz az emigránsoknak a közös javakhoz való értékes gazdasági, szociális vagy kulturális hozzájárulásával érvel. Ezen magyarázat különösen az utóbbi években, az intenzív transznacionális migráció korában mutat növekvő tendenciát.

Itt azonban három probléma merül fel: 1. az emigránsok hozzájárulása a „közös-höz” alapvetően önkéntes jellegű, azaz nem hasonlítható össze azokkal a terhekkel, amelyek rendszerint a rezidens állampolgárokat terhelik – tipikusan ide tartozik a kötelező közteherviselés és a katonáskodás kötelezettsége. 2. A kivándorolt állampolgárok hozzájárulása nagyon egyenlőtlen is lehet, amely az egyéni adottságoktól, körülményektől és akarattól függ. 3. Egy közösség nem minden tagja járul hozzá a „közös-höz”, mint ahogyan az is igaz, hogy nemcsak a politikai közösség tagjai járulnak hozzá a közjavak és értékek megteremtéséhez. Tehát önmagában ez a népszerű értelmezési keret sem lehet üdvöztető megoldás.⁹⁴

Visszatérve a Barry és Rubio-Marín közötti eszmecseréhez, Barry az emigránsok választójoga melletti fontos érvként hivatkozott azok gazdasági-szociális hozzájárulását eredeti hazájuk fejlődéséhez.⁹⁵ Valóban ez a legkézenfekvőbb érv, elég csak a már többször említett Mexikóra vagy Fülöp-szigetekre gondolni. Eltekintve attól a tényről, hogy az emigránsok ez irányú magatartása alapvetően önkéntes jellegű, azaz nem kényszeríthető ki – eltérően azoktól a polgároktól, akik az adott állam adóztatási joghatósága alá tartoznak –, egyéb elvi problémák is felmerülnek. Rubio-Marín szerint nem helyes a választójog mellett az anyagi hozzájárulással vagy a gazdasági

93 Rubio-Marín, Ruth: *Transnational Politics*...130. o.

94 Bauböck, Rainer: *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*. *Fordham Law Review*, Vol. 75. 2007 (April) 5. sz. 2413–2414. o.

95 Az emigránsok gazdasági hozzájárulását Barry úgy fogta fel, mint egyfajta részvételt a „gazdasági nemzetépítésben”. Ennek több formája lehetséges – a jövedelmek egy részének az otthonmaradt rokonoknak való hazautalása, a közvetlen tőkebefektetések, segélyek, a kapcsolatok rendelkezésre bocsátása stb.

teljesítőképességgel érvelni, mert ez a 19. századi gondolkodást idézi, amikor a politikai közösség teljes jogú tagjai csak azok lehettek, akik komolyan hozzájárultak a közterhekhez és megfelelő vagyonnal rendelkeztek. Ezért a modern democráciákban nem célszerű, sőt egyenesen visszas az anyagi erő és a választójog közötti kapcsolat emlegetése.⁹⁶ Az emigráns állampolgárok gazdasági segítőkészségének motivációja ugyanakkor nagyon is sokrétű lehet és nem mindig önzetlen, hiszen mint a legtöbb ember, ők is főleg saját személyes érdekeikből indulnak ki. Az anyagi jólét és a gazdasági teljesítőképesség fontosak ugyan, de nem számítanak már különösebb erőnyeknek.⁹⁷ Összegezve, a spanyol kutató a kontributivista érvrendszer vizsgálata után is fenntartotta azt a véleményét, hogy az emigránsok választójoga mellett nem lehet megdönthetetlen erkölcsi és politikai érveket felsorakoztatni. Az államok saját adottságaik, körülményeik mérlegelése után viszont dönthetnek a választójog ilyen irányú kiterjesztése mellett, különösen ha azt nyomós okok indokolják. Ez tehát egy opcionális lehetőség,⁹⁸ ugyanúgy mint a kettős és többes állampolgárok választójoga. Elvben elképzelhető, hogy valamelyik állam szabályozása korlátozza a több állampolgársággal rendelkező személyek hivatalviselési vagy netán politikai részvételi jogait, de a legtöbb ország nem használ – legalábbis a választási szabályozás területén – ilyen nyílt és közvetlen tilalmakat. Ezeket a kérdéseket leginkább úgy oldják meg, hogy a választójog gyakorlásához kiegészítő feltételeket határoznak meg – például az állandó lakos státust, az országban való tartózkodást stb. Bizonyos tisztségek betöltésénél viszont már gyakoribbak az egyértelmű tilalmak.⁹⁹

Továbblépve ezen érvrendszerek szembeállításán célszerű kitérni néhány újabb értelmezési szempontra és keretre. A korábban idézett osztrák kutató, Rainer Bauböck a következő (politikai) közösségi formákat vázolta fel, amelyeken belül értelmezhetők az emigráns állampolgárok politikai jogai: – az *etnikai-nemzeti közösséget*, a *területi közösséget* és az ún. *részvényes közösséget*. Nyilvánvaló, hogy az expatrioták kívül vannak az adott állam közvetlen területi joghatóságán, ezért fontosak azon eszméi, nemzeti vagy más kötődések, amelyek fenntartják bennük az őshazájukkal való szolidaritás érzését. Az etnikai-nemzeti közösségnek nagyon is lehet ilyen külső érzelmi, szolidaritási dimenziója.¹⁰⁰

A következő politikai közösségi forma lényege a *területi közösségi jelleg*. Ebbe viszont nehezebben férnek bele a tartósan, sőt sok esetben állandóan külföldön élő állampolgárok. Komolyabb dilemmákat okoz viszont az ország területén élő nem állampolgár lakosok politikai integrációja. A külföldön tartósan élő állampolgároknak nemcsak jogai lehetnek, hanem kötelességei is. Néhány állam számukra is kötelezővé teszi a katonai szolgálatot, attól függetlenül, hogy állandóan külföldön élnek. Ilyen ország például Törökország, ahol azonban a szigorú állampolgársági politika vonatkozásában az utóbbi évtizedekben az enyhülés jelei tapasztalhatók. 1980-ban

96 Rubio-Marín, Ruth: *Transnational Politics...* 132. o.

97 Uo. 133. o.

98 Uo. 145. o.

99 Uo. 140. o.

100 Bauböck, Rainer: *Stakeholder Citizenship...* 2414–2423. o.

Ankara lehetővé tette azt, hogy a külföldön élő fiatal – 39 év alatti – törökök egy rövid, háromhetes hazai alapkiképzés után, egy számukra meghatározott, külön adóval kiválthassák a sorkatonai szolgálatot. Viszonylag kevés állam terjeszti ki adóztatási joghatóságát az állandóan külföldön élő és ott jövedelemre szert tevő polgáraitra is. Ide tartozik az adózási kérdésekben nagyon szigorú és következetes USA. Megadóztatni azonban a külföldön tartósan élő állampolgárokat nem olyan könnyű feladat, hiszen azok gyakorlatilag az eredeti állam joghatóságán kívül élnek.¹⁰¹

Fontos politikai közösségi értelmezési keret az ún. *részvényes közösségi elmélet*, amely egyfajta részvényesi közösséggként értelmezi a modern állampolgárságot. Ennek tagjai, részvényesei beleszólással rendelkeznek a közös ügyekbe, némi részeseedésük lehet a közös javakból is, attól függetlenül, hogy hol tartózkodik, él az ember.

Az emigránsok választójoga körüli érvelési viták során a következő szempontok is felmerülnek: az első az ún. *informáltság kérdése*, azaz, hogy a tartósan külföldön élő honfitársak mennyire tudják és akarják követni korábbi hazájuk közéleti eseményeit. Felmerülhet ugyanis az alulinformáltság problémája. Ezzel szemben azonban az információs, kommunikációs és technológiai fejlődéssel szokás érvelni, amely sokkal intenzívebb kapcsolatokat és érintkezést tesz lehetővé, mint korábban.

A másik az ún. *érintettség kérdése*, azaz azon dilemma, hogy legitim-e, ha olyan emberek vesznek részt a döntések meghozatalában, akik később várhatóan nem fogják viselni e döntések következményeit. Ezen szempontokat mindenképpen figyelembe kell venni a diaszpóra-tagok, illetve az expatrióták választójoga melletti vagy elleni érvelés során.

Összegezve ezt a kérdést a következők állapíthatók meg: A döntéshozatali participációs lehetőségek által meghatározott politikai közösség, azaz az „alkotmányos nép” mozgó határai a globalizálódó és egyre intenzívebben migráló világban kétfelől is pontosításra szorulnak. Egyrészt az adott ország területén tartósan élő, dolgozó, adózó, de nem szavazó nem-állampolgár rezidensek, másrészt az adott állam állampolgárságával rendelkező, de ott tartósan nem élő, nem dolgozó, nem adózó, de bármikor visszatérésre jogosult és az eredeti országgal valamilyen formában kapcsolatot ápoló kivándorlók felől.

A nem-állampolgár státusú rezidensek választójoga mellett az szól, hogy az adott állam területén élnek, dolgoznak, adóznak, segélyekhez jutnak, az ottani politikai döntések terheit viselik. Célszerű őket bevonni a döntéshozatalba, mert így az elfogadott döntések nagyobb legitimitással bírnak. Ettől függetlenül a legtöbb országban a rezidensek legfeljebb csak helyi szinten jutnak választójoghoz. A saját, tartósan külföldön élő, gyakran már nem rezidens státusú állampolgárok esetében viszont a választójog mellett éppen az előző bekezdésekben említett érvek hozhatók fel. Azaz sokan közülük még nem teljesen szakították meg a kapcsolatot az anyaországgal, bármikor visszatérhetnek, sőt, néha egyenesen kívánatos lenne visszatérésük, mert

101 A sikeres „külhoni” adóztatási politika ritka példaként Dél-Koreát szoktak emlegetni. Lásd Rubio-Marín, Ruth: *Transnational Politics and the Democratic Nation-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants...* 132. o. 64. lábjegyzet

így megoldanák az adott ország demográfiai gondjait. Sokan közülük pénzt küldenek haza vagy szervezeteik révén lobbiznak az anyaország érdekében.

A fentiekből kiindulva több ország lehetővé teszi, hogy nemcsak az ideiglenesen külföldön tartózkodó állampolgáraik, hanem a tartósan, sőt véglegesen már külföldön élő honpolgáraik – akik viszont még megőrizték, vagy újból megszerezhették eredeti állampolgárságukat – valamilyen formában részt vegyenek az első (vagy egyetlen) állampolgárságuk szerinti hazájuk politikai életének formálásában. Más országok viszont saját megfontolásból korlátozzák ezt a lehetőséget, és csak a rezidens állampolgárok vehetnek részt a döntéshozatalban. Ebben a kérdésben tehát nincs egységes megoldás, minden állam maga határozza meg a saját modelljét.

V. A külhoni szavazás intézménye

A külhoni szavazás történeti előzményei

A külhoni szavazás komoly történelmi gyökerekkel rendelkezik, annak ellenére, hogy igazán divatos csak a második világháború, illetve a latin-amerikai és kelet-közép-európai demokratikus átmenetek után lett. A legkorábbi ismert példa 1862-ből való, amikor az USA-beli Wisconsin állam lehetővé tette a voksolást a szűken vett pátriájuktól távollévő azon katonák számára, akik az Unió katonáiként harcoltak az amerikai polgárháborús frontokon.¹⁰² Új-Zéland 1890-ben elfogadott egy olyan szabályozást, amely a tengereken szolgáló tengerészek választójogát rendezte. Hasonlóan cselekedett 1902-ben Ausztrália is. Európában Izland a 20. század elején vezette be ezt a lehetőséget.

Fontos korszakhatárt jelentett – legalábbis az angolszász világban – az első és a második világháború, amikor a fronton szolgáló katonák számára szintén megteremtették ezt a lehetőséget. Ausztrália, Kanada és Új-Zéland már az első világháborúban, az Egyesült Királyság 1918-ban, az Egyesült Államok pedig a második világháborúban adta meg ezt a jogot a hazájuktól és lakóhelyüktől távollévő katonai személyzetnek.¹⁰³ Érdekességként megemlíthető a második világháború alatti Kanada, ahol a hadifogságban lévő szavazópolgárok helyett meghatalmazottként azok közeli hozzátartozói szavazhattak az 1945-ös általános választásokon. Franciaország először 1924-ben élt azzal a lehetőséggel, hogy az általa megszállt német Rajna-vidéken szolgáló adminisztratív apparátus dolgozói postán adják le voksukat. A meghatalmazott útján történő szavazás lehetőségét az aktív szolgálatban lévők számára 1946-ban vezették be.

A külhoni szavazás nem tekinthető kizárólag a demokratikus országok sajátosságának, ugyanakkor különösebb regionális kötődései sincsenek. Igaz, a világháborúkon kívül főleg a demokratikus átalakulások, átmenetek jellemezték azokat az időszakokat, amelyek sok országban megteremtették a távollévők és expatrióták politikai részvételének valamilyen formáját. Ez egyaránt érvényes a latin-amerikai (Argentína, Brazília, Mexikó), a dél-európai (Spanyolország, Portugália), a dél-afrikai (Dél-Afrikai Köztársaság és Namíbia), valamint a kelet- és a közép-európai térségre. A külföldről történő szavazás lehetőségének bevezetését pártoló politikai erők több-

¹⁰² Ellis, Andrew: The history and politics of external voting. In: Voting from Abroad... 41. o. Ellis egyik előzményként megemlíti azt a példát is, amikor Augustus római császár lehetővé tette, hogy a 28 új kolónia helyi szenátusai Róma-ba küldjék a római tisztségviselő választásokon leadott voksukat. Itt azonban kérdéses, hogy ezek a kolóniák egyáltalán külföldnek számítottak-e.

¹⁰³ Ezt a lehetőséget 1942-ben teremtték meg. A postai úton történő tengerentúli szavazást aztán fokozatosan terjesztették ki más kategóriákra – 1955-ben a külföldön szolgáló nem katonai személyzetre is, majd 1968-ban az összes külföldön lévő amerikai állampolgárra. Végül, a tengerentúli élő amerikai állampolgárok politikai nyomása alatt 1975-ben kötelezővé tették a választópolgárok nyilvántartását végző államok számára a tengerentúliak regisztrálását is, addig ugyanis e kérdés rá volt bízva a tagállamok belátására. Uo. 42. o.

nyire azzal érveltek, hogy az emigrációban élő honfitársak a diktatúrák időszakában milyen fontos szerepet játszottak a demokratikus ellenzék és egyáltalán a demokráciaépítés támogatásában.

A fentiekből látszik, hogy a külhonban vagy a külhonból történő szavazás bevezetésének sok motívuma lehetett. Ezek koronként, országokként és politikai kontextusonként is változhatnak. Eleinte főleg azért adták meg ezt a lehetőséget, hogy a hazájukért harcoló katonáknak is módjában álljon befolyásolni az otthoni politikai eseményeket. Ez egyfajta elismerés is volt. Spanyolország 1978-ban ismét így akarta elismerni a köztársasági emigráció történelmi érdemeit. Hasonló motivációja lehetett több olyan államnak, amely végigjárta a diktatúrából demokráciába történő átmenet minden stációját. Ausztriában 1990-ben egy alkotmánybírósági határozat nyomán terjesztették ki a választójogot a külföldön tartózkodókra is. Az USA fokozatosan adta meg ezt a lehetőséget – először csak a katonáknak, aztán a polgári személyzetnek, végül pedig mindenkinek. Több esetben a politikai pártok konkrét elképzelései és elvárásai játszottak szerepet. Nagy-Britanniában például az 1980-as években a konzervatív kormányzat abból indult ki, hogy a tengerentúli állampolgárok valószínűleg őket fogják támogatni. A külföldi diaszpórák gazdasági és lobbieresze is sokszor arra ösztönözte a döntéshozókat, hogy ilyen gesztusokat tegyenek.¹⁰⁴

Rainer Bauböck véleménye szerint a külhoni szavazás bevezetésének talán a legfontosabb oka az, hogy a migránsokat nagy számban kibocsátó államok hozzáállása megváltozott az utóbbi időben. A legutóbbi időkig negatív vagy jobb esetben semleges, nem törődő magatartás újabban pozitív irányban változott. Az államok egyre inkább hajlandók elfogadni a külföldön tartósan vagy ideiglenesen tartózkodó honfitársaikat, mint a nemzet és a társadalom gazdaságilag, politikailag és kulturálisan hasznos tagjait, akikkel érdemes intenzívebbé tenni a kapcsolatokat. A kettős állampolgárság lehetővé tétele és a szavazati jogok megadása is ezt a tendenciát jelzi.¹⁰⁵

Az emigráció és a külhoni szavazás formái

A hazájuktól távollévő személyek választójoga, noha nem is olyan új jelenség¹⁰⁶, komolyabban mégis az utóbbi két évtizedben vált aktuálissá. Az, hogy ez mennyire elterjedt, az is jelzi, hogy az ENSZ tagállamainak közel fele, ezen belül pedig a demokratikus államok többsége megengedi a külföldön élő állampolgárainak, hogy szavazzanak a hazai választásokon. A 2006. júniusi adatok szerint összesen 21 afrikai, 13 amerikai, 16 ázsiai, 36 európai és 6 csendes-óceáni állam teszi lehetővé ezt a fajta voksolást.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Uo. 43–44. o.

¹⁰⁵ Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship... 2397. o.

¹⁰⁶ Itt azokra az esetekre kell gondolni, amikor az egyes államok (mint például Izland, Új-Zéland vagy Ausztrália) tengerészeknek és halászaiknak már a 19. és 20. század fordulóján megadták az ún. távolléti választójogot. Szintén hasonló jelenség az első és második világháború frontjain szolgáló katonáknak biztosított választási részvétel. Erről lásd később.

¹⁰⁷ External Voting. A Preview of the Forthcoming International IDEA Handbook on External Voting. Table 1.1.

Az úgynevezett *external voting*, azaz *külső* vagy *külhoni* szavazásnál ugyanakkor hangsúlyozni kell azt, hogy ez a lehetőség mindenütt csak a formális értelemben vett állampolgároknak van fenntartva, azaz nem keverhető össze a határon túl élő nemzetársak politikai részvételi lehetőségeivel. Az állampolgárság nélküli nemzettársak érdekeinek anyaországi képviseletére más megoldások hivatottak, azokkal a jelen tanulmány egy másik része foglalkozik.

Hogyan lehetne definiálni a *külhoni* szavazás jelenségét? A témával eddig legátfogóbban foglalkozó, 2007-ben megjelent *Voting from Abroad* c. kézikönyv úgy definiálja a külhoni szavazást, mint azon eljárásokat, amelyek lehetővé teszik az ideiglenesen vagy tartósan külföldön tartózkodó állampolgárok összességének vagy legalább bizonyos csoportjai számára, hogy külföldről gyakorolják választójogukat.¹⁰⁸

A külföldön vagy külföldről történő szavazás azonban nem egy homogén és egyértelmű jelenség. Több fogalom és értelmezés is keveredik ekörül. Rainer Bauböck kísérelte meg tisztázni és tartalmilag elhatárolni az egyes fogalmakat. A *távrolról történő szavazás* (*remote voting*) alatt azokat a szavazási formákat érti, amelyek a szavazóhelyiségen kívül történnek. Ilyen lehet például a mozgóurnás szavazás alkalmazása a mozgássérült személyek esetében. *Távollévők szavazásának* (*absentee voting*) nevezte azt a lehetőséget, amikor valaki a saját „bejegyzett” választókerületén kívül szavaz. Ez megtörténhet országon belül és kívül is. Az *extraterritoriális* vagy az *országon kívüli szavazás* (*extraterritorial* vagy *out-of voting*) az előbbi kategória egyik speciális alcsoportja, amikor a szavazás az országon kívül történik. Az *expatrióta szavazás* (*expatriate voting*) alatt olyan állampolgárok részvételi lehetőségét értette, akik külföldön rendelkeznek állandó lakhellyel és nem abban az országban, ahol a választások zajlanak. Ezen a szavazáson belül két alkategóriát lehet megkülönböztetni – csak az ország területén történő szavazást, amikor minden szavazni szándékozó külföldön élő állampolgár kénytelen legalább egy napra hazatérni (*in country-voting*), és a fent már említett extraterritoriális, azaz az országon kívül történő szavazást (*out-of-country voting*). Jelenleg az utóbbi lehetőség a gyakoribb.¹⁰⁹

A csak az ország területén megengedett szavazás egyik jellemző példája Izrael, ahol a szavazni kívánó állampolgároknak mindig haza kell térniük a választásokra. Görögország és Törökország szintén csak a saját területén engedi meg a voksolást. Kelet-Közép-Európában hasonló megoldást alkalmazott a közelmúltig Szlovákia is, de ez a szabályozás az utóbbi, azaz 2006-os parlamenti választások idejére már megváltozott.

A csak az ország területén megengedett szavazás egyik jellemző példája Izrael, ahol a szavazni kívánó állampolgároknak mindig haza kell térniük a választásokra. Görögország és Törökország szintén csak a saját területén engedi meg a voksolást. Kelet-Közép-Európában hasonló megoldást alkalmazott a közelmúltig Szlovákia is, de ez a szabályozás az utóbbi, azaz 2006-os parlamenti választások idejére már megváltozott.¹¹⁰

108 Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction. In: *Voting from Abroad*... 8. o.

109 Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting. *Fordham Law Review*, Vol 75. 2007 (April) 5. sz. 2398–2399. o.

110 Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship... 2398–2399. o.

A külső, avagy külhoni szavazásnak technikailag többféle módja létezik. Az egyes államok ezek valamelyik típusát vagy esetleg több módszer kombinációját is alkalmazhatják. Legtipikusabb talán egy *konkrét kijelölt helyen történő, személyes jelenléttel is járó voksolás*. 55 állam ismeri és alkalmazza ezt a módszert. Erre általában a diplomáciai vagy konzuli képviselet épületében kerül sor, de nem kizárt az ezen kívüli, külön szavazatszámológó helyiségek felállítása sem. A nagykövetségen vagy a konzulátuson történő szavazás egyik előnye a választást lebonyolító állam közigazgatási szerveinek a folyamat feletti ellenőrzése. Hátránya viszont az, hogy a távollakó választók számára sokszor komoly utazási költségekkel jár, így a valóságban gyakran csak a választópolgárok egy része számára hozzáférhető ez a lehetőség. Az ilyen típusú voksolás, különösen a szavazás titkosságának garantálása miatt nem ritkán a szervező állam számára is komoly kiadásokkal jár, ami főleg akkor szembetűnő, ha csak kevés állampolgár él ezzel a joggal. Ezért van olyan állam is (Szenegál), amely csak akkor szervez a külföldön tartózkodó állampolgárai számára szavazást, ha azok száma az adott fogadó államban eléri a meghatározott minimális létszámot.¹¹¹ Ez azt jelenti, hogy a külföldön élő szenegáliak akkor tudnak részt venni a választásokon, ha abban az országban, ahol élnek működik szenegáli külképviselet, továbbá ha ott legalább 500 regisztrált szenegáli választópolgár él, és a fogadó ország sem ellenzi a voksolást. További feltételek fennállása esetében ezen kör bővíthető, de 500 választópolgár meglete nagyon szigorú kikötésnek számít.¹¹²

A fent említett időnkénti nehéz elérhetőség és a diaszpóra-tagok nagy száma miatt néhány állam nemcsak a külképviseleten teszi lehetővé a voksolást, hanem saját szavazóhelyiségek egész rendszerét építi ki külföldön, természetesen saját költségen és a fogadó ország beleegyezésével. A szakirodalom példaként említi az 1996. évi orosz elnökválasztást, a 2004. évi dominikai választásokat vagy a 2005. évi iraki szavazást. Mindezekben az esetekben több Egyesült Államokbeli nagyvárosban állítottak fel szavazóhelyiségeket, hogy a potenciális szavazópolgárok minél nagyobb számban tudjanak élni jogaikkal.¹¹³ Ez a megoldás valószínűleg egyik esetben sem volt független a nagyon is konkrét politikai megfontolásoktól, hiszen az emigrációban élő polgárok hazai honfitársaiknál sokszor markánsabban kötődnek valamelyik jelölthöz, ideológiához vagy elképzeléshez, így az ezt az előnyt élvező politikai csoport érdekeltté válhat abban, hogy minél több külföldön élő szimpatizánsa rá voksolhasson. Az 1996. évi orosz elnökválasztáson például valószínűsíthető volt, hogy az USA-ban élő orosz állampolgárok jobban kötődnek a liberális reformokat és a demokratikus nyitást szimbolizáló Borisz Jelcin regnáló elnökhöz, mint a kommunista vagy nacionalista jelöltekhez. Érdekes Bosznia-Hercegovina esete is, ahol a délszláv háború alatti fejlemények és a liberális horvát honosítási politika következtében nagyon sok kettős (horvát és boszniai) állampolgár él koncentráltan. Számukra szintén több helyen állítanak fel szavazóhelyiségeket.

111 Vengroff, Richard: Senegal: a significant external electorate. In: *Voting from Abroad...* 104–108. o.

112 Uo. 105. o. A 2000. évi elnökválasztások alkalmából 9 afrikai, 4 európai és 2 észak-amerikai állam felelt meg ezen hármaskövetelményrendszernek.

113 Bauböck, Rainer: *Stakeholder Citizenship...* 2404. o.

Néhány állam ismeri a *postán keresztül történő szavazást* is (*postal voting*).¹¹⁴ Jelenleg ez a második legelterjedtebb külhoni szavazási módszer. Ilyenkor a választópolgár kitölti a szavazólapot és rendes postai úton elküldi azt a hazai szavazatszámpláló szervnek. A posta segítségével történő voksolás különösen a demokratikus Nyugaton (Nyugat-Európa és Észak-Amerika) népszerű, ahol még van bizalom a demokratikus intézmények és a közszolgáltatások iránt. Ez a módszer viszonylag egyszerű és olcsó a szavazni kívánó honpolgárok és a választásokat szervező államok számára is. Legnagyobb hátránya viszont az, hogy csak nehezen biztosítható a voksolás titkossága és a szavazó integritása. Probléma lehet az időzítés is, hiszen a postán feladott voksok korán is és későn is érkezhetnek, néha a szavazó akaratától vagy mulasztásától függetlenül. Ezen aggodalmak miatt a szabályok megkövetelik azt, hogy a szavazat kitöltése és borítékolása előtt tanúk igazolják a szavazó személyazonosságát, valamint a szabad és befolyásmentes szavazás tényét.¹¹⁵ A postai úton történő szavazás módszerét ismerik például Kanadában, Norvégiában, Mexikóban vagy Svájcban.

Érdekes megoldás a *meghatalmazott útján történő voksolás* (*proxy voting*). Rendszerint nem önmagában, hanem más szavazási módszerekkel együtt alkalmazzák. A meghatalmazott személyek közbeiktatásának segítségével történő szavazás viszonylag ritka,¹¹⁶ ugyanakkor van, amikor még országon belül is megengedik. Erre példa Belgium, Franciaország és Nagy-Britannia. Ebben az esetben is a legnagyobb problémát a szavazás titkossága jelenti, illetve az, hogy a meghatalmazott valóban az utasításnak megfelelően szavaz-e.

További, viszonylag modern lehetőségként az e-mail útján történő voksolás is szóba jöhet. Az *elektronikus szavazás* (*electronic voting*) érthető módon új jelenségnek számít és csupán a személyi számítógépek széles elterjedése óta jöhetett szóba komolyabban. A papíralapú szavazócédula helyett a számítógép segítségével az interneten vagy a speciális intraneten keresztül történik a voksolás. Valamennyi *e-voting* (*e-szavazás*) azonban magában hordja a hiba vagy a visszaélés lehetőségét. Talán a biometrikus adatok felhasználása csökkentheti a jövőben a potenciális veszélyeket. Először 2004-ben Hollandiában lehetett az internet segítségével szavazni az európai parlamenti választásokon. Észtországban 2004-ben és 2005-ben lehetett így szavazni a helyhatósági választásokon és a referendumon. Franciaország is lehetővé teszi ezt a fajta voksolást. Tesztelés formájában már kipróbálták ezt a módszert az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Svájcban is.¹¹⁷ Látható tehát, hogy a PC széles elterjedése ellenére egyelőre csak nagyon kevés állam vállalkozott az elektronikus szavazásra, azok is kivétel nélkül fejlett európai országok, valamint a lépést előkészítő USA.

114 E módszer alkalmazásának egyik korai példája, amelyet 1924-ben Franciaország teremtett meg azon igazgatási személyzet számára, amely a megszállt német Rajna-vidéken állomásozott és onnan éppen a posta segítségével tudtak szavazni a francia állampolgárok.

115 Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction. In: Voting from Abroad 6. o.

116 A meghatalmazott útján történő szavazás lehetőségét a következő államok szabályozása ismeri: Belgium, Benin, Csád, Franciaország, Gabon, Guinea, Hollandia, India, Mali, Nagy-Britannia, Nauru, Svédország, Togo, Vanuatu. Lásd Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. ... Annex A.

117 External Voting...Chapter 10.

Utolsó, ritkán alkalmazott módszer, hogy a külhoni szavazók bizonyos esetekben és elvárásoknak eleget téve *faxon is leadhatják* a voksaikat. Erre Ausztráliában és Új-Zélandon van lehetőség.¹¹⁸ Ez azonban inkább kuriózumnak számít.

Fontos megjegyezni, hogy bár a külhoni szavazás módszereinek köre fokozatosan bővül és fejlődik, mégsem lehet ezt a folyamatot úgy szemlélni, mint egy töretlen és feltartóztathatatlan fejlődést, amelyet csak a jogok és lehetőségek kiterjesztése jellemez. Figyelembe kell venni ugyanis azt is, hogy ez alapvetően technikai és nem elvi kérdés. A technikai lehetőségeknek pedig vannak anyagi, technikai, logisztikai és más vonzatai, amelyeket időről-időre célszerű kiértékelni. Ezért előfordulhat, hogy egyes országok megszüntetik, vagy kicserélik valamelyik addig alkalmazott külhoni szavazási formát egy másikra, amely az adott pillanatban esetleg olcsóbbnak és hatékonyabbnak tűnik. Ez főleg az érzékenyebb postai úton vagy a meghatalmazott személyen keresztül történő szavazásra vonatkozik. Franciaország – amely 1924-től ismerte a postai úton történő szavazást – a visszaélések miatt 1975-ben egy időre megszüntette ezt a lehetőséget. Hasonló okból 1982-ben megszigorították a meghatalmazott útján történő voksolást is.¹¹⁹

A fent említett módszerek – egyáltalán az egész külhoni szavazás lehetősége – még nem tekinthetők egyetemesnek. Az egyetemes jellegű nemzetközi egyezmények sem kötelezik erre az államokat, amelyek diszkrecionális joga eldönteni, hogy milyen formában teszik lehetővé a külföldön tartózkodó állampolgárok számára a választási részvételt. Ebben a kérdésben tehát rendszerint politikusok döntenek, akik érthető módon, figyelembe veszik a saját konkrét politikai szempontjait és számításait is. Miután a nemzetközi jog sem kötelezi arra egyértelmű formában az államokat, hogy a náluk élő, nem állampolgár státusú bevándorlóknak garantálják a választójogot, könnyen előfordulhat az, hogy a külföldi országban tartósan élő személy egyik helyen sem tudja gyakorolni a választójogát. Az állampolgársága szerinti őshazában azért nem, mert külföldön tartózkodik, és nem tud hazamenni, új hazájában pedig azért nem, mert nincs helyi állampolgársága.

A külhoni szavazás jogosultjai

A külhoni szavazás jogosultjait több szempontból lehet kategorizálni. Az egyik meghatározó kategorizálási szempont az, hogy a külhoniak hogyan és miért, illetve milyen időre kerültek külföldre. Eszerint meg lehet különböztetni a migráns munkavállalókat, a menekülteket, továbbá a konkrét foglalkozási kategóriák tagjait (mint például a katonák, a diplomaták, azok családtagjai stb.), végül pedig azokat a honfitársakat, aki más okokból ideiglenesen vagy tartósan külföldön élnek.¹²⁰ De el-

118 Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction... In: Voting from Abroad 7. o.

119 Ellis, Andrew: The History and politics of external voting. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook... 44. o.

120 Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction. In: Voting from Abroad... 4. o.

képzeltetős más, az előbbinél részletesebb csoportosítás, mely szerint még több kategóriát, illetve fokozatot lehet megkülönböztetni.¹²¹ Ebben a csoportosítási rendszerben már az is számít, hogy ki ilyen hosszan és milyen státussal tartózkodik külföldön, illetve milyen az érintett személy hazai jogi státusa (például állandó lakos vagy kivándorolt állampolgár stb.).

A legtöbb érintett ország egyébként automatikusan megadja a választójogot valamennyi állampolgárnak, anélkül, hogy külön foglalkozna a tartósan vagy csak ideiglenesen külföldön élők szavazási lehetőségeivel. 29 állam viszont különböző megszorításokat alkalmaz e kérdésben.¹²²

Az első kategóriát azok az államok alkotják, ahol az állam területén kívül csak az ideiglenesen külföldön tartózkodó állampolgárok jogosultak szavazni, azaz választójoggal csak az állandó lakos állampolgárok rendelkeznek. A külföldön állandó jelleggel élők akkor sem szavazhatnak, ha a választások napján történetesen az országban tartózkodnak. Ide tartozik Magyarország, Írország és Málta. Málta még kiegészítő megszorításokat is alkalmaz: annak az állampolgárnak, aki a választói névjegyzékbe akarja felvetetni magát, a nyilvántartásba vételt megelőző 18 hónapban minimum 6 hónapot az országban kell töltenie.

A második csoportba azon államok tartoznak, amelyek ugyan elvben minden állampolgárnak biztosítják a szavazás lehetőségét, de azt csak az ország területén lehet megtenni, azaz ha valaki szavazni akar, arra a napra haza kell utaznia. Erre példa Izrael, Görögország vagy Törökország.

A harmadik csoportba tartozó országok esetében külhoni választási lehetőséget csak bizonyos foglalkozási kategóriák kapnak. Ilyen lehetnek a fegyveres erők tagjai, a diplomáciai képviseletek alkalmazottai vagy más kormányhivatalnokok. Jelenleg Írország, India és Zimbabwe tartozik ebbe a csoportba. Először Dánia vezette be 1970-ben a külhoni szavazás lehetőségét az állami szolgálatot külföldön teljesítők számára, amelyet 1988-ban kiterjesztett a dán cégek külföldön dolgozó alkalmazottaira, a nemzetközi szervezeteknél dolgozóakra, a diákokra és a külföldön egészségügyi okokból tartózkodó személyekre is.

A negyedik kategóriát azok az államok alkotják, ahol ugyan elvben minden külföldön élő állampolgár jogosult szavazni, de ezt a jogot csak néhány országban tudják gyakorolni. Szenegál például – költségkímélés céljából – csak azokban a külföldi államokban szervez választásokat, ahol legalább 500 nyilvántartott szenegáli választópolgár él. Ténylegesen azonban mindegyik olyan állam, amely külképviseleteit szavazatszámoló bizottságként is használja, alkalmaz ilyen megszorítást, ha nem is ilyen nyíltan, hiszen azon állampolgárok, akik olyan országban élnek, ahol nincs külképviselet, nem tudnak szavazni.

Végül meg kell említeni azon államok csoportját, amelyek sajátos kiegészítő feltételeket alkalmaznak. Norvégiában és az USA-beli szövetségi választásokon csak

¹²¹ Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship... 25–28. o.

¹²² Részletesebb információt lásd Voting from Abroad IDEA Handbook, valamint The Electoral Knowledge Network, Comparative Data, http://ace.at.org/epic-en/vot/epic_view/VO04.

azok a külföldön élő állampolgárok szavazhatnak, akik korábban lakóhellyel rendelkeztek az országban. Több USA-beli állam viszont lehetővé teszi a választói regisztrálást azoknak is, akik maguk ugyan soha nem éltek az Államokban, de szüleik igen. Elterjedt megoldás az is, hogy a külföldre tartósan távozó állampolgárok egy bizonyos időszak eltelte után veszítik el választójogukat. Nagy-Britanniában 15 év külföldi tartózkodás után, Kanadában 5 év után, Ausztráliában 6 év után, Új-Zélandon pedig 3 év megszakítatlan külföldi tartózkodás után veszítik el a szavazati jogot. Németországban kombinálják a két szempontot. 1949-től számítva legalább három hónapon át kellett az országban tartózkodni ahhoz, hogy ott lehessen szavazni, ezt a jogosultságot viszont csak 25 év külföldi tartózkodás után veszítették el a német állampolgárok. Nem számított viszont külföldnek az Európa Tanács 46 tagállama, azaz a német szabályozás különbséget tesz az európai térségben élők és a világ más tájain élők között.¹²³

Érdekes a helyzet azokban az államokban, ahol a választásokon való részvétel nemcsak jog, hanem kötelesség is. Ausztráliában a külföldön élők nem kötelesek szavazni. Belgiumban a szavazás ugyan kötelezettség, de a regisztrálás nem. Szintén érdekes a helyzet a második vagy harmadik generációs kivándoroltak esetében. Bauböck szerint az lenne optimális, ha a külföldön született második vagy még további nemzedékek csak bizonyos kiegészítő feltételek teljesítése esetében juthatnának külhoni választójoghoz. Ilyen lehetne például bizonyos minimális időszak, amit a hazájában kellene töltenie.¹²⁴

Fontos kérdés a külföldön élő állampolgárok parlamenti képviseletének, pontosabban a parlamenti választások során a szavazatok megszámlálásának a módja is. Alapvetően kétféle módon történhet a külföldön leadott szavazatok megszámlálása: a hazai szavazatokkal együtt, vagy azoktól teljesen elkülönülve. *Peter Spiro* szerint ez az ún. asszimilált, illetve az egyedi, speciális képviseleti modell.¹²⁵ Az egyedi esetben a külföldön élő szavazók egy külön szavazókört, csoportot alkotnak, amelyhez gyakran néhány parlamenti mandátum kapcsolódik. Ezek lehetnek eleve adottak, de létszámuk mozoghat is, attól függően, hogy hányan szavaztak. Ebben az esetben viszont feltételezhető, hogy az alkotmány nem határozza meg pontosan a számot.

Jelenleg 7 állam parlamentje biztosít külön mandátumokat a diaszpórában élő állampolgárok számára: Franciaország, Horvátország, Kapverde, Kolumbia, Mozambik, Olaszország és Portugália. (2008-ban ezen országokhoz csatlakozott Románia is, amely a külföldön állandó vagy ideiglenes jelleggel lakó állampolgárainak az új parlamenti választási törvény értelmében 4 képviselői és 2 szenátori helyet biztosít a két-kamarás parlamentben.)¹²⁶ Ezen országok között vannak olyanok, amelyek a külföldön szavazóknak mindig meghatározott számú mandátumot biztosítanak, de

123 Ezekről a megszorításokról lásd részletesebben Fierro, Carlos Navarro – Morales, Isabel – Gratschew, Maria: External voting: a comparative overview. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook... 18–22. o.

124 Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship... 2426. o.

125 Spiro, Peter: Perfecting Political Diaspora. New York University Law Review, Vol. 81. 2006. 1. sz. 210. o.

126 Lásd Románia: Választási kisokos. www.kitekinto.hu/karpat-medence/2008/11/16/roman_valasztasi_kisokos

lehetséges olyan megoldás is, hogy a külföldi szavazókra jutó mandátumok száma a választási részvétel arányaitól függ. Az első kategóriába tartozik például Portugália, amely eleve két mandátumot – egyet az Európában élőknek, a másikat az azon kívül tartózkodóknak – biztosít nemzeti törvényhozásában a külföldön élő portugál állampolgároknak. Olaszország és Franciaország esetében a diaszpóra szintén előre meghatározott számú mandátummal számolhat. A másik megoldásra példa a már idézett Horvátország.

Az expatrióták passzív választójoga körüli dilemmák

A választójognak két dimenziója van – a képviseleti szervek létrehozásában való közreműködés az aktív választójog révén, valamint az a lehetőség, hogy valaki beválasztható is legyen ezekbe a testületekbe. Ez utóbbit passzív választójognak nevezik. Amíg az expatrióták választójoga mellett a fent már ismertetett érveket lehet felhozni, addig a passzív választójog gyakorlása újabb dilemmákat vet fel.

Először is azért, mert a választásokon megszerezhető tisztség eleve több joggal és kötelezettséggel jár, mint az egyszerű (aktív) választópolgári minőség. A mandátumot gyakorló képviselő országa közjogi rendszerének fontos szereplője, illetve tisztségviselője, aki ugyan a saját választóit képviseli a parlamenti vagy önkormányzati testületben, de ezen kívül bizonyos mértékig az egész politikai közösség képviselőjének is számít. Emiatt komolyabb követelményeket támaszthatnak vele szemben. Az aktív és a passzív választójog feltételei közötti különbségtétel egyébként megszokott még a hazájukban élő állampolgárok esetében is. Gyakori különbségtétel például az, hogy az aktív választójogot a legtöbb országban már 18 éves kortól lehet gyakorolni, de a passzívát sok helyen csak a 21 éves korhatár elérése után. A kétkamarás parlamenti rendszerekben is gyakori az életkor szerinti különbségtétel. Ezeket a differenciálásokat a demokratikus nyugati államokban is teljesen legitim szempontoknak tekintik.

Másrészt azt is figyelembe kell venni, hogy egy közfunkció gyakorlása technikailag is intenzívebb jelenlétet kíván az államban, mint a négyévenkénti egyszeri aktusként gyakorolható aktív választójog. A passzív választójog gyakorlóira vonatkozó eltérő szabályozást ezen praktikus, technikai szempontok is indokolják.

A legtöbb nyugat-európai országban a külföldön élő állampolgárok nemcsak választhatnak, hanem egyben választhatók is. Vannak azonban kivételek. A három Benelux állam például csak a rezidens állampolgároknak teszi lehetővé, hogy versenybe szálljanak a képviselői mandátumokért.¹²⁷ Léteznek egyéb, ennél kevésbé szigorú

¹²⁷ Waltraud, Harald: Rights for Expatriates, Multiple Citizens and Restricted Citizenship for Certain Nationals. In: Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Szerk.: Bauböck, Rainer – Ershoff, Eva – Groenendijk, Kees – Waltraud, Harald. Amsterdam, 2006, 359. Az adatok megtalálhatók továbbá: ACE: Electoral Knowledge Network, Building and Sharing Knowledge on Elections, <http://ace.at.org/electoral-advice>

korlátozások is. Mexikóban ugyan a képviselőjelölteknek nem kell mexikói lakóhellyel rendelkezniük, de a külföldön folytatott választási kampány tilos.¹²⁸

A témával részletesen foglalkozó Rainer Bauböck arra a megállapításra jutott, hogy a külföldön tartósan élő állampolgárok passzív választójogának korlátozása nem jelenti automatikusan az állampolgárok önkormányzási elvének sérelmét. Érvelése kiindulópontja az, hogy a demokratikus közösség olyan szerveződés, amelyben az állampolgárok saját maguk igazgatják magukat, közvetlenül vagy választott képviselőik útján. Ez úgy is felfogható, hogy az aktív és passzív választójoggal rendelkezők csoportjának azonosnak kellene lenni. Ez azonban nem teljesen kézenfekvő, különösen akkor nem, ha a passzív választójog feltétele az országban való rezidensi, azaz lakosi státus. A rezidensi státus a tisztségviselőkkel szemben indokolt elvárás lehet, hiszen amíg a külföldről történő szavazás nem igényli az országban való mindennapi jelenlétet, addig a választott közjogi tisztség betöltésénél már nehéz külföldről gyakorolni a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalmat.¹²⁹

A másik megközelítés azzal a kérdéssel függ össze, hogy az expatrióta szavazók külön szavazókört, illetve csoportot alkossanak-e, vagy szavazataik a hazai választópolgárok voksaival együtt kerüljenek megszámlálásra. A legtöbb országban nem létezik külön külhoni szavazókerület, tehát a külhoni vagy távollévő állampolgárok (akár listás, akár egyéni kerületi) szavazatai a többiekkel együtt kerülnek elosztásra és ennek megfelelően jár utánuk a mandátum. Ez azt is jelenti, hogy a megválasztott képviselők a hazai szavazók széles körét képviselik, és nemcsak a külföldön voksolókat. Ez legitimálhatja azon elvárást, hogy a képviselők a hazájukban rendelkezzenek állandó lakhellyel. A rezidensi státus mint feltétel azért sem különösebben diszkriminatív a külföldön élő állampolgárokkal szemben, mert állampolgárként – a legtöbb ország szabályozása szerint – joguk van bármikor hazatérni, hazatelepedni, sőt származási országukban lakhelyet létesíthetnek a választási kampány alatt, illetve után.¹³⁰

Ehhez a témakörhöz kapcsolódik a kettős állampolgárok problémája. Ők abban az esetben, ha eredeti hazájuk megengedi a külhoni szavazást, tulajdonképpen két politikai közösség teljes jogú tagjaivá válnak. Ez komolyabb elméleti vitákat is gerjeszthet, különösen a lojalitás felől. Ez ritkábban merül fel a tisztséget nem viselő kettős állampolgároknál, de majdnem mindig problémás a köztisztviségek viselőinél. A cseh köztársasági elnök parlamenti megválasztását megelőző kampányban 2008 elején, amelyben a regnáló Václav Klaus elnök és kihívója Jan Švejnar, az USA-ba 1968-ban emigrált közgazdász mérettette meg magát, például a cseh és amerikai kettős állampolgár Švejnar megígérte, hogy a megválasztása esetén lemond amerikai állampolgárságról, majd ha úgy adódik, mandátuma lejártá után visszaszerzi azt. Erre a lépésre, illetve ígéretre egyébként a hatályos törvényi szabályozás nem kötelezte a jelöltet, inkább csak a politikai nyomás indokolta ezt.

128 Bauböck, Rainer: *Stakeholder Citizenship...* 2430. o.

129 Uo. 2431. o.

130 Uo. 2431. o.

Azokban az országokban, ahol tiltják a kettős vagy többes állampolgárságot látólag egyszerű a kérdés. Itt, ha valaki más állam polgárává válik, elveszíti korábbi állampolgári és választói státusát. A befogadó országok ebben az esetben csak akkor adnak saját állampolgárságot, ha a jelentkező valóban, vagy legalább jelképesen „megszabadult” korábbi politikai kötődéseitől. Ott, ahol megengedik a kettős vagy többes állampolgárságot némileg összetettebb a kérdés. Itt néha külön szabályokat fogadnak el a kettős állampolgárok tekintetében. Ausztráliában például az alkotmány értelmében kettős vagy többes állampolgár nem lehet az országos parlament tagja.¹³¹ Ez azt jelenti, hogy ilyen állampolgár nem is indulhat a választásokon.

A következő kérdés, amely szorosan összefügg a passzív választójoggal, az a különbségtétel, amelyet az egyes államok a született és a nem született állampolgárok között tesznek. A legismertebb példa az Egyesült Államok esete, ahol az elnöki posztért csak született amerikai állampolgárok indulhatnak. Ez a korlátozás viszont nem vonatkozik egyéb tisztségekre, így kongresszusi képviselő vagy szenátor, illetve valamely állam kormányzója – ebben az esetben természetesen az állami szabályozástól függően – nem született amerikai állampolgár is lehet. Magyarországon a 2008-ban meghalt Tom Lantos képviselő, illetve a most is regnáló kaliforniai kormányzó, az osztrák származású Arnold Schwarzenegger esete a legismertebb. Ez a különbségtétel viszont már nehezebben indokolható, akármilyen fontos és nagyhatalmú tisztségről is van szó, hiszen sérti az állampolgárok közötti egyenlőség elvét, és egyfajta bizalmatlanságot fejez ki az új állampolgárok felé.

A fogadó országok közreműködése a külhoni választások során

A külhoni választások lényeges eleme, hogy külföldön történnek. Igaz, nemzetközi jogi aspektusból vitatható, hogy a nagykövetségen vagy a konzulátuson történő szavazás külföldnek minősül-e, de a téma szempontjából ez irreleváns. A külképviseleteken rendszerint olyan választópolgárok jelentkeznek, akik ideiglenesen vagy tartósan külföldön tartózkodnak.

Fontosabb kérdés az, hogy mi a szerepe az ilyen voksolás során azoknak az úgynevezett *fogadó országoknak* (*host countries*), amelyek területén zajlik a választás. Mennyire van lehetőségük beleszólni a szavazásba, tudják-e befolyásolni azt. Erre nézve nem létezik átfogó jellegű nemzetközi jogi szabályozás, ami viszont nem zárja ki azt, hogy az államok bilaterális szinten megegyezzenek erről. A legtöbb esetben bilaterális megállapodás sem szükséges, elég a fogadó ország pozitív vagy megértő magatartása. Szerepet játszhat az utóbbi évtizedekben kialakult szokásjog, miszerint a külhoni voksolásba a fogadó államok nem avatkoznak bele. Természetesen mindez attól is függ, hogy milyen típusú külhoni szavazásra kerül sor, illetve hány embert érint. Nyilván kevesebb dilemmát okoz a fogadó országok szempontjából a postai

¹³¹ Green, Phil: Entitlement to vote. In: *Voting from Abroad...* 96. o.

úton történő szavazás, a követségi szavazás, mint az, amikor egy ország több városában egy másik állam külön szavazatszámoló bizottságokat hoz létre. Ez már nehezen megy a fogadó állam közreműködése és beleegyezése nélkül.

A fogadó állam magatartása a külhoni szavazás tekintetében nem kell, hogy mindig pozitív és segítőkész legyen. Ezt Svájc esete is bizonyítja, amely 1989 előtt nem engedélyezte, hogy területén külföldiek szavazzanak – a külföldi államok által szervezett választásokon sem. Kanada saját határain belül csak a postai úton történő szavazást, valamint a külképviseleteken történő szavazást tolerálja, kivéve bizonyos ad hoc jellegű eseteket.¹³² Ilyen kivétel volt a 2005. évi iraki nemzetgyűlési voksolás, amikor a kanadai hatóságok lehetővé tették, hogy az ország más városajban is szavazhassanak az ott élő iraki állampolgárok. Ezt nyilván a kérdés fontossága, érzékenysége és az USA – Kanada közötti viszony sajátossága tette lehetővé. Kanadához hasonlóan néhány európai ország is csupán a külképviseleti és a postai szavazást tolerálja.

A fenti esetekben inkább elvi jellegű magatartásról volt szó, de elképzelhető az is, hogy valamely állam azért nem teszi lehetővé a területén való szavazást, hogy ezzel is ösztönözze a területén tartózkodó külföldi menekültek repatriálását. Erre került sor 1993-ban a kambodzsai, valamint 1997-ben és 2005-ben a libériai menekültek esetében, amikor az őket befogadó, többnyire környező államok nem tették lehetővé a menekültek helyszíni szavazását.¹³³ Nyilván politikai vagy más érdekből ezzel teljesen ellentétes magatartás is elképzelhető. A már említett 2005. évi iraki nemzetgyűlési választásokon vagy a 2004. évi afganisztáni választásokon éppen azért, hogy minél többen vegyenek részt az új intézmények létrehozásában, továbbá azok minél nagyobb legitimitással rendelkezzenek (és talán azért is, hogy a beavatkozó és segélyező nemzetközi közösség szempontjából „megfelelőbb” eredmény szülessen) viszonylag széles körben lehetett külföldön is szavazni. Az afgán választásokon főleg a pakisztáni és az iráni menekülttáborokban szavaztak, a nemzetközi közösség komoly közreműködése mellett.

A külhoni szavazás és a fogadó országok problematikája azokban az esetekben kerül előtérbe, amikor rendkívüli, többnyire posztkonfliktusos helyzet van. Ilyenkor sokkal mélyebben kapcsolódik be az eseményekbe a beavatkozó államok és szervezetek által képviselt nemzetközi közösség. Ez nemcsak a politikai beavatkozásra vonatkozik, hanem sokszor a pénzügyi fedezet és logisztikai háttér biztosítására is. A nemzetközi szervezetek közül leginkább a *Nemzetközi Menekültügyi Szervezet* (*International Organization for Migration*, azaz IOM), illetve Európában az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* (a továbbiakban: *EBESZ*) aktív. A nemzetközi szervezetek ilyenkor az úgynevezett harmadik fél szerepébe kerülnek. Azaz a választásokat menedzselő szerv szerződést köt a fogadó országgal, amelyben kitérnek a szervezet közreműködő és/vagy végrehajtó szerepére is. Az IOM ilyen szerepet játszott a konfliktus utáni boszniai, kelet-timori, koszovói, majd később afganisztáni és iraki választások során.¹³⁴

132 Lacy, Brett: Host country issues. In: *Voting from Abroad...* 139. o.

133 Uo. 139. o.

134 Uo. 145. o.

Az ilyen nagyszabású, esetleg a menekültek és más státusú emigránsok tízezreit is érintő külhoni választások megszervezése valóban igényli az egyeztetést a fogadó országok hatóságaival. Ez elvezethet a már említett, az adott kérdést szabályozó két- vagy többoldalú szerződések megkötéséhez is, de legalábbis igényli az úgynevezett *egyvetértési memorandumok*, *emlékeztetők* (*memoranda of understanding*) aláírását. Ezeket az aktusokat a fogadó államok bevonását szabályozó nemzetközi jogi dokumentumoknak tekintjük.

Fontos tisztázni, hogy a fogadó államra egyáltalán milyen tekintetben lehet szükség a külhoni választások lebonyolítása során. Ezek a teendők nagyon széles skálán mozognak a választások és a nemzetközi kapcsolatok kontextusától függően. A legtöbb esetben a fogadó állam felelőssége és az azzal járó kötelességeinek köre minimális, és teendői inkább a másik állam által szervezett választások megkönnyítésére korlátozódnak, és nem azok megszervezésére vagy végrehajtására. Rendszerint a következő területeken jöhet számításba a fogadó állam szerepe: 1. a választásokat szervező állam részére a szükséges adatok nyújtása, illetve azok védelme, beleértve a demográfiai adatokat is; 2. irodai helyiségek biztosítása, 3. a választásokat lebonyolító külföldi apparátus, a megfigyelők és maguk a választók szabad mozgásának garانتálása, netán bizonyos esetekben ösztönzése (például olcsóbb jegyekkel, sűrített busz vagy vonattjáratokkal stb.); 4. a választási anyagokra és magukra a szavazólapokra vonatkozó vámügyi eljárás megkönnyítése, esetleg elengedése; 5. a szükséges engedélyek, ezen belül az úti okmányok vagy vízumok nyújtása; 6. az adók vagy más díjak elengedése; 7. segítségnyújtás a választási személyzet toborzásában; 8. a megfelelő biztonság nyújtásában való közreműködés; 9. közreműködés a választási megfigyelők, illetve a pártképviselek elhelyezésében, a helyszínre való eljuttatásában.¹³⁵

Érzékeny kérdés a közreműködő más állam vagy nemzetközi szervezet személyzetének státusa a fogadó ország területén, a postán leadott szavazatok titkosságának biztosítása, esetleg azon külföldi személyek választójogának biztosítása, akiknek státusa a fogadó állam szemszögéből problematikus lehet. Fontos, hogy a külhoni választásokon való részvétel ne legyen a fogadó országban hátrányos a szavazóra nézve, azaz lakhatási jogát senki ne kérdőjelezze meg azért, mert részt vett egy másik ország választási eljárásában, továbbá ezt ne értelmezzék úgy, mint a lojalitás hiányát stb. Célszerű garantálni azt is, hogy egy ilyen voksoláson való részvétel nem vonhatja maga után a kitoloncolást vagy egyéb joghátrányt. Érdekes kérdés a választók informálásában való közreműködés, a közérdekű adatokon (szavazás helye, időpontja stb.) kívül, esetleg a politikailag érzékenyebb, esetleg már a kampány határait súroló információ nyújtása. Néha kialakulhat olyan helyzet is, hogy a külhonban szavazók jobban és szabadabban vannak informálva, mint az otthon maradott személyek.

Végezetül néhány gondolat a fogadó államok pozícióját és kötelességeit szabályozó szerződéseket és más hasonló jellegű nemzetközi jogi dokumentumokat illetően. Ezeket a szerződéseket rendszerint a választásokat szervező államok, a fogadó

országok, esetleg az ENSZ missziók vagy más nemzetközi szervezetek, illetve helyi nem kormányzati szervezetek köthetnek egymással.¹³⁶ Tartalmuk nagyon sokszínű és esetről-esetre különbözik egymástól. Az ilyenkor megkötött megállapodások vagy nyilatkozatok, emlékeztetők általában kitérnek a különleges biztonsági intézkedésekre, különösen ami a tárolt és szállított nyilvántartások, szavazólapok vagy más választási anyagok biztonságát illeti, továbbá szükség esetén konkretizálhatják a helyi és országos rendőri és biztonsági szervek támogatását, és kitérhetnek a választásokat lebonyolító szervek és a fogadó állam közötti kommunikációs csatornák működtetésére.

A választások költségeit alapesetben a választásokat szervező állam viseli. Előfordulhat azonban, hogy – különösen konfliktus utáni helyzetekben – a nemzetközi közösség is mélyebben a zsebébe nyúl, és a béke- és a demokráciaépítés érdekében részt vesz a voksolás finanszírozásában. Ez utóbbira példa a daytoni megállapodást követően szervezett boszniai választás. Van, amikor nemzetközi szervezetek vagy gazdagabb államok segítenek a fogadó államnak megtéríteni a más állam külhoni voksolásával járó költségek egy részét. Így segített az IOM Törökországnak a 2005. évi iraki választások során. Egyébként a fogadó államnak leginkább a regisztrálási és szavazási folyamat biztonságának garantálása során merülnek fel költségei, valamint amiatt, mert ideiglenesen rendelkezésre bocsátják saját urnáikat, szavazófülkéiket a területükön választást szervező külföldi állam részére.¹³⁷

Az egyes választási szintek és a külhoni szavazás lehetőségei

A demokratikus államok nemcsak egyetlen szinten szervezik a választásokat, hiszen a nemzeti törvényhozási választásokon kívül legalább helyhatósági szinten is meg kell még szervezni a népakarat kinyilvánítását. Azokban az országokban, ahol közvetlen elnökválasztás van, a köztársasági elnök megválasztása a választások külön kategóriáját képviseli. Sok esetben a nemzeti és a helyi szint közé beékelődnek még a közép-szintű önkormányzati választások. A szövetségi államokban nem szabad megfeledkezni a tagállami parlamenti vagy tartományi szavazásokról sem. Az utóbbi kettő voksolási típust a szakirodalom rendszerint az úgynevezett szubnacionális választások kategóriájaként kezeli. Végül a legtöbb ország jogrendszere ismeri az országos és/vagy helyi népszavazás intézményét is. Elvben valamennyi voksolási és politikai participációs szinten szóba kerülhet a külföldön tartózkodó állampolgárok választójoga, igaz, a gyakorlatban ez leginkább az országos, azaz a nemzeti szintre korlátozódik. Ebben nemcsak elvi, hanem technikai és logisztikai szempontok is szerepet játszhatnak.

¹³⁶ A 2004. évi afganisztáni közvetlen elnökválasztások alkalmából az afgán kormány és az ENSZ Afganisztáni Segélymissziója (UNAMA) két egyetértési memorandumot kötött az iráni és a pakisztáni kormányokkal, amelyek értelmében a két említett kormány vállalta, hogy széleskörűen támogatni fogja az afgánok külhoni választási aktivitásait, beleértve a regisztrációs folyamatot, a szavazást, a választási anyagok szállítását, a közérdekű informálást és polgári nevelést is. Lásd. Uo. 144. o.

¹³⁷ Uo. 147. o.

Az államok maguk döntenek el, hogy melyik szinten kívánják lehetővé tenni külföldön élő honfitársaik számára a választási részvételt. Természetesen dönthetnek úgy is, hogy kombinálják ezeket a lehetőségeket. Összesen 45 állam (2006. évi adat) csupán egyetlen formában teszi lehetővé a külföldi voksolást – közülük 31 kizárólag a törvényhozási választásokon, 14 a közvetlen elnökválasztás során. Ebben olyan szempontok is szerepet játszanak, mint az elnökválasztás közvetlen vagy közvetett módja, illetve az államforma kérdése, hiszen monarchiákban nem kell államfőt választani. Az európai országok közül a Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Luxemburg, Hollandia, az Egyesült Királyság és Törökország teszi lehetővé kizárólag a nemzeti törvényhozási választásokon való külhoni részvételt. Ausztrália és Azerbajdzsán is hasonló döntést hozott. Európában nincs olyan ország, ahol kizárólag csak elnökválasztást szerveznének külföldön. Ez a megoldás főleg Latin-Amerikában és néhány afrikai, illetve ázsiai államban elterjedt. Legérdekesebb ebből a szempontból Mexikó, amely ugyan lehetővé teszi, hogy a mexikói állampolgárságú diaszpóra tagjai részt vegyenek a hazai választásokon, de külhoni voksolást csak a szövetségi elnökválasztás alkalmából szervez. A törvényhozási és prezidenciális választásokon 20 állam, köztük Bulgária, Horvátország, Grúzia, Románia és Izrael egyaránt biztosítja a külhoni részvételi lehetőségét. Párhuzamosan a törvényhozási választásokkal, az elnök megválasztásában és az országos népszavazásokon 11 állam külhonban tartózkodó polgárai tudnak részt venni. Az európai államok közül ezt a lehetőséget Ausztria, Moldávia, Portugália, Szlovénia és Ukrajna biztosítja. Kizárólag csak a nemzeti törvényhozási választásokon és referendumokon való külhoni részvétel biztosított Kanadában, Észtországban, Magyarországon, Olaszországban, Lettországon és Svédországban. Továbbá Európán kívül még a Cook-szigeteken is. Csak az elnökválasztásokon és a népszavazásokon biztosított külhoni részvételi lehetőséget ismerik az európai országok közül Franciaországban és Litvániában. Igaz, az előbb említett állam esetében a külföldi diaszpóra tagok a törvényhozásban is képviselthez juthatnak, de nem a közvetlen választások révén. A legszélesebb külhoni részvételi lehetőségeket, azaz a népszavazásokon, valamint a nemzeti törvényhozási és elnökválasztásokon való részvétel mellett a szubnacionális szinten történő voksolás lehetőségét garantálja Algéria, az Egyesült Államok, Fehéroroszország, Írország, Oroszország és Togo.¹³⁸ A most felsorolt kombinációk mellett más lehetőségek is létezhetnek, amelyek főleg az egyes államok összetett vagy sajátos jellegével függnek össze (ilyen például Svájc, Bosznia-Hercegovina, Spanyolország stb.), de e mostani áttekintés szempontjából ezek már kevésbé meghatározóak.

Az, hogy az országos szintű szavazások esetében gyakoribb a külhoni részvételi lehetőség biztosítása logikus, hiszen főleg a tartósan külföldön élő állampolgárok esetében könnyebben indokolható a beleszólási jog garantálása. Végül majdnem mindenütt az államelnök számít a nemzeti egység szimbólumának, megtestesítőjé-

¹³⁸ Az itt felhasznált adatokat lásd Fierro, Carlos Navarro – Morales, Isabel – Gratschew, Maria; External voting: a comparative overview. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook... 17. o. Table 1.3

nek és a törvényhozás az egész politikai nemzetet, közösséget megillető népszuverenitás letéteményesének. A szubnacionális vagy helyi politikai közösségi szint már összetettebb kérdés, ide már beletartozhatnak a tartós bevándorlók, akár állampolgári státus nélkül is. A politikai közösségek konkrét tartalma és határai ugyanis a modern világban államszerkezeti szintenként jelentősen különbözhetnek. Alacsonyabb szinteken sok ország megengedőbb a nem-állampolgár bevándorlókkal szemben, mint állami szinten, amely még mindig a nemzeti szuverenitás realizálásának és a népszuverenitás gyakorlásának legfőbb színtere.

VI. A nem-állampolgár és az állampolgár státusú diaszpórák és az anyaország kapcsolata

Már többször volt szó arról, hogy a kivándorlókhoz való viszonyulás az utóbbi másfél évtizedben jelentősen megváltozott. Ennek gazdasági, politikai és kulturális okai vannak. Ez a jelenség komoly kihatással van a politikára is, hiszen az emigránsok politikai (re)integrációja több országban nagyon is aktuális téma.

A helyzetet tovább bonyolítja a határon túl élő, az identitását még őrző, de igazából már régen keletkezett (azaz kivándorolt, a határmódosításokkal elszakított, esetleg elűzött) azonos etnikai származással rendelkező, de rendszerint nem-állampolgár státusú diaszpóra megléte. Nemcsak a frissen kivándorolt állampolgárok, hanem a nem-állampolgár státusú külföldi diaszpóra tagjai is mintha az utóbbi időben felértékelődnének az államok szemében. Ez érvényes az egyre nagyobb demográfiai és a bevándorlók kapcsolatos integrációs gondokkal küszködő Európa esetében is. Több országban komolyan elgondolkodtak azon, hogyan lehetne feleleveníteni, rendszerezőbbé és intézményesebbé tenni a kapcsolatot az anyaország és a diaszpóra között. A különböző státusú diaszpórák ugyanis most már nemcsak az esetleges nemzetközi politikai viták potenciális kiváltó okai, a kisebbségvédelem és kulturális-nyelvi gondoskodás címzettjei, hanem gazdasági¹³⁹ és demográfiai-utánpótlási jelentőségük is növekszik. A külföldi diaszpóra iránt tapasztalható megnövekedett érdeklődés mögött tehát sok szempont és elvárás húzódhat meg.

Az emigránsok tehát több országban az elfelejtett vagy egyenesen árulónak titulált páriákból korunk vállalkozó kedvű hőseivé léptek elő. Vannak országok, ahol külön ünnepeket iktatnak be tiszteletükre. Indiában például január 9-én ünneplik a „Pravasi Bharatiya Divas” napot, amely úgy is felfogható mint az „indiai diaszpóra napja”. A Fülöp-szigeteken a december hónapot szokták a diaszpórában élők megünneplésére fordítani. A változást az jelzi, hogy míg korábban születtek olyan javaslatok, amelyek a hazájukat elhagyó emigránsok megbüntetésére külön adót akartak kivetni – sőt a Szovjetunió egy időben be is vezetett ilyen „kvázi emigráns illetéket,” amely hivatalosan az emigráló személy oktatására fordított költségeket volt hivatott fedezni, – addig most már van olyan állam is (Fülöp-szigetek), amely a kivándorlók megsegítésére, felkészítésére külön kézikönyvet ad ki.¹⁴⁰

Miután az emigránsok és az anyaország közötti kapcsolattartás igénye egyáltalán nem automatikus és kézenfekvő – különösen akkor nem, ha a kivándorló már nem is állampolgár és valószínűleg nem fog hazatelepülni –, a kapcsolat egyre inkább ön-

¹³⁹ Gazdasági jelentőségükre jó példát szolgáltatnak olyan államok és tartományok, ahol a bevételek nagy részét azok a pénzösszegek alkotják, amelyeket a munkavégzés reményében kivándoroltak küldenek haza (lásd Albánia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, a Fülöp-szigetek stb.). Egy sor szegény állam kénytelen támaszkodni a külföldön munkát vállaló és keresményük egy részét haza küldő munkavállalókra.

¹⁴⁰ Chander Anupam: Homeward bound... 66–67. o.

kéntességen alapul. Ebből kifolyólag azok az államok, amelyek fontos és hasznos demográfiai potenciált véltek felfedezni külföldön élő honfitársaikban és azok leszármazottaiban, aktívabb és pozitívabb politikára törekednek. Ennek több oldala is lehet. A témát kutató Anupam Chander három szférára osztotta ezeket a kapcsolattartási, illetve határokon átnyúló kötelekeket erősítő politikákat.

Az első szférába azok a mechanizmusok tartoznak, amelyek az emigráns és a hazája közötti politikai és jogi kapcsolatokat igyekeznek szabályozni. Az államok számára itt több lehetőség nyílik. Az egyik maga az állampolgársági politika, amely nem tiltja a kettős állampolgárságot, nem bünteti a kivándorlást, vagy esetleg éppen ellenkezőleg, igyekszik újból megteremteni a kapcsolatot a régen kivándorolt személyekkel és azok leszármazottaival. Az utóbbira legjobb példa Európában Olaszország vagy Örményország.

Ezen a téren az utóbbi időben pozitív változások tapasztalhatók Európán belül és kívül is. A kivándorlókat és a migráns munkaerő főbb kibocsátói közé tartozó Mexikó, Fülöp-szigetek és India is jelentős lépéseket tett e területen. A kettős állampolgárságtól idegenkedő fülöp-szigeteki alkotmány 2003-ban megváltozott, és az ország a diaszpórájának lehetővé tette a kettős állampolgárság megszerzését. Mexikó már 1998-ban megváltoztatta a 19. század elejétől folytatott, a kettős állampolgársággal szemben ellenséges állampolgársági politikáját és komoly gesztust tett a diaszpóra irányában. 2004-ben India is úgy mond „megnyílt” saját diaszpórájának és létrehozta a „tengerentúli állampolgárságot”. Eleinte csak 11 külföldi államra akarták korlátozni ezt a lehetőséget, végül azonban úgy döntöttek, hogy az ellenségnek számító Pakisztánon és Bangladesen kívül a világ bármelyik államában élő indiaiak megszerezhetik ezt a státust.¹⁴¹ Az utóbbi két-három évtizedben több latin-amerikai ország is engedékeny magatartást kezdett tanúsítani a kettős állampolgárság kérdésében.¹⁴²

Európában a legjelentősebb ez irányú lépést Olaszország és Örményország tette meg. Olaszország komoly parlamenti konszenzussal 2001-ben lényegében megnyitotta az olasz állampolgárság intézményét – tartózkodási és lakóhelytől függetlenül – mindenki előtt, aki az olasz nemzethez tartozónak vallja magát. A jobboldali politikai erők főleg a feltétlen nemzeti egység gondolatát alapul véve és a nemzeti szolidaritás platformjáról támogatták a kormány előterjesztését. A baloldali tömb pedig azért állt ezen intézkedés mellé, mert számításaik szerint a fogyatkozó olaszországi lakosság problémáját talán így, a potenciális munkaerőt és adózókat jelentő, korábban kivándoroltak leszármazottainak visszacsalogatásával lehetne a legkevesebb konfliktussal megoldani.¹⁴³ Míután a legtöbb külföldi olaszra a főleg képzett középosztálybeli, az olasz nyelvet még beszélő latin-amerikai diaszpórából számíthattak, ez a remény nem tűnt teljesen alaptalannak.

141 Chander, Anupam: i. m. 69. o.

142 Például Brazília, Kolumbia, Costa Rica, Dominikai Köztársaság, Ecuador, Salvador, Panama és Peru.

143 Erről a témáról lásd részletesen: Vizi Balázs: A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgárokkig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004, 181–192. o.

A következő értékelendő szempont, amely egy ilyen lépés megtételekor a nemzeti döntéshozók általában figyelembe vesznek, a diaszpórák gazdasági ereje és lobbizó képessége. Jó példa erre Örményország, ahol 2005-ben sikeres népszavazást tartottak az örmény állampolgárság kiterjesztéséről a külföldön élő, az őshazájuktól sokszor már régen elszakadt örményekről, akik potenciálisan talán többen is vannak, mint az anyaországban élők. Az örmény diaszpórát általában jól szervezettnek, gazdagnak és befolyásosnak tekintik, főleg miután sok tagja az évtizedek során sikeresen beépült új hazája társadalmi és gazdasági életébe. Egyébként az utóbbi évtizedekben nemcsak az Örményországhoz hasonló, jelenleg is hányatott sorsú európai országok mutatnak érdeklődést külföldre szakadt fiaik és lányaik, illetve azok leszármazottai iránt, hanem az olyan jómódú és sikeres (igaz, régen szintén sok emigránst kibocsátó) országok is, mint Írország vagy Skócia.

Az olasz modell egy további viszonylatban is sajátos. Mégpedig azért, mert a törvényhozók az olasz állampolgársághoz automatikusan választójogot is biztosítottak. Az olasz állampolgárságot felvett diaszpóra-olaszokat tehát elvben egyenrangúvá tette azokkal az olasz állampolgárokkal, akik maguk vándoroltak ki, vagy csak egyszerűen tartósan külföldön tartózkodnak. Ezzel együttesen beemelték őket az olasz, pontosabban szólva az olaszországi politikai közösségbe. Erre a lépésre Örményország már nem vállalkozott, ami érthető is, hiszen teljesen mások a demográfiai arányok. Az örmény diaszpóra olyan méretű az anyaországi nemzetrészekhez képest, hogy a széleskörű választójog megadása valószínűleg teljesen felborítaná a hazai erőviszonyokat.

Az olasz és az örmény példa bemutatásával át is lehet térni a diaszpóra és az anyaország kapcsolatának erősítésére törekvő diaszpóra-politika másik fontos eszközére, a választójog biztosítására. Ezen a téren főleg az utóbbi egy-két évtizedben tapasztalhatók nagyobb változások. A külföldön tartósan élő fülöp-szigeteki és dominikai állampolgárok először 2004-ben szavazhattak az elnökválasztásokon. Mexikóban 2005-től kezdve szavazhatnak a külföldön élő mexikói állampolgárok az elnökválasztásokon. Van azonban ellentétes példa is. India ugyan megteremtette a tengerentúli állampolgárság státusát az indiai diaszpóra-tagok számára, de ez nem jár automatikusan együtt a szavazati jogokkal. Azok a tengerentúli indiai állampolgárok, akik párhuzamosan rendelkeznek más ország állampolgárságával, nem vehetnek részt az indiai választásokon. Egyes kutatók szerint India ezzel azt akarja elérni, hogy kívándorlói jobban integrálódjanak az őket befogadó társadalmakba.¹⁴⁴

A következő diaszpórával kapcsolatos politikai intézkedés az, hogy a „kibocsátó” anyaország a diaszpóra-tagoknak közvetlen képviseleti lehetőséget biztosít döntéshozó (főleg törvényhozó) szerveiben vagy legalább azok mellett. Kolumbia, Portugália vagy akár Franciaország és Olaszország is ebbe a kategóriába tartozik. További lehetőség külön tanácsadó vagy konzultatív testületek létrehozása. Ilyen például a Külföldön Élő Mexikóiak Intézete. Választójoggal ebben az esetben azok rendelkeznek, akik Mexikóban születtek, illetve a szüleik onnan származnak.¹⁴⁵

144 Chander, Anupam: i. m. 70. o.

145 Chander, Anupam: i. m. 71. o.

A politikai, illetve jogi megoldások kategóriájába tartozik az emigránsokat kedvezményekben részesítő, másoknál pozitívabban elbíráló vízumpolitika, illetve a diaszpóra-tagsági igazolványok osztogatása. Magyarországon ez a kérdés a határon túli magyar igazolvány kapcsán került előtérbe, de másutt, még Európán kívül is ismert ez a megoldás. India például már 1999-ben bevezette ezt az igazolványt. Az, aki korábban indiai állampolgár volt, vagy indiai állampolgár gyermeke, unokája vagy déd-, ükunokája, kérheti az „Indiai Származású Személy” című (Person of Indian Origin, azaz PIO)¹⁴⁶ státust igazoló igazolványt. Ezzel a státussal különböző oktatási, gazdasági és kulturális kedvezmények járnak. Törökország 1995-ben vezette be az ún. rózsaszínű kártyát (Pink Card), amely szintén meghatározott előnyöket biztosít azon török származású emigránsok számára, akik külföldön állampolgárságot szereztek, de tartják a kapcsolatot hazájukkal és kérelmezték e státus odaítélését.¹⁴⁷ Az igazolvány birtokosa például földet is szerezhet Törökországban.

Ami a kapcsolattartás gazdasági mechanizmusait illeti, itt is többféle megoldást ismer a szakirodalom. Az egyik sajátos megoldás az ún. diaszpóra-kötvények kibocsátása, amelyek segítségével a külföldön élők anyagilag tudják támogatni hazájukat úgy, hogy ők sem járnak rosszul és erkölcsi elismerést is kívánnak maguknak. Ezzel a politikával először Izrael próbálkozott, amely az államalapítás költségeinek egy részét ebből a forrásból fedezte, de hasonló megoldás alkalmazásához folyamodott India is az 1990-es években.¹⁴⁸ A következő formát a közvetlen támogatás jelenti az egyes fejlesztési projektekhez. Ide sorolható például az iskolák építése vagy a különböző szociális jellegű intézmények létrehozása és fenntartása. Ez a politika megvalósulhat állami szinten, de működhet szubnacionális vagy akár helyi szinten is. A mexikói föderációt alkotó Zacatecas, Michoacan és Jalisco államokban például az ilyen fejlesztésekben fontos szerepet játszanak azok a szülővárosi egyesületek, amelyek az USA-ban élők körében szerveződnek azzal a céllal, hogy segítsék azt a várost, ahonnan kivándoroltak.¹⁴⁹

További gazdasági intézkedésként meg lehet említeni a diaszpórából érkező közvetlen külföldi befektetések ösztönzését, külön gazdasági övezetek létesítését a külföldről érkező, de korábban saját honfitársaknak számító befektetők (vagy legalábbis azok pénzének) hazacsalogtatására. Ezzel a politikával kísérletezik India és Kína is. Ebbe a körbe tartozik a gazdaságilag sikeres emigránsok hazacsábítása. Az említett országokon kívül Tajvan is élen jár ebben a folyamatban, amely egy tudományalapú ipari parkot létesített a külföldi befektetőknek, köztük főleg a tengerentúli kínaiak számára. A kínai Guangzhou város vezetése külön pénzösszegben részesíti azokat a külföldön élő kínai szakértőket (főleg mérnököket), akik hazatérnek Kínába és a területükön telepednek le. A minőség javítására törekvő kínai egyetemek is ezt a politikát folytatják a külföldön élő kínai és amerikai-kínai szakértők hazacsábítására.¹⁵⁰

146 Embassy of India: Consular Services, Information on PIO Card Scheme. Lásd www.indianembassy.org/policy/PIO/Introduction_PIO.html

147 Chander, Anupam: i. m. 72. o.

148 Chander, Anupam: i. m. 73. o.

149 Chander, Anupam: i. m. 74. o.

150 Chander, Anupam: i. m. 75. o.

Végül meg kell említeni a társadalombiztosítási rendszerek közötti, többnyire megállapodás alapú együttműködést, amely sokszor lehetővé teszi, hogy az a kívándorolt, aki egész életén keresztül külföldön dolgozott és ott fizetett járulékokat, öregkorára hazatérhessen, és otthon élvezhesse külföldön szerzett nyugdíját. Ez azonban még mindig nem egyszerű folyamat.¹⁵¹

Érintenünk kell az ún. kulturális kapcsolattartást lehetővé tevő mechanizmusokat, hiszen ezek is nagyon fontosak a külföldön élők hazai kötődéseinek megőrzési folyamatában. Az „Indiai Diaszpóra Napjáról” már volt szó, és a december hónapnak a „tengerentúlon élő fülöp-szigetiek hónapjának” deklarálásáról is. Ebbe a körbe tartozik a különböző díjak és elismerések létrehozása, amelyeket az arra érdemes diaszpóra-tagok kaphatnak. Intézményesen fontos az ún. diaszpóra-minisztériumok vagy kormányzati hivatalok létrehozása. Fontos továbbá azon oktatási, kulturális vagy utazási programok működtetése, amelyek a fiatalokban igyekeznek az anyaországgal való szolidaritás, azonosságtudat vagy legalábbis valamifajta kötődés kialakítására.¹⁵²

Jogi jellege miatt nem teljesen tartozik ide, de fontos az a tevékenység, amelyet a külképviseletek fejtenek ki a diaszpóra irányában, ezen belül különösen is a konzuli védelem nyújtása. A külföldön dolgozó honfitársak védelme céljából az államok néha külön bilaterális egyezményeket kötnek. A Fülöp-szigetek például 42 megállapodást kötött. Mexikó speciális konzuli személyazonosító kártyát biztosít a külföldön dolgozó mexikói munkások számára, amely különböző területeken megkönnyíti a kapcsolattartást hazájukkal.¹⁵³

151 Chander, Anupam: i. m. 76. o.

152 Chander, Anupam: i. m. 76–78. o.

153 Chander, Anupam: i. m. 77–78. o.

VII. A bevándorlók integrációja az európai politikai közösségekbe. Az állandó rezidens külföldiek és a választójog kérdése az EU tagállamaiban

A politikai közösség konkrét részvételi lehetőségeinek meghatározása minden korban és társadalomban nagyon érzékeny kérdés. Elegendő a rendi monarchiák idején kialakult „bezárkózó” rendi nemzetek szívósságára vagy később a polgári kor cenzusos „kiszorító játékaira” gondolni. A 20. század második felében ugyan a jóléti demokratikus állam kialakulásának köszönhetően a fejlett nyugati világban példátlan demokratizálódási folyamat zajlott le, azonban minden nagyvonalúsága ellenére sem szüntette meg teljesen a politikai közösségek határainak meghatározása körüli vitákat. Igaz, a demokratikus választójogra épülő modern európai társadalmakban a viták már alapvetően nem az adott állampolgársági közösségen belül zajlanak, hanem az újonnan érkezett bevándorlók politikai részvételi jogai körül, valamint legújabban – ahogyan az előző részekből is kiderült – a diaszpóra tagok státusa kapcsán.

E fejezet az állandó lakos státussal rendelkező, de *külföldi állampolgárságú vagy anélküli (azaz hontalan) személyek választójogának* problémáját szeretné megvizsgálni. Erről a kérdésről Nyugat-Európában már évek óta intenzív vita folyik a kutatók és politikusok körében.¹⁵⁴ Érdekes, hogy ez a kérdés Magyarországon eddig nem okozott különösebb problémát, talán az állandó rezidens külföldiek helyi választójoga bevezetésének időpontja, valamint a rendszerváltás körüli első komolyabb migráns hullám etnikai összetétele miatt. Amikor a sok szempontból mozgalmas 1989-es és 1990-es esztendőben bevezették a letelepedett külföldiek és menekültek helyi választójogát, *általános jogkiterjesztő hangulat* uralkodott az országban és a politikailag aktív közvélemény különösebben nem figyelte oda erre a kérdésre. Ám ha jobban figyelemmel kísérte volna is, valószínűleg akkor sem ellenezte volna ezt a jogkiterjesztést, mert az 1980-as években Magyarországra érkezett *legtöbb menekült* és bevándorló a román kommunista rezsim elől *menekülő erdélyi magyar* volt. Velük pedig a magyarországi lakosság nagyfokú szolidaritást vállalt.

Napjaikban másként merül fel ez a kérdés. Általában senki sem vitatja az állandó jelleggel Magyarországon tartózkodó külföldiek és menekültek helyhatósági választójogát. Nagyobb viták jellemzik viszont a bevándorolt külföldiek kisebbségi választásokon gyakorolható választójogát, de ez egy teljesen más téma, amely sajátos jellegénél fogva nem tartozik e fejezet megválaszolandó kérdései közé.

A politikai közösség határai és a bevándorlók integrációjának elméleti problémái

Miklósi Zoltán a politikai közösség határaival foglalkozó tanulmányában filozófiai érvelés segítségével próbálta meg körüljárni a témát. A szerző a liberális alapértéknek

tartott egyenlőség és igazságosság szemszögéből vizsgálta a kérdést. Adottnak tekintette azt, hogy ha valakit folyamatos tartózkodásra beengednek az állam területére, akkor ezzel egyúttal azt is el kell fogadni, hogy előbb vagy utóbb meg kell nyitni számára az állampolgárság lehetőségét is.¹⁵⁴ Az állampolgárság olyan intézmény, amely a kedvezményezettnek bizonyos előjogokat biztosít egy terület és annak erőforrásai felett, hiszen az országban lakó állampolgár választójoggal is rendelkezik. Ez a jogi státusz lehetővé teszi, hogy bizonyos helyzetekben megengedhetőnek tekintsék a polgártársak érdekeinek előtérbe helyezését mások érdekeivel szemben.¹⁵⁶ Ezekkel a „másokkal” szemben tehát kevesebb kötelezettségünk van. Ennek a privilegizálásnak viszont a szerző szerint meg kell felelni az igazságosság általános követelményének.

Miután az állampolgárság intézménye szorosan kötődik a nemzetállamhoz, a szerző kitér az igazságosság és nemzetállam problémájára is. Ennek kapcsán arról értekezik, hogy azoknak a körülményeknek a keletkezése és fennmaradása, amelyek a nemzetközi népességmozgások legfőbb okozói (a szegénység és az elnyomás), nem függetlenek a nemzetállami világrend alapvető összefüggéseitől. A gazdagabb és szabadabb államok rendszerint kedvezményezettjei ennek a világrendnek. Amennyiben ez így van, akkor a közös állami keretek hiányának a ténye nem menti fel a gazdagabb és szabadabb országokat és polgáraikat a szegény és elnyomó államokból elvándorlókkal szemben fennálló igazságossági kötelezettségeik alól. Miklósi szerint ebből fakadón az igazságosság követelményei korlátozzák, hogy mely szempontok tekinthetők elfogadhatóknak a bevándorlási és állampolgársági politika kialakításában. Arra a megállapításra jut, hogy az igazságosság liberális felfogása alapján el kell utasítani azt a gyakorlatot, amely megengedi a nemzetállamoknak, hogy az általuk megválasztott tetszőleges szempontok alapján döntsenek arról, kit engednek be államuk területére, és kinek adják meg a teljes jogú tagság lehetőségét.

Kiegészítő megjegyzésként a tanulmány elismeri, hogy ez nem jelenti egyenesen a gazdag országok határainak teljes megnyitását. Ezek a problémák például úgy is kezelhetők, hogy megváltoznak a nemzetközi jogi elismerés szabályai és következményei – például csak bizonyos minimális igazságossági feltételeket kielégítő államok részesülnek az elismerési előnyökből. Továbbá a nemzetközi rend „alapszerkezetéből” fakadó igazságtalanságok korrekciójára létrejött nemzetközi intézmények is elvben elvégezhetik ezt a feladatot. Tehát a nemzetközi rend kedvezményezettjei csak olyan mértékben korlátozhatják a bevándorlást, amilyen mértékben fennállnak azok a nemzetközi intézmények, amelyek a nemzetközi népvándorlás okait kezelik, például

154 Ez a vita egyébként a demokratikus Nyugaton is csak lassan indult el. Ez főleg azzal magyarázható, hogy a bevándorló munkavállalókat, vendégmunkásokat sok országban eleinte csak ideiglenes jelenségnek tekintették, azaz nem számoltak a hosszú távú maradásukkal, majd mélyebb társadalmi és politikai integrációjukkal. Ebben a korszakban a bevándorló munkások számára is más kérdések voltak dominánsak – a munkabérek, a családdal való kapcsolattartás, esetleg a munkahelyi jogaik. A politikai részvételi jogok kérdése akkor kezdett felmerülni, amikor kiderült, hogy sokan tartósan fognak maradni a befogadó országokban. Ez pedig döntően az 1970-es években kezdett tudatosodni a nyugat-európai közvéleményben, tudományban és politikában.

155 Miklósi Zoltán: A politikai közösség határai. *Fundamentum*. 2006. 2. sz. 34. o.

156 Uo. 38. o.

ul a nemzetközi újraelosztás révén. Amíg azonban ilyenek nem léteznek, addig az egyes államok nem térhetnek ki a nemzetközi világhrend okozta igazságtalanságok következményeivel való szembenézés elől.¹⁵⁷

A szerző ugyan alapvetően a bevándorlással szembeni nyitottságról és az állampolgárságról értekezett, de ezt az érvelést lehet némi megszorítással alkalmazni a választójog problémájára is, hiszen az állampolgárság önmagában még nem nyújt beleszólást a közösség ügyeibe, hanem azt csak olyan politikai participációs eszközök teszik lehetővé, mint például a választójog. Ugyanakkor alapvetően egy filozófiai értekezésről van szó, amellyel az államok döntő többsége a reális világban nem foglalkozik. A gyakorlatban a bevándorlási szabályozás, az állampolgársági politika és a választójog kérdésében az államok konkrét érdekeikre és az aktuális erőviszonyokra vannak tekintettel.

A politikai részvételi jogok megadása a bevándorlók számára egyértelműen a politikai és társadalmi integráció eszköze. A politikai integráció egyébként négy dimenziót foglal magában. Az első abból áll, hogy a befogadó társadalom jogokkal ruházza fel a migránsokat vagy legalább azok egy részét. Mondhatni, minél több jogot kapnak, annál jobban, mélyebben integrálódhatnak az adott társadalomba. A második dimenziót a bevándorlók politikai azonosulása jelenti az őket befogadó társadalmakkal. A harmadik dimenzió abból áll, hogy a bevándorlók magukévá teszik a befogadó társadalom demokratikus normáit és eljárásait. Végül, negyedik dimenzióként megemlíthető az, amikor a bevándorlók politikai integrációja már magában foglalja a politikai részvételüket, mozgósításukat és képviselőségüket is.¹⁵⁸

Tisztázni kell, hogy a választójog gyakorlása, illetve másként megfogalmazva a közjogi szervek megválasztásában való részvétel természetesen nem jelenti a politikai integráció és participáció egyetlen lehetséges formáját. A *politikai integrációnak és részvételnek többféle szintje és eszköze létezik*. A részvétel lehet közvetlen (azaz a saját képviselőik révén megvalósult) a *parlamentari vagy önkormányzati politikában*, de megvalósulhat a befogadó államok törvényei vagy hatóságai által létrehozott *konzultatív-tanácsadó testületekben való részvétel* formájában is. Szintén participációs formának számít a *politikai pártokban való tagság*, de ugyanilyennek lehet tekinteni a *szakszervezeti politikát*, a *nyomásgyakorló lobbicsoportok* működtetését vagy az adott *etnikai közösség más jellegű mozgósítását*.¹⁵⁹

Ebből a széles skálából e tanulmány csak a választójoggal kíván foglalkozni, amely a politikai részvétel egyik legmagasabb és leginkább formalizált módját jelenti. Visszatérve tehát az állandó lakos státussal rendelkező nem-állampolgárok politikai részvételi lehetőségeire, megállapíthatjuk, hogy sok más területhez hasonlóan itt sem létezik egységes szabályozás. A gyakorlat a választójog teljes körű megadásától kezdve, a különböző korlátozott formákon keresztül egészen annak elvi elutasításáig terjed.

157 Uo. 41–42. o.

158 Martiniello, Marco: Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. In: Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Szerk.: Bauböck, Rainer: IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 84. o.

159 Ezekről a formákról ír Martiniello: i. m. 94–97. o.

A két „szélső” modell – Új-Zéland és Németország

A letelepedett külföldiekkel szembeni teljes nyitottság jellemzi az új-zélandi szabályozást. Igaz, nem európai országról van szó, legalábbis földrajzi értelemben, de a választójogi gyakorlat mégis figyelmet érdemel. Új-Zéland minden letelepedett, azaz állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldinek lehetővé teszi a részvételt a parlamenti és helyhatósági választásokon. Sőt, ez a jog akkor is megilleti az állandó rezidens külföldit, ha külföldön tartózkodik, vagy adott esetben (szigetországról lévén szó) inkább a tengerentúlon. A hasonló joggal rendelkező új-zélandi állampolgárokhoz képest csak annyi a különbség, hogy amíg az állampolgárok esetében a jogszabály azt követeli meg, hogy a szavazást megelőzően három éven belül legalább egyszer haza kell látogatniuk, a külföldiek esetében ezen időtartam csak 12 hónap.¹⁶⁰ A törvény tehát megköveteli a *minimális kapcsolattartást az ország életével*, amely egyfajta „jogfenntartó hazalátogatásban” nyilvánul meg. További különbség az állampolgárok és a letelepedett külföldiek között az, hogy a *parlament tagja csak új-zélandi állampolgár lehet*.

Ezt a nagyvonalú szabályozást valószínűleg Új-Zéland földrajzi távolsága, viszonylagos zárttsága, a volt brit gyarmatokra és domíniumokra hosszú ideig jellemző nyitottsága a bevándorlókkal szemben, a szigetország nehéz megközelíthetősége és nem utolsósorban a folyamatos jogkiterjesztésen alapuló helyi politikai hagyomány teszik lehetővé. Ezen kívül a bevándorlók politikai emancipálódása hasonló ütemben haladt a helyi őslakosok emancipációs folyamatával. Érdekességként megemlíthető, hogy az ilyen nyitott és liberális politika egyik okaként a szakirodalom egy része azt is megemlíti, hogy a helyi alkotmányból hiányzik a népszuverenitási klauzulának a deklarálása.¹⁶¹

160 How to vote from overseas. www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html

161 Az új-zélandi választási szabályozás története önmagában is érdekes. A szigetország 1840-ben került a brit Korona fennhatósága alá. Elcinte a gyarmatot a Korona által kinevezett kormányzó irányította. Az első helyi vonatkozású alkotmányos dokumentumot még a brit parlament fogadta el 1852-ben. Az Új-Zélandi Alkotmányos Törvény létrehozta a helyi általános képviseleti gyűlést, amely a Korona által kinevezett Törvényhozási Tanácsból és a lakosság által választott Képviselőházból állt. A hat tartomány saját tanácsot és felügyelőt választott. A választási rendszert és politikai kultúrát természetesen a britektől vették át. Az 1853. évi szabályozás értelmében választójoggal azok a 21 évnél idősebb brit alattvalók rendelkeztek, akik megfeleltek az előírt vagyoni censznak, amelyet földbirtoklásban, bizonyos összeg feletti tulajdonbírásban vagy a házingatlanból származó jövedelemben határoztak meg. A külföldieket (adott esetben a kínaiakat) kizárták ebből. A bennszülött maori férfiak elvben regisztrálhatták magukat, de kollektív földtulajdonlásuk miatt mégsem tudtak megfelelni az előírt vagyoni censznak. Ha valaki több kerületben rendelkezett tulajdonnal, minden ilyen kerületben szavazhatott, a választójog tehát plurális volt. A censusok ellenére a választójoghoz viszonylag sokan jutottak hozzá. A fehér férfilakosság körülbelül fele tudott szavazni. A többi országhoz hasonlóan hamarosan itt is elindult a küzdelem a jogok kiterjesztéséért. 1860-ban elsőként az aranyásók kaptak választójogot, mert a kormányzat félt a zavargásaiktól. 1867-ben a parlament 4 székot biztosított a maori férfiak által választott képviselőknek. 1879-ben az összes európai származású felnőtt férfi megkapta a szavazati jogot, attól függetlenül, hogy birtokolta vagy bérelte az ingatlant. 1889-ben felszámolták a plurális választójogot. 1893-ban az összes felnőtt nő is választójoghoz jutott, ezzel az összes felnőtt állampolgár választóvá vált. Az 1960-as évek végén és az 1970-es évek elején a világtrendeknek megfelelően a korhatárt 21 évről 18 évre szállították le, mégpedig két lépésben. 1975-ben az összes új-zélandi állandó lakos megkapta a választójogot, állampolgárságától függetlenül. A korlátozás csupán az, hogy a parlament képviselője csak új-zélandi állampolgár lehet. Forrás: www.elections.org.nz/study/history/printer_right-to-vote.html. Részletesebben az új-zélandi szabályozásról lásd még Spoonley, Paul: Aliens and Citizens in New Zealand. In: Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens. Szerk.: Kondo, Atsushi. Palgrave. Hampshire – New York. 2001. 158–175. o.

A másik oldalon a német szabályozás áll, amely tudatosan nem teszi lehetővé a letelepedett külföldiek választási részvételét. (Most már természetesen az EU polgárokat leszámítva.) Sok más ország is hasonló politikát folytat ugyan, Németország esete mégis azért érdekes, mert a választási participációs lehetőségeket elméleti megalapozottsággal próbálja kizárni. A vita azután robbant ki, hogy *Schleswig-Holstein tartomány* 1990-ben elfogadott egy olyan jogszabályt, amely lehetővé tette a területén tartózkodó letelepedett külföldieknek, hogy korlátozott formában szavazhassanak a helyi választásokon. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság azonban megsemmisítette ezt a jogi normát, amelyet ellentétesnek talált az 1949. évi német alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint ezen rendelkezés nincs összhangban a demokratikus legitimitáció elvével, mert a *külföldi állampolgárok nem tartoznak a népszuverenitás elve alapján hatalmat gyakorló nép fogalmába*. A taláros testület gondolatmenete a következő volt: az országban minden hatalom a népé, hiszen ezt mondja ki az alaptörvény 20/c. cikk 2. bekezdésének első mondata. A 116/c. cikk 1. bekezdése pedig konkretizálja, ki értendő bele a népbe – minden német állampolgár, valamint a volt keleti területek azon lakói, akik a német állampolgárok leszármazottai. Miután a két cikkben a nép fogalma azonos, nem lehet azt eltérően értelmezni. Ebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy az államhatalom gyakorlása kizárólag a német állampolgárokra és a velük azonos jogállású személyekre, azaz a keleti területekről áttelepült németekből álló népre vonatkozik, attól ered. Ez nemcsak az országos szintre vonatkozik, hanem a helyi szintre is, mert a 28/c. cikk 1. bekezdésének második mondata a települések, azaz a városok és községek tekintetében is a népképviselő elvét írja elő. *A helyi nép, valamint a tartományi és országos nép között nem lehet különbséget tenni*. Az államhatalom alapját jelentő nép tagjává pedig csak honosítás útján lehet válni, nem pedig a választójognak az állandó rezidens külföldiekre való kiterjesztésével.¹⁶² Ami az EU tagállamainak Németországban élő állampolgárait illeti, azok választójogát először a közösségi jogi normák szabályozták, amelyekkel összhangban módosították a német alaptörvényt is. A módosítás azonban csak rájuk vonatkozott, a nem Európai Unión kívüli országokból származó állandó rezidensek akkor sem kaptak választójogot. Néhány tartományban azonban annak érdekében, hogy legalább valamilyen képvisellel rendelkezzenek a letelepedett külföldiek, létrehozták az ún. „*Ausländerbeirat*”-okat, amelyek azonban csak *konzultatív testületek*. Tagjaik a településen lakóhellyel rendelkező külföldiek.¹⁶³

A népszuverenitás szigorú értelmezése Franciaországban is megnehezítette az országban élő bevándorlók politikai részvételi jogokkal való felruházását.¹⁶⁴ Az uniós polgárok helyhatósági választójogának a bevezetése sem volt problémamentes. Emi-

162 Beckman, Ludwig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? Citizenship Studies, Vol. 10. 2006. (május) 2. sz. 156. o.

163 A szerző itt köszönetet szeretne mondani Herbert Küppernek e témában nyújtott hasznos tanácsokért.

164 Guiguet, Benoit: Citizenship Rights for Aliens in France. In: Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens. Szerk.: Kondo, Atsushi. Palgrave, Hampshire – New York, 2001. 92–93. o.

att a harmadik országbeli külföldiek Franciaországban a mai napig semmilyen szinten nem rendelkeznek választójoggal. Az uniós polgárok jogai is az európai átlaghoz képest korlátozás alá esnek, ami alapvetően a francia szenátus megválasztásának módjából következik, amelyben a francia szabályozás szerint a helyi képviselőtestületek is részt vesznek. Így a nem francia uniós polgárok is befolyással lehetnek a népszuverenitást gyakorló országos szerv összetételére, ami alkotmányos problémát és vitákat okozott Franciaországban.¹⁶⁵ Részben emiatt az uniós szabályozás lehetővé teszi azt, hogy az uniós tagállamok azzal a joggal rendelkeznek, hogy a nemzeti szintű képviseleti szervek megválasztásából kizárhatják azokat, akik nem a saját állampolgáraik. Ez a lehetőség tehát az említett francia problémákra reagál.

A nyugat- és dél-európai megoldások

Természetesen e két „véglet” között a lehetséges megoldások, *modellek széles skálája* helyezkedik el. Új-Zélandhoz némileg hasonlít Uruguay példája, ahol az állandó lakos külföldiek 15 év után már szavazhatnak, anélkül, hogy állampolgárokká kellene válniuk. (Az előbb említett új-zélandi esetben csak egy év a „várakozási” idő.)¹⁶⁶ Az EU-ban azonban nemigen van olyan ország, amely a *nemzeti* (azaz az országos parlamenti) *szinten* megadná ezt a jogot a letelepedett külföldieknek. Kivételt csak Nagy-Britannia, Írország és Portugália jelent, de csak korlátozott és sajátos formában. Nagy-Britannia lehetővé teszi a voksolást a Brit Nemzetközösség tagállamai állampolgárainak, amennyiben azok a szigetországban rezidens státussal rendelkeznek. Ugyanez a helyzet Írország állampolgáraival. Ez a lehetőség minden szintre vonatkozik – az országosra, a tartományra és a helyire is. A kölcsönösség jegyében az Ír Köztársaság lehetővé teszi az Egyesült Királyság hasonló státusú állampolgárainak részvételét a parlamenti választásokon. A legutóbbi brit fejlődésből még egy sajátosság következik. Az 1999-ben lezajlott devolúciós folyamat¹⁶⁷ eredményeképpen a brit szigetek lakosai az országos, azaz a westminsteri parlament mellett szavazhatnak a skót, a walesi és az észak-ír képviseleti testületre is. Ezzel a lehetőséggel rendelkeznek az ír állampolgárokon és a nemzetközösségi polgárokon kívül az EU tagállamainak ott élő állampolgárai is. Ez is egyedi jelenségnek tekinthető, mert a többi, szövetségének tekinthető uniós tagállam ezen a szinten nem teszi lehetővé külföldiek voksolását.¹⁶⁸

A harmadik „megengedő” ország Portugália, ahol a parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon a különleges jogállással rendelkező brazil állampolgá-

165 Waldrauch, Harald: Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries. National Europe Centre Paper No. 73. 2003. 7. o.

166 Uo. 163. o.

167 A devolúció során a Munkáspárt vezette brit törvényhozás több fontos hatáskört a történeti országrészekre telepített és lehetővé tette a skót, walesi és észak-írországi parlamentek létrejöttét.

168 Day, Stephen – Shaw, Jo: European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Politics. International Journal of Population Geography, 2002. 8. sz. 192. o.

rok is szavazhatnak.¹⁶⁹ Ez a lehetőség főleg a viszonyossági gyakorlatból, a bilaterális megállapodásokból és a nyelvi-kulturális-történeti közelségből vezethető le.¹⁷⁰ Összességében is megállapítható, hogy ezek a szabályozások az említett három ország sajátos történelméből és főleg gyarmattartó, illetve gyarmati múltjukból következnek. Különösen Nagy-Britannia és Portugália igyekszik tudatosan fenntartani, illetve továbbépíteni kapcsolatait a korábbi területeivel.

A helyi szinten liberálisabb és nagyvonalúbb az európai országok szabályozása a letelepedett külföldiek tekintetében. Itt a letelepedett külföldiek két kategóriáját kell megkülönböztetni – az EU tagállamainak állampolgárait és a harmadik, azaz a nem-EU tagállamokból érkezett külföldiek csoportját. Az előbbiek esetében a közösségi jog arra kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós polgárság elveinek megfelelően biztosítsanak számukra helyi szintű választójogot, valamint az Európai Parlamentbe történő szavazáson való részvételi lehetőséget. Ezen kívül ezek az országok egyben az Európa Tanács tagjai is, amely szervezet 1992-ben elfogadta a külföldiek helyi szintű közéletben való részvételét elősegítő – 1997-ben hatályba lépő – egyezményt. Igaz, még nem mindegyik állam ratifikálta ezt a dokumentumot, amely nemcsak az EU polgárookra, hanem az összes letelepedett külföldre vonatkozik. (Erről a kérdésről lásd külön alfejezetet.)

Az EU tagállamai között több csoportot lehet megkülönböztetni a helyhatósági választójog tekintetében – azokat az államokat, amelyek csak az EU tagállamaiból származó állandó rezidens külföldieknek biztosítanak részvételi lehetőséget (Ausztria, Németország, Görögország, Luxemburg és mások),¹⁷¹ továbbá azokat az országokat, amelyek helyi szinten az összes állandó lakos külföldinek biztosítanak választójogot (ide tartozik például Dánia, Finnország, Írország, Svédország és több újonnan csatlakozott kelet-közép-európai állam), valamint azokat az országokat, amelyek az uniós polgárokon kívül csak néhány külföldi ország állampolgárainak teszik lehetővé a helyi voksolást. Ezt többnyire valamilyen különleges szabályozás vagy kétoldalú egyezmény alapján teszik. Ebbe a kategóriába tartozik Nagy-Britannia, Portugália és Spanyolország.¹⁷² Az előbbi az ír állampolgároknak és a nemzetközösségi állampolgároknak ad helyi választójogot, a további két említett ország pedig a nemzetközi szerződés vagy a viszonyosság alapján teszi lehetővé a helyhatósági szavazást. Elvben ezt az utat követi a Cseh Köztársaság is.

Talán a legbonyolultabb Portugália esete, amely különleges kapcsolatokat igyekszik ápolni volt gyarmataival, amelyeket jelenleg az 1996-ban létrehozott *Portugál Nyelvű Népek Közössége* (*Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa – CPLP*) tö-

169 Fonseca, Maria Lucinda – Caldeira, Maria José – Esteves, Alina: New Forms of Migration into the European South: Challenges for Citizenship and Governance – the Portuguese Case. *International Journal of Population Geography*, 2002. 8. sz. 141. o.

170 Bauböck, Rainer: Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership. *PSOnline* www.apsanet.org 765. o.

171 Több országban (például Franciaország és Belgium) egyébként változóban van a szabályozás, mégpedig kiterjesztő formában.

172 Day, Stephen – Shaw, Jo: i. m. 192. o.

möríti.¹⁷³ Az innen származó bevándorlók Portugáliában bizonyos előnyökhöz és jogokhoz jutnak, amennyiben Portugáliában rezidenseknek számítanak.¹⁷⁴

A portugál szabályozás az EU tagállamaiból érkezett állandó rezidenseknek, a portugál nyelvű országokból érkező külföldieknek, valamint bizonyos esetekben az egyéb külföldi államokból érkező állandó rezidenseknek teszi lehetővé a voksolást a helyhatósági választásokon. Amíg az uniós polgárok esetében automatikus lehetőségről van szó, az utóbb említett két esetben csak akkor áll fenn ez a jog, ha azt kétoldalú megállapodás vagy viszonyosság lehetővé teszi. Tehát nem minden portugál nyelvű ország állampolgárának van Portugáliában helyi választójoga, hanem csak azoknak, akiknek országa ugyanezt teszi lehetővé saját területükön a portugál állampolgároknak. Vannak olyan államok is, amelyeknek ugyan semmi közük a portugál nyelvhez és kultúrához, de a viszonyosság alapján ezen országok állampolgárai mégis szavazhatnak. Ide tartozik Észtország, Izrael és Norvégia is.

A szabályozás megkülönbözteti továbbá az *aktív és a passzív választójogot*, ebben a kérdésben szintén gondosan *ügyelnek a viszonyosságra*. Ezen kívül a választójog nem jár rögtön a rezidensi státus megszerzése után, hanem a törvények előírnak bizonyos „várakozási” időt, amely a portugál nyelvű államokból érkező migránsok esetében rendszerint rövidebb. Ezen csoport tagjainak rendszerint a státus megszerzése után még legalább 2 évig Portugáliában kell élniük, hogy szavazhassanak. A többi külföldi esetében ez az idő 3 év. Ahhoz, hogy jelöltethessék magukat a választásokon, a portugál nyelvű országból érkezőknek legalább 4 évig kell Portugáliában élniük. A többi külföldinek ehhez több mint 5 év ott-tartózkodás szükséges. Miután a lényeg a törvényi szabályozás mellett a viszonyosságon van, jelenleg Portugáliában a brazil, a zöldfoki-szigeteki, a perui és az uruguayi állampolgárok szavazhatnak, illetve indulhatnak jelöltként a helyhatósági választásokon. Az argentin, a chilei, az észt, az izraeli, a norvég és a venezuelai állampolgárok azonban csak szavazhatnak.¹⁷⁵ Viszonyosság hiányában nem szavazhatnak néhány portugál nyelvű állam állampolgárai. Ezek Angola, Mozambik, Guinea-Bissau és São Tomé és Príncipe.

Spanyolország helyzete hasonló, amennyiben szintén a viszonyosságot és a speciális szerződések rendszerét részesíti előnyben, amikor a harmadik, nem EU országok állampolgárainak választójogáról van szó. Madrid érthető módon főleg latin-amerikai országokkal igyekszik különleges kapcsolatokat ápolni. Erre a célra hozták létre az *Ibéramerikai Nemzetek Közösségét*.

A nyugat-európai államok közül célszerű külön megemlíteni a sajátos helyzetben lévő *Luxemburgot*. Sajátossága abból ered, hogy főleg a közösségi intézmények dolgozóinak, valamint az egyéb bevándorlóknak köszönhetően Luxemburg rendelkezik

173 Alapító tagjai: Portugália, Brazília, Angola, Bissau-Guinea, Mozambik, São Tomé és Príncipe, valamint a Zöldfoki-szigetek.

174 Ramos, Rui: Portuguese, but not Citizens: Restricted Citizenship in Contemporary Portugal. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 108–109. o.

175 Fonseca – Caldeira – Esteves: i. m. 141. o.

arányosan a legnagyobb bevándorló közösséggel az Európai Unióban, annyira, hogy az uniós szabályozás értelmében már bizonyos korlátozásokat is bevezethetett. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a külföldi állampolgároktól viszonylag hosszú tartózkodási időt kívánnak meg, valamint a jelöltlistákon a luxemburgi állampolgároknak legalább 50% arányban kell részesedniük.¹⁷⁶

A kelet-közép-európai térség és a külföldiek választójoga

A 2004-ben az EU-hoz csatlakozott új, többnyire kelet- és közép-európai államok szabályozása főbb vonásaiban követi a fent felvázolt „rég” mintákat. Nemzeti szinten egyetlen új belépő sem teszi lehetővé a választási részvételt a külföldi állampolgárságú rezidenseknek. Magyarországon és Szlovákiában a letelepedett külföldiek helyi és kerületi/megyei szinten is szavazhatnak. Magyarországon a két szint megválasztása egy időben történik, hiszen itt nincsenek elkülönített középszintű regionális választások. Szlovákiában, ahol először 2001-ben tartottak regionális választásokat, időben is elválnak a települési és regionális választások. A parlamenti választásokkal ugyanazon évben tartott helyi választások rendszerint egy évvel később történnek, mint a regionális voksolás.

Az aktív és a passzív választójog gyakorlása szempontjából Magyarországon a helyi szinten a választók három kategóriáját lehet megkülönböztetni. A magyar állampolgárok egyaránt választók és választhatók. Hozzájuk hasonló lehetőségekkel rendelkeznek az országban lakó uniós polgárok, akik azonban két tekintetben is korlátozás alá esnek – nem lehetnek polgármesterek (főpolgármester) és megyei közgyűlési elnökök, mert ez a két tisztség sajátos jellege miatt csak a magyar állampolgároknak van fenntartva. A harmadik kategóriába tartozik a többi állandó lakos külföldi – azaz a menekültként, bevándorlóként vagy letelepedett külföldiként elismert személyek. Ezen csoportok számára a magyar alkotmány csak az aktív választójogot biztosítja a helyhatósági választásokon.¹⁷⁷

A szlovák szabályozás a magyarhoz hasonlóan majdnem egyformán kezeli a helyhatósági választásokon az EU-ból, illetve a harmadik országokból érkező külföldi rezidenseket. Sőt, valamivel megengedőbb is, hiszen a szlovák alkotmány értelmében az állandó lakhellyel rendelkező külföldiek aktív és a passzív választójoggal egyaránt rendelkeznek a helyi és regionális választásokon. Lengyelországban viszont csak az uniós tagállamok polgárai szavazhatnak. A választott önkormányzatok rendszere Lengyelországban három szintű: a vajdaságokból, a járásokból és a városokból, illetve községekből áll. Az uniós külföldiek csak települési szinten rendelkeznek választójoggal, igaz aktívval és passzívval egyaránt. Csak abban az esetben nem rendelkezik a lengyel településen állandó lakhellyel rendelkező más tagállamból származó uniós állampolgár választójoggal, ha saját országa szabályai szerint sincs választójoga. A Cseh Köz-

176 Lásd Waltrauch, Harald: Electoral rights...Table 1.

177 Chronowski Nóra – Rózsás Eszter: Alkotmányjog és közigazgatási jog. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2007. 196. o.

társaságban helyi szinten azok az állandó lakos külföldi állampolgárok szavazhatnak, akik esetében ezt a Cseh Köztársaságot kötelező nemzetközi szerződés teszi lehetővé. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlatban úgymond automatikusan csak a más uniós tag-államok állampolgárai jöhetnek szóba (az országot kötelező alapító szerződések és az egyéb közösségi jogszabályok miatt), a többiek (azaz a nem uniós harmadik államok) esetében viszont külön szerződés szükséges ahhoz, hogy a külföldi állampolgárok szavazhassanak a helyhatósági választásokon.

A 2004-ben csatlakozó *balti államok* szintén lehetővé teszik az állandó lakhellyel rendelkező külföldi állampolgárok helyhatósági választójogát. Sőt, ezekben az országokban vannak olyan települések (például az észtsztori Narva), ahol az elektorátus többségét a külföldi állampolgárságú vagy hontalan állandó rezidensek teszik ki, különösen Észtországban és Lettországban, ahol 1991 után meglehetősen diszkriminatív állampolgársági politikát folytattak az ott élő oroszokkal szemben. Emiatt több százezer orosz, illetve oroszajkú helyi lakos (akik közül soknak már a szülei, esetleg nagyszülei is az említett két ország területén laktak) nem jutott hozzá a politikai jogok teljességét biztosító észt és lett állampolgársághoz. Ezek a személyek, amennyiben nem sikerült megszerezniük a szigorú feltételekhez kötött helyi állampolgárságot, hontalanok maradtak vagy idővel felvették az Oroszországi Föderáció állampolgárságát. E politika következtében ezekben az országokban *több jogosultság alapvetően az állandó rezidensi státushoz kötött*. Az észt és a lett állampolgársághoz döntően az országos szintű politikai részvétel, valamint a hivatalviselés kötődik. Mindezen következtében talán *ezekben az országokban válik el legélesebben az országos és a helyi politikai közösségi szint fogalma és konkrét tartalma*.

Az új tagok közül már csak a jómódú, stabil Szlovéniát, valamint a kelet-európai kommunista múlttal nem rendelkező *Máltát és Ciprust* kell megemlíteni. Az utóbbi kettő kommunista múlttal ugyan nem, viszont annál tartósabb *brit gyarmati múlttal rendelkezik*. Cipruson a helyhatósági választási jogszabály *csak az EU tagállamaiból érkezett külföldi rezidenseknek* teszi lehetővé az aktív és passzív választójog gyakorlását. *Málta* viszonylag szigorú és bezárkózó politikát folytat ebben a tekintetben. 2004 előtt csak az Egyesült Királyság állampolgárainak tette lehetővé, hogy szavazzanak a helyhatósági választásokon, valamint elvben viszonyossági alapon az Európa Tanács többi tagállama állampolgárainak is. Jelenleg az utóbbi lehetőséget elméletben továbbra fenntartva, az uniós tagállamok állampolgárai szavazhatnak a helyi választásokon, amennyiben megfelelnek a mindenki számára előírt egyéb – a tartózkodás hosszára vonatkozó – feltételeknek. *Szlovéniában* a letelepedett külföldiek helyi választójoggal rendelkeznek. Annyi a megszorítás, hogy passzív választójoguk csak az uniós állampolgároknak van, de ők sem indulhatnak a polgármesteri posztért. A többi külföldi csak aktív választójoggal rendelkezik. A szabályozás tehát nagyon hasonló, mint Magyarországon. A szlovén megoldásnak további érdekessége az, hogy a kétkamarás törvényhozás alsóházába történő választásokon csak a szlovén állampolgárok szavazhatnak. A korlátozott hatáskörű és a korporatív, valamint területi képviselői rendszert magában ötvöző Államtanácsba viszont a saját szakmáján belül

szervezett választásokon a külföldi állampolgár is részt vehet. A külföldiek azonban nem jelöltethetik magukat ebbe a testületbe.

Az EU-hoz 2007 elején csatlakozott Bulgária és Románia némileg eltérő szabályozással rendelkezik. Egyik ország sem teszi lehetővé külföldieknek azt, hogy a nemzeti parlamenti választásokon vegyenek részt. Ami a helyhatósági szintet illeti, mindkét ország olyan egységes választási törvénnyel rendelkezik, amely hasonló módon szabályozza a lokális és középső szint választójogát.

A helyhatósági választásokról szóló hatályos *bolgár törvény* minden 18 évnél idősebb bolgár állampolgárnak teszi lehetővé a szavazást, amennyiben legalább 10 hónapon át az adott önkormányzati egység területén lakik. Hasonló feltételekkel szavazhatnak a helyhatósági választásokon az EU tagállamainak Bulgáriában élő állampolgárai is. A jogszabály viszont különbséget tesz az aktív és passzív választójog gyakorlása között. Passzív választójoggal ugyanis csak olyan 18 évnél idősebb bolgár állampolgárok rendelkeznek, akik nem rendelkeznek más – az Európai Unión kívüli – ország állampolgárságával (egyébként ez a megkötés a parlamenti választások esetében is érvényesül), valamint olyan más uniós tagállamok állampolgárai, akik nem rendelkeznek bolgár vagy más, az unión kívüli ország állampolgárságával. A két választói kategória között az a különbség, hogy amíg a bolgár állampolgárok nemcsak a képviselőségért, hanem a polgármesteri posztért is indulhatnak, addig a nem bolgár uniós polgárok csak képviselők lehetnek. Az 1996-ban elfogadott *román helyhatósági választási törvény* csak a román állampolgárok választójogáról rendelkezik – az aktív választójog korhatára 18 év, a passzívé 23 év. A külföldiek és menekültek választójogáról ezen jogszabály nem rendelkezik, azaz az EU más tagállamainak az állampolgárain kívül más külföldiek nem szavazhatnak a román helyhatósági választásokon.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a 2004. és 2007. évi EU bővítés után némileg növekedett azon országok száma, amelyek lehetővé teszik a harmadik országból érkező külföldieknek is a szavazást. Korábban a 15 tagállamból mintegy felében biztosították a választójogot a harmadik országokból érkezett állandó rezidenseknek. 2004 után a 27 állam közül már 16 tette lehetővé a helyi voksolást a nem EU-ból érkező külföldiek számára, tehát az arány lényegesen nem változott.¹⁷⁸ Ami az európai intézmények hozzáállását illeti, azok nem teszik kötelezővé a tagállamoknak az ilyen típusú jogkiterjesztést. Az Európai Parlament ugyan elvben támogatja azt, de senkit nem kényszerít erre, illetve különösebben nem is ösztönzi az államokat erre a lépésre.¹⁷⁹

Elméleti viták a nem-EU- tagállamokból érkező bevándorlók politikai jogairól

Az európai uniós állampolgárok esetében jelenleg már nem folynak különösebb viták, hiszen azok helyhatósági választójoga a közösségi és a nemzeti jog által szabályo-

178 Connolly, Anthea – Day, Stephen – Shaw, Jo: The Contested Case of EU Electoral Rights. In: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Shaw, Jo (szerk.): *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2006. 50. o.

179 Uo. 50. o.

zott valósággá vált. Sokkal jelentősebb szakmai és politikai viták folynak az EU-hoz nem tartozó, az úgynevezett harmadik országok letelepedett állampolgárainak választójogáról. Egyes szerzők egyértelműen azért szállnak síkra, hogy a nagyobb demokrácia és igazságosság jegyében az összes letelepedett külföldi kapjon választójogot (esetleg még nemzeti szinten is). Mások óvatosabbak ebben a tekintetben, hiszen a jogkiterjesztésnek vannak súlyos *pro és kontra érvei*. A *pro érvek* irányában inkább az állampolgárság liberális és kozmopolitább felfogásának hívei nyitottabbak. Érvelésükben csökken a nemzeti állampolgárság formális jogi jelentősége és a hangsúlyt inkább a társadalmi közösségi tagságra helyezik. A választójog kiterjesztésében a kozmopolitizmus elősegítését és a migrációban néha tapasztalt gyökértelenségből kinövő újfajta tribalizmus (törzsiség) erősödése elleni védekezés eszközt látják. A *kontra álláspont* hívei inkább a kommunitárius táborból érkeznek. Számukra fontosabb a politikai közösség határainak pontosabb meghatározása, valamint az, hogy ezen közösségek tagjai mélyebb közösségi élményekkel rendelkezzenek és komolyabb lojalitással tartozzanak egymáshoz, illetve egymással szemben.¹⁸⁰

A külföldiekre vonatkozó politikai jogkiterjesztés mellett érvelő Ludvig Beckman svéd kutató szerint a választójognak a bevándorlókra való kiterjesztése melletti érvelés során igazából két fontos elvből lehet kiindulni: a politikai közösségben való *tag-ság elvéből* (*principle of membership*), valamint abból az elvből, miszerint a döntések meghozatalában a döntések által érintett minden személynek valamifajta beleszólást kell biztosítani (*minden érintett elv*, azaz *all affected principle*). Az első elv szempontjából fontosabb az állampolgárság fogalma, hiszen a világon domináns az a felfogás, amely csak (vagy legalábbis elsődlegesen) az állampolgári közösség tagjait tekinti a hatalom forrásának. Minden nemzetállam szuverén joga meghatározni a saját állampolgárságának feltételeit. Ez megtörténhet egyfajta klub módjára, vagy úgymond az etnikai rokonsági kapcsolatok figyelembe vételével, mint ahogyan a külföldi németeket a honosításnál előnyben részesítő német példa bizonyítja. Ezt az elvet azonban Beckman kevésbé tartja alkalmasnak a választójog kiterjesztésének alátámasztására.¹⁸¹ Szerinte sokkal hatékonyabban lehet a „minden érintett” elvével érvelni.

Ezen az elven belül viszont *három nézőpont* is létezik a külföldieket megillető választójog levezetésére: a *kontributivista*, a *kauzális* és a *legalista* megközelítés. Az első esetben az érintettséget és a közösségi javakhoz való hozzájárulást vizsgálják. Ez alapján sokáig csak az adófizetők jutottak hozzá a választójoghoz. A szociális segélyeken élőket éppen ezen az alapon zárták ki a választójog gyakorlásából.¹⁸² A dolgozó migránsok esetében tehát azzal lehet érvelni, hogy anyagilag ők is hozzájárulnak a közös javak megteremtéséhez, ezért őket is illesse meg a beleszólás joga. Ebben a felfogásban csak a segélyen élők helyzete kérdéses.

180 Day, Stephen – Shaw, Jo: i. m. 188. o.

181 Beckman, Ludwig: i. m. 157–158. o.

182 Például Svédországban 1945 előtt vagy az USA egyes államaiban a 19. században. Uo. 159. o.

A kauzális szemlélet kiindulópontja az, hogy a választott politikai vezetés döntései általában véve érintik az összes, a hatalmuk alá tartozó területen élő ember élet-ésélyeit. Ez viszont arra jogosítja az érintetteket, hogy részt vegyenek a döntések meghozatalában, hiszen érdekeiket mindenki főleg a választójogon keresztül tudja védeni és artikulálni. Ez talán az előbbi példánál hatékonyabban indokolja a külföldi állandó rezidensek bevonását a közösségi döntéshozatalba.

Az utolsó, a „minden érintett” elvet képviselő nézőpont a jogi jellegű megközelítés, amely abból indul ki, hogy mindenki, aki a kormány autoritása alatt áll, kapja meg a politikai jogokat a kormány befolyásolására. A kötelességek és a terhek viselése, valamint a jogok gyakorlása és a politikai participáció között reciprocitásnak kell fennállnia. A választójog pedig a személyeket mint jogalanyokat megilleti, illetve meg kell, hogy illesse. Ennek a megközelítésnek egyik példája volt például azon eset, amikor az Egyesült Államokban 1971-ben a vietnámi háború kapcsán 21 évről 18-ra szállították le az aktív választójog korhatárát. Hiszen ha valaki jó arra, hogy a hadsereg kötelékében harcoljon, jó és alkalmas arra is, hogy a választásokon szavazzon (*good-enough-to-fight are good-enough-to-vote*). Talán ez a megközelítés támasztja alá legjobban a választójognak a külföldiekre való kiterjesztését.¹⁸³ Bizonyos szempontból ezen elv megsemmisítő következményekkel járhat az állampolgárság, mint a politikai közösségbe való beletartozás alapvető kritériumának jellegére, felfogására – legalábbis Beckman szerint.

A hasonló vélemények és törekvések nem egyedülállóak a szakirodalom körében. Európában külön lobbik és NGO szervezetek léteznek,¹⁸⁴ amelyek az ilyen típusú jogkiterjesztésre törekednek. Másfelől azonban sokan – főleg az állampolgárságot a komunitárius vagy republikánus értelemben felfogó elemzők – nem rajonganak ezért a megoldásért, nem is beszélve a kormányokról, különösen miután az Európán kívüli világból érkezett migránsok integrálásának egyre nehezebb problémájával szembesülnek. Az államok döntéseit ilyen kérdésekben nem annyira (vagy nem elsődlegesen) az elméleti megalapozottság és elvek vezérlik, hanem sokkal inkább a konkrét állami, politikai, társadalmi vagy más érdekek, valamint a nagyfokú pragmatizmus.¹⁸⁵

Összegzés

A harmadik (azaz nem uniós) országokból érkező külföldiek választójogi státusára vonatkozó fenti tényeket, tendenciákat összegezve a következők állapíthatók meg. Azokban az országokban, ahol legalább helyi szinten megengedik az állandó lakos külföldieknek a választási részvételt, a megoldások széles skálája érvényesül, amely

¹⁸³ Uo. 160–161. o.

¹⁸⁴ L. például Alliance for Residency-Based European Citizenship; vagy az egyetemes választójogi kampány a világhálón: www.suffrage-universel.be

¹⁸⁵ Day, Stephen – Shaw, Jo: i. m. 188. o.

mindig az adott befogadó ország konkrét helyzetétől és hagyományaitól függ. Van ahol túllépnek a helyi szinten és tartományi (Skócia, Wales), valamint nemzeti szinten is megadják a választójogot (Nagy-Britannia, Írország és Portugália). Ezekben az esetekben szinte kivétel nélkül a korábbi gyarmati, illetve inkább gyarmattartói múltból eredő következményekről van szó, kisebb mértékben az ezzel összefüggő aktuális földrajzi és társadalmi-kulturális-nyelvi affinitásokról.¹⁸⁶ Az EU állampolgárságának megszületése után a státusok terén nem következett be az egyszerűsítés, hanem inkább fordítva, a helyzet tovább bonyolódott. Jelenleg az EU államaiban az állandó lakcímmel rendelkező *külföldieknek három kategóriáját különböztethetjük meg* – az *EU tagállamainak állampolgárait*, a valamilyen oknál fogva *kiemelt, többnyire a külön szabályozáson és szerződéseken alapuló státussal rendelkező úgynevezett harmadik országbeli külföldiek* (a Brit Nemzetközösség polgárai, a brazilok Portugáliában stb.),¹⁸⁷ és végül a *nem kiemelt státusú harmadik országbeli külföldiek*, akikre az általános szabályok vonatkoznak. A politikai részvételi jogok „adagolása” ezen a háromlépcsős skálán történik. Magyarország egyébként európai kontextusban a helyi és regionális szinten a külföldiekkel szemben inkább nyitott országnak számít, ami még a közép-kelet-európai térségben sem teljesen evidens. Igaz, Magyarország még nem szembesült olyan nagyobb migrációs hullámmal, amely a kulturálisan teljesen eltérő bevándorlók nagyobb tömegeit „sodorta volna” a területére.

¹⁸⁶ Uo. 186. o.

¹⁸⁷ Meg kell jegyezni, hogy a második kategória esetleges politikai előjogai csak a konkrét tagállami szinten érvényesülnek. Másik hasonló, de ma már okafogyottá vált példa a skandináv államok esete. Dánia, Svédország és Finnország egyfajta északi szolidaritás jegyében már régóta helyi politikai részvételi jogokat biztosított egymás állampolgárainak. A térségben túlmutató külvilág, azaz a máshonnan érkező bevándorlók felé először Svédország nyitott 1975-ben. Most már mindegyik észak-európai ország EU-tag és liberális, megengedő szabályozással rendelkezik. Lásd. uo. 193. o.

VIII. A migránsok választójoga, illetve más politikai részvételi lehetőségei az emberjogi vonatkozású nemzetközi egyezmények tükrében

Miután a politikai közösség határainak kijelölése még mindig döntően az államok szuverén joga, kevés olyan nemzetközi jogi dokumentum létezik, amely közvetlenül vagy közvetve foglalkozna a migránsok politikai részvételi jogaival. A hazájuktól távol élő személyek választójoga tehát nem tartozik a nemzetközi jog preferált témái közé. A szakirodalom ilyenkor ugyan valamilyen formában megemlíti azt a két-három alapvető jellegű egyetemes nemzetközi jogi dokumentumot, amelyben utalások találhatók a választójogra, de ezek önmagában nem adnak választ a migránsok politikai részvételi jogaival kapcsolatos kérdésekre. Ezek a dokumentumok az 1948. évi *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*, valamint az 1966-ban elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya*. Ezeknél konkrétabb és a témához jobban illeszkedő dokumentum az ENSZ Közgyűlése által 1990-ben elfogadott, a *valamennyi vándormunkás jogainak védelméről szóló egyezmény*. Mai napig ez a migránsok és családtagjaik jogaira vonatkozó legfontosabb egyetemes jellegű dokumentum. Hatásfoka viszont a később ismertetett okoknál fogva erősen megkérdőjelezhető.

Az ENSZ keretében 1948-ban elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 21. cikke a választójoggal összefüggésben a következőket mondja ki: 1. Minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. 2. Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához. 3. A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson. Ezekből a rendelkezésekből önmagában nem következik egyenesen sem a bevándorlók, sem a kivándorló állampolgárok választási részvételi lehetőségeinek biztosítása, viszont kimondja, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeiben való részvételre. Bár a Nyilatkozat ezt nyíltan nem mondja ki, a „minden személy a hazájában” fordulat úgy is értelmezhető, hogy minden állampolgár a hazájában jogosult részt venni a közügyekben.

A következő egyetemes jellegű nemzetközi jogi dokumentum, amely kitér a választójog kérdésére a már említett *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya*, amely 25. cikkében lényegében azt mondja ki, hogy minden állampolgár joga és lehetősége választani és jelöltetni magát a rendszeresen megtartott, az általános és egyenlő választójogon alapuló választásokon. Ezt a jogot csak komoly indokkal lehet korlátozni. 25. cikk: Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetésének, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a. a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; b. szavazzon és megválaszthatassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott

olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését; c. az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhesen. Az egyezségokmány már egyértelműen az állampolgárok részvételi jogáról szól. Miután a választójog esetében csak az ésszerűtlen korlátozások tilosak, a dokumentum alapján nem lehet egyértelműen amellel érvelni, hogy ez alapján mindenkinek biztosítani kell származási országában a választójogot.

A vándormunkásokat védő első egyezményt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretein belül fogadták el 1975-ben. Ezen dokumentum azonban a migránsokat kibocsátó és befogadó sok állam számára egyaránt elfogadhatatlannak bizonyult.¹⁸⁸ Az ENSZ keretében a vándormunkások jogvédelmének problémájával intenzívebben csak valamivel később kezdtek foglalkozni, annak ellenére, hogy az első lépések megtételére már az 1970-es években sor került. Az 1990-es egyezmény előkészítése 10 évet vett igénybe, ami arra is utal, hogy előkészítését és elfogadását komoly viták kísérték. Ennek megfelelően a végleges szöveg kompromisszumnak tekinthető, amely az államok szuverenitásának biztosítása és a migráns munkavállalók emberi jogainak védelme közötti egyensúlyt igyekezett megeremteni. A kompromisszumos megoldás nem bizonyult kielégítőnek, sok kritika is érte.

Az egyezmény gyenge elfogadottságát az is jelzi, hogy csak 13 évvel később, 2003-ban lépett hatályba, amikor is a minimálisan előírt számú ENSZ tagállam ratifikálta. Sokat mond az is, hogy mai napig nem csatlakozott hozzá egyetlen jelentősebb befogadó állam sem.¹⁸⁹ 2006 szeptemberéig csak 34 állam ratifikálta, azaz nem mondható túlzottan elterjedtnek és nem nagyon van hatással az aláírásukat nem adó országokra nézve.¹⁹⁰ Az európai országok közül eddig csak Bosznia-Hercegovina, valamint Törökország csatlakozott hozzá.

A kilenc részből álló egyezmény, amelyhez csak egészében véve lehet csatlakozni (igaz lehetőség van fenntartások és értelmező rendelkezések rögzítésére), egyébként nem kívánja felváltani a küldő és befogadó államok bilaterális együttműködését és meg akarja őrizni a csatlakozó államok szuverenitását. Legfontosabb célja a migráns munkavállalók és családtagjaik helyzetének javítása. Hatálya kiterjed minden vándormunkásra. Fontos megemlíteni azt is, hogy a reciprocitás nem játszik szerepet a benne lefektetett jogok érvényesítésében. Vándormunkás az a személy, aki „olyan állam területén, amelynek nem állampolgára, valamilyen tevékenységet ellenszolgáltatásért cserébe végzett, végez vagy fog végezni.” Ez a definíció az illegálisan beutazó vagy munkát vállaló vándormunkásokat is magába foglalja. A „migráns munkavállaló” fogalma minden vándormunkásra kiterjed, függetlenül attól, hogy a származási országa ratifikálta-e az egyezményt vagy sem.¹⁹¹

188 Erről az egyezményről lásd részletesebben Dux László: A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és a vándormunkások jogvédelme. *Acta Humana*, 16. évf. 2005. 3. sz.

189 Dux László: Egy elfelejtett egyezmény – Az ENSZ valamennyi vándormunkás és családtagjaik jogvédelméről szóló egyezmény. *Acta Humana* 17. évf. 2006. 3–4. sz. 10. o.

190 Bauböck, Rainer: *Stakeholder Citizenship...* 14. o.

191 Dux László: i. m. 11–12. o.

Az egyezmény a vándormunkások és családtagjaik különböző jogait szabályozza.¹⁹² E mostani áttekintés szempontjából főleg azok a jogok érdekesek, amelyek a migránsok politikai és más közéleti részvételi lehetőségeire vonatkoznak, illetve a hazájukkal való kapcsolattartást érintik. A 14. cikk például külön kiemeli a migránsok azon jogát, hogy magánéletükbe ne avatkozzon be az állam, továbbá tegye lehetővé azt, hogy szabadon kommunikálhassanak az otthonukkal.¹⁹³ A dokumentum fontosnak tartja a migránsok kulturális identitásának megőrzését, sőt annak állami támogatását is követelményként rögzíti. A speciális jogok közé tartozik a kollektív kitoloncolás tilalma, illetve az, hogy megtakarításaikat és személyes tulajdonukat munkaviszonyuk végével származási országukba magukkal vihessék.¹⁹⁴

Az egyezmény többletjogosultságokat is tartalmaz az úgynevezett dokumentált (azaz a tulajdonképpeni legális) vándormunkások és családtagjaik számára. Ők nemcsak csatlakozhatnak a már működő szakszervezetekhez, hanem érdekképviselői szervezetet is alapíthatnak. Joguk van továbbá a munkavégzés szerinti állam közügyeiben való részvételre, valamint a 41. cikk értelmében az adott állam szabályai szerint aktív és passzív választójoggal is rendelkezhetnek. Ezeket a jogokat azonban korlátozni lehet, mégpedig a nemzetbiztonság, a közrend és mások jogainak védelmében, igaz, csak a demokratikus társadalom megvédéséhez szükséges mértékig. A 42. cikk szerint a befogadó államoknak létre kell hozni olyan intézményeket, amelyek feladata a vándormunkások különleges szükségleteinek, törekvéseinek és kötelezettségeinek a figyelembe vétele, mégpedig olyan módon, hogy választott képviselőik részt vehessenek e szervezetek munkájában. A 42. cikk 2. bekezdése a helyi közösségek döntéshozatalában való részvétel lehetőségét teremti meg számukra a nemzeti jogszabályok keretei között. A 3. bekezdés azonban némileg összekeveri az előző két bekezdés rendelkezéseit, mert deklarálja azt, hogy a „*vándormunkások a munkavégzés államában élvezhetnek politikai jogokat, amennyiben az adott ország szuverenitását gyakorolva ilyen jogokat biztosít számukra.*” Tulajdonképpen a vándormunkások számára itt található meg a politikai jogok legmagasabb szintű védelme az összes nemzetközi jellegű emberi jogi egyezmények közül.¹⁹⁵

Az idézett egyezmény tehát viszonylag bőkezűen bánik a politikai jogokkal a legális migránsok tekintetében, akkor is, ha a végső döntést az érintett államra hagyja. Az egyezmény további nagyvonalú rendelkezéseivel együtt talán ez is hozzájárult ahhoz, hogy eddig csak kevés állam fogadta el és alkalmazza azt. Az igazán fontos befogadó országok közül pedig senki nem csatlakozott hozzá. Nagyon sok állam vonakodik az egyezmény aláírásától és még inkább annak ratifikálásától. Dux László szavaival élve még legyengített formában is veszélyesnek tartják az egyezményt saját munkaerő-migrációs rendszerük fenntartása szempontjából.¹⁹⁶

192 Ezekről lásd részletesen a Dux László idézett tanulmányában.

193 Uo. 16. o.

194 Uo. 18. o.

195 Dux László: i. m. 19. o.

196 Uo. 27. o.

Európában regionális szinten az Európa Tanács keretében elfogadott két egyezmény is kitér a más tagállamok területén élő vándormunkásokra és migránsokra. Az *Európa Tanács* már 1977-ben elfogadta a *vándormunkások jogi státusáról szóló egyezményt*,¹⁹⁷ amelyet 1992-ben a *külföldieknek a helyi szintű közéletben való részvételéről szóló egyezmény*¹⁹⁸ követett. Mindkét egyezmény hatáskörük viszonylag csekély, amit az is jelez, hogy kevés tagállam írta alá és ratifikálta. Az első egyezményt eddig 11 állam ratifikálta, a másikat pedig csak 8 (További 5 ország már aláírta, de még nem ratifikálta.). A ratifikáló államok között viszont egyaránt vannak régi demokratikus tagállamok és – bár kisebb mértékben – a rendszerváltás után megalakult vagy átalakult országok.¹⁹⁹ Az egyezmény már 4 állam általi elfogadása és ratifikálása után hatályba lépett 1997-ben.

Az egyezmény három részből áll. Az első a külföldiek szólásszabadságával és egyesületi szabadságával foglalkozik. A második rész arra ösztönzi a részes államokat, hogy tegyék lehetővé, illetve könnyítsék meg a náluk lakó külföldieknek a helyi szinten működő konzultatív testületek, szervek létrehozását. A harmadik rész arra hívja fel az államokat, hogy 5 év legális és tényleges tartózkodás után helyhatósági szinten adjanak választójogot a náluk élő külföldieknek. Az, hogy aktív vagy passzív választójog biztosításáról van-e szó, már az egyes részes államok döntésétől függ. Végül megállapítható, hogy ezen egyezmény egyelőre nem gyakorolt jelentősebb hatást a legtöbb európai államban. Az igazán nagy bevándorló közösségekkel rendelkező államok távol tartják magukat ettől az egyezménytől, ami azonban nem jelenti azt, hogy területükön egyáltalán nem biztosítanak semmiféle politikai részvételi jogot a külföldi állampolgároknak.

A kérdés másik dimenziójával, azaz a külhonban élő saját honfitársak, emigránsok – azaz expatrioták – jogaival és a velük való kapcsolattartással kevésbé konkrét szinten foglalkozik a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek, ezen belül az *Európa Tanács*. Ennek ellenére éppen az Európa Tanácson belül működő *Parlament*i *Kögyűlés* az 1990-es évektől kezdve fokozott figyelmet szentel e kérdésnek. Ezen szervezeten belül születtek azok a *puha jogi jellegű ajánlások*, amelyek a külföldön élő európaiak problémáira reagálnak.

A kérdéssel foglalkozó dokumentumok sorát az *Európa Tanács Parlament*i *Kögyűlésének 1035. számú határozata* nyitotta meg 1994-ben. A határozat megállapítja, hogy sok európai ember lakik származási országán kívül és a jogalkotóknak és döntéshozóknak az ő igényeikre és problémáikra is reagálniuk kell. Ezen emigránsok közül sokan érdekeltek a származási országukkal való kapcsolat fenntartásában, különösen azért, hogy megőrizhessék kulturális identitásukat. Számos problémával találkoznak viszont – a népszámlálási adatok hiányával, továbbá a korlátozott politikai és szociális jogokkal, az esetleges reintegráció nehézségével vagy egyszerűen

197 European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, CETS No. 093 (24/11/1977)

198 Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, 1992.

199 Konkrétan a következő államokról van szó: Albánia, Dánia, Finnország, Hollandia, Írország, Norvégia, Olaszország és Szlovénia.

csak a származási országokról szóló információ hiányával. Ezért a Közgyűlés arra hívta fel a tagállamokat, hogy aktualizálják a külföldön élő honfitársaikra vonatkozó népszámlálási adatokat, készítsenek olyan jogalkotási tervezeteket, programokat, politikai vagy adminisztratív intézkedéseket, amelyek javítani képesek az államok és a tőlük elszármazott, de külföldön élő honfitársaik kapcsolatain. Célszerű lenne megkönnyíteni a származási országokba történő esetleges reintegrálódást is. Javítani kell a konzuli hálózatokon, valamint célszerű támogatni az olyan egyesületek és nem-kormányzati szervek tevékenységét, amelyek részt vesznek az államok és a diaszpóráik közötti kapcsolatok fenntartásába. Ugyanakkor végül a képviselők arra is felhívták az államokat, hogy írják alá és ratifikálják a külföldiek helyi szintű közéleti részvételét szabályozó, fent már ismertetett egyezményt.²⁰⁰

A következő fontos Európa tanácsi dokumentum az 1999-ben elfogadott *1410. számú ajánlás*, amely „*A külföldön élő európaiak és a származási országuk közötti kapcsolatok*” címet viseli. Ez a dokumentum már hivatkozik az 1994-es okmányra. Az ajánlás megemlíti, hogy egyre nagyobb mozgás tapasztalható Európán belül és kifejezte azt a reményét, miszerint az államok saját érdeküként fel fogják ismerni azt, hogy célszerű törekedniük arra, hogy külföldön élő állampolgáraik is folyamatosan és aktívan éljenek a státusuk adta lehetőségekkel. A külföldön élő európaiak fontos szerepet játszhatnak a kibocsátó és a befogadó államok közötti kapcsolatok ápolásában és javításában. Az emigráció hídként szolgálhat az államok és kultúrák között.

Mindebből kiindulva a Közgyűlés néhány fontos ajánlást tett a Miniszterek Bizottságának és a tagállamoknak. A Miniszterek Bizottságának azt javasolta, hogy dolgozzon ki egy olyan ajánlást a tagállamok számára, amelynek célja az expatrióták származási országuk politikai, társadalmi és kulturális életében való önkéntes részvételének támogatása, serkentése. Ebben segítségükre lehetnek a sajátos képviselési és politikai részvételi formák, mint például a választójog megadása, a különleges parlamenti képviselő biztosítása vagy más jellegű, de intézményesített konzultatív tanácsok létrehozása. A tagállamoknak pedig azt javasolta a dokumentum, hogy a döntés-előkészítésben vegyék figyelembe az expatrióták érdekeit, mégpedig úgy, hogy tegyék lehetővé számukra közvetlenül a származási országukban vagy annak külképviseletein való szavazást, továbbá a befogadó államok engedjék meg a más államok expatriótáinak, hogy helyhatósági szinten szavazhassanak, valamint garantálják az expatrióták számára az aktív és passzív választójogot az európai testületek tisztviselőinek megválasztása során.²⁰¹

Végül meg kell említeni a 2004-ben elfogadott *1650. számú közgyűlési ajánlást*, amely az előbb idézett dokumentumokhoz hasonló alapokról indul, de bizonyos hangsúlyeltolódások tapasztalhatók benne. Felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy eddig a migráció kapcsán az Európa Tanács tagállamaiban inkább az immigránsok, azaz a bevándorlók és azok integrációjának problémái kerültek előtérbe, kevésbé ve-

200 Parliamentary Assembly. Resolution 1035 (1994) on Europeans living abroad. <http://assembly.coe.int>

201 Parliamentary Assembly. Recommendation 1410 (1999) Links between Europeans living abroad and their countries of origin. <http://assembly.coe.int>

lőttek fel a kérdés emigrációs dimenziói. Fontos az is, hogy a kompetens döntéshozók megtalálják a megfelelő arányokat a befogadó országba történő integrálás és a származási országgal való kapcsolatok ápolása között. A dokumentum arra hívja fel az államokat, hogy tekintsék át a kivándorlókkal kapcsolatos, emigránsokat érintő politikájukat, hozzanak létre intézményes kapcsolatot az expatrióta közösségekkel, vegyék figyelembe érdekeiket a politikai döntéshozatali eljárásokban, különösen az állampolgársági és a politikai jogait érintő kérdésekben, ösztönözzék és támogassák az expatrióták egyesületeit és NGO szervezeteit. Újdonságként megemlíthető, hogy az ajánlás felvetette egy olyan, az Európa Tanács égisze alatt létrehozandó tanács gondolatát, amely páneurópai szinten képviselné a külföldön élő európaiakat.²⁰²

Az expatriótákkal foglalkozó átfogó jellegű európai egyezmény még nem született, egyelőre nincs is napirenden. Tény, hogy az ezredforduló táján az Európa Tanácsban belül²⁰³ is sokat foglalkoztak a nemzettársak, illetve honfitársak és az anyaország kapcsolatának kérdésével. Ezt tulajdonképpen a magyar státustörvény kapcsán kibontakozott nemzetközi viták indukálták, de az azonos nemzetiségű, de eltérő állampolgárságú nemzettársak problémája némileg más, mint az itt tárgyalt expatrióták kérdése, bár vannak érintkezési pontok. A nemzeti felelősségi klauzulák alapján elfogadott státus-, kedvezmény- vagy honfitársi törvények némileg más logikát képviselnek, mert alapvetően nem foglalkoznak a választójoggal, de néhány esetben azért kitértek a külhonban élő nemzettársak konzultatív-tanácsadó testületeinek kérdésére (például az orosz honfitársi törvény vagy a bolgár jogszabály). Miután azonban ez egy olyan komplex probléma, amely külön tanulmányt igényelne, ezen a helyen nincs mód a két problémakör érintkezési pontjainak a bemutatására.²⁰⁴

202 Parliamentary Assembly. Recommendation 1650 (2004) Links between Europeans living abroad and their countries of origin. <http://assembly.coe.int>

203 Különösen a Parlamenti Közgyűlésben és a Velencei Bizottságban.

204 A nemzettársakról való gondoskodás különböző modelljeiről és a téma elméleti vonatkozásairól lásd Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.

IX. Az egyes meghatározó európai politikai közösségi modellek és az állampolgársági szabályozások fejlődése az ország-tanulmányok tükrében

Az állampolgársági szabályozás egyetlen egy országban sem egysíkú, zökkenőmentes és lineáris folyamat következménye, hanem mindig hosszú történeti fejlődés és szellemi útkeresés eredménye. Ez egyaránt vonatkozik az állampolgárságról vallott általános felfogásra, annak preferenciális rendelkezéseire, valamint a státus konkrét politikai, szociális és kulturális tartalmára. A következőkben sor kerül az egyes nagyobb, illetve valamilyen oknál fogva jellemző vagy éppen fordítva, nagyon sajátos európai állampolgársági modellek történeti fejlődésének és működésének bemutatására. Ebben a vizsgálatban főleg az állampolgárságon mint a politikai közösségi tagságot meghatározó szemponton, valamint az állampolgársági szabályozás etnikai összefüggéseinek a vizsgálatán lesz a fő hangsúly.

A vizsgálatot azzal a három nagy és jellemző modellel célszerű kezdeni, amelyek sok tekintetben meghatározták a többi európai ország fejlődését – mintaadással vagy saját hatalmi súlyuknál fogva. Ez a francia, a német és a brit szabályozás. Azután következik két kisebb európai ország állampolgársági fejlődésének bemutatása: Észtországé és Portugáliáé.

Miért éppen e két, egymásra egyáltalán nem hasonlító és példájukkal más államokra sem különösebben ható állam került kiválasztásra? Egyrészt azért, mert az összes európai állam prezentálása lehetetlen feladat, másrészt azért – és ez a fontosabb – mert a két említett ország az európai kontinensen a történelmi és állami fejlődés szempontjából két szélsőséges pólust képvisel. Míg Portugália kisebb méretei ellenére az évszázadok során gyarmatbirodalomná nőtte ki magát, addig a kis Észtország először csak 1918-ban vált független állammá. A dekolonizációs folyamat szemszögéből is két végletet képviselnek az említett államok. Amíg a portugáloké volt az egyik legutolsó komoly gyarmatbirodalom, amelyet véglegesen csak az 1974 után veszítettek el, addig az észtek a II. világháborút követően bizonyos értelemben egészen 1991-ig (szovjet) gyarmati függőségben éltek. A maga idejében mindkét országnak szembe kellett néznie a gyarmati múlt migrációs következményeivel is. Az észteknek el kellett dönteniük, hogy miként viszonyuljanak a volt szovjet birodalom centrumából érkezett és náluk rekedt oroszokkal, illetve más oroszajkú lakosokkal, a portugáloknak pedig reagálni kellett a volt gyarmataikról hozzájuk tömegesen bevándorló afrikai és ázsiai migránsok integrációs problémáira. Az észti és a portugál állampolgársági politika tehát meglehetősen eltérő kihívásokra kellett, hogy reagáljon. Példájuk mutatja, hogy a modern Európán belül milyen eltérő lehet a fejlődés és a szabályozás menete.

A témával foglalkozó szakirodalom általában két, egymással némileg szembenálló modellt tekint meghatározónak – a francia és a német állampolgársági szabályo-

zást, és ezzel együtt a mögöttük álló nemzetfelfogást.²⁰⁵ A francia államnemzet felfogástól és a német nyelvi-kulturális nemzetfelfogástól ugyanis nem lehet elvonatkoztatni a kérdés tárgyalásánál. A francia és német szabályozást azért tekintik az európai állampolgársági jogfejlődés két – ellentétes irányultságú – sarkalatos pontjának, mert amíg Franciaország fennállása során döntően az államhoz való tartozásra, mint legfontosabb konstitutív elemre koncentrált, addig Németország márkánsan előtérbe állította az etnikai szempontokat. Természetesen egyik modell sem hermetikusan lezárt entitás, egymásra is hatnak, illetve folyamatosan tovább fejlődnek, ezért elemzésük során nem célszerű túlzó általánosításokba bocsátkozni,

Franciaország

A modern állampolgárság kialakulásának tárgyalása elképzelhetetlen a francia fejlődés ismertetése nélkül, hiszen az nagyon komoly mértékben befolyásolta az egész kontinentális európai fejlődést. Az állampolgárság fogalmának történetében mérőföldkönek számít az 1789-es francia forradalom, amely a politikai rendszer fókuszába helyezte a jogokkal felruházott állampolgárt. A francia fejlődés bemutatásánál fontos, hogy itt a nemzetállam kialakulása megelőzte a forradalmat, azaz az állampolgárság kialakulását is. Ezen kívül Franciaországban az állampolgárság fogalma elválaszthatatlan a francia politikai nemzet fogalmától, amit a mai napig használt terminológia is jelez – a francia nyelvben az állampolgárság megjelölésére a „nationalité” kifejezést használják. Ezen túlmenően még a „citoyen” szó is jelentheti az állampolgárt.

A forradalom előtt nem létezett átfogó jellegű formális jogi definíciója annak, hogy ki tekinthető francia alattvalónak. Igazából csak az örökösödési perek kapcsán kialakuló joggyakorlat húzott határt a francia és a külföldi között. A 16. században három feltétele volt annak, hogy valakit franciának tekintsenek: 1. a francia királyságban kellett születni, 2. francia szülőktől kellett származni és 3. állandó jelleggel Franciaországban kellett lakni. A híres *ius soli*-t a Párizsi Parlament (azaz bíróság)²⁰⁶ egy 1515. évi ítélete vezette be a francia rendszerbe, amikor kimondta, hogy függetlenül a szülők eredetétől a Franciaországban való születés mindenkinek megadja az öröklési képességet és ezáltal a francia honosságot. Ehhez viszont az érintettnek állandó jelleggel a királyság területén kellett élnie. Abban az esetben, ha a bíróság nem állapította meg a honosságot, I. Ferenc király uralkodásától kezdve, a király kizárólagos joga volt a külföldiek honosítása.²⁰⁷ A forradalom előtt a *ius soli* és a *ius sanguinis* elvek keveredtek a francia gyakorlatban, azonban minden esetben megkövetelték a helyben lakást. A régi jog szerint tehát franciának azt lehetett tekinteni, aki Francia-

205 Ennek a témának kimerítő magyarázatát adja Brubaker, William Rogers: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press. Cambridge – London, 1992.

206 A középkori és koraújkorai Francia Királyságban ugyanis parlamenteknek hívták a bíróságokat.

207 Széplaki-Nagy Gábor: Az állampolgárság szabályozása Franciaországban. HEFOP. Kézirat. 3. o.

országban élt, feltéve ha ott is született, illetve külföldön élő francia szülőktől származott, valamint ha a király franciává honosította.²⁰⁸

A francia forradalom több tekintetben változásokat eredményezett a francia állampolgársági elméletben és gyakorlatban. Az *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának* 1789. évi elfogadása meghirdette az emberek egyenlőségét – állampolgárságtól függetlenül, hiszen a nyilatkozat egyetemességre törekedett és nemcsak a franciák jogairól szólt –, továbbá a népszuverenitás elvét. Az addig is létező polgár (citoyen) kifejezés más értelmet nyert és többé már nemcsak a rendi-szociális státusra, hanem az újszerű jogi és morális kötelezésekre is utalt az állam és polgára, valamint az emberek egymás közötti viszonyaiban. A franciák és a velük szolidáris külföldiek, akik szolgálatot tettek a forradalmi államnak – amennyiben az országban éltek és hűség esküt tettek – francia állampolgárokká válhattak, ezáltal pedig a francia (állam)nemzet tagjaivá is lettek. Ez utóbbit ugyan alapvetően politikai közösségként fogták fel, ennek ellenére idővel komoly polgári, kulturális és szociális tartalma is lett. A francia forradalom politikai-kulturális értelemben ugyanis két fontos dolgot örökölt az általa gyűlölt régi rendszertől és annak intézményeitől, azaz az abszolutista monarchiától és az abban domináns katolikus egyháztól. Egyrészt azt a nézetet, hogy a hatalom egy végső központi forrásból ered – korábban a királytól, később a nemzettől. Másrészt a bizalmatlanságot, sőt, néha türelmetlenséget a társadalmi és erkölcsi pluralizmussal, sokszínűséggel szemben.²⁰⁹ Erkölcsi piedesztálra pedig a forradalmi francia nemzetet és annak ideáljait emelte.

A fenti hagyományból és bizalmatlanságból fakadt a francia forradalmi centralizmus és az unifikálásra, jogi egységesítésre való hajlandóság. Szemben a korábbi rezsimmel, az új felfogás az állam és az egyén közötti közvetítő intézményekkel szemben is bizalmatlan volt, és igyekezett „eltakarítani minden gátat” ebből a viszonyból. Az egyén szabadságát eszerint legjobban az állam biztosíthatja és a modern öntudatos egyénnek célszerű levetni magáról a korábbi elavult kulturális, regionális vagy akár társadalmi korporatív béklyókat. Ez a felfogás a 19. század döntő részében meghatározó volt, de legjobban a III. Köztársaság idején, azaz az első világháború előtt és után érvényesült, amikor a polgári republikánusok és a mérsékelt baloldal határozta meg a francia szellemi diskurzust. A republikánusok nagy célja a hivatástudattal rendelkező, hazafias francia nemzet megteremtése volt, a parasztok igazi állampolgárokká emelése, valamint a köztes közvetítő társadalmi intézmények (például az egyház) befolyásának a megtörése. Ez a meggyőződés húzódott erőteljes antiklerikális politikájuk hátterében is. Egyik fő befolyásolási eszközük az oktatási rendszer és a közélet színtere volt. Az állampolgárság számukra nemcsak jogi státust, hanem nevelési eszközt, magatartási formát és erkölcsi hozzáállást is jelentett.²¹⁰

208 Uo. 4. o.

209 Laborde, Cécile: Republican Citizenship and the Crisis of Integration in France. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004, 47. o.

210 Uo. 48–49. o.

Ezeknek a hosszú 19. századi folyamatoknak köszönhetően alakult ki az a francia állampolgári felfogás, amelyre sokáig annyira büszkék voltak a párizsi döntéshozók. A témával behatóan foglalkozó Cécile Laborde ennek lényegét úgy fogalmazta meg, mint republikánus szintézist a liberális és polgári felfogás között. A francia (republikánus indíttatású) polgári liberális modell szerint igyekszik összhangot, szintézist teremteni a klasszikus polgári humanizmus és a modern liberális felfogás között. Három viszonylatban kell egyensúlyoznia: 1. a szabadság és az állam között, 2. az állampolgárság és a személyi autonómia között, valamint 3. a nemzet és az univerzalizmus között.²¹¹

A republikánus hagyomány sok tekintetben jelenleg is meghatározó Franciaországban, ahol már körülbelül 20 éve intenzív vita folyik erről a kérdésről. Ennek kiváltó oka, hogy az utóbbi évtizedekben a migrációnak köszönhetően jelentősen megváltozott a francia társadalom összetétele, és a nagyszámú bevándorló egyre több integrációs gondot okoz. A híres (iskolai) fátyolviselési-ügy is ennek egyik megnyilvánulása. A helyzetet bonyolítja a globalizáció, a hagyományos jóléti állam válsága, illetve újradefiniálása és a gazdasági neoliberalizmus által kiváltott, most már világszerte jelentkező problémák.

A mostani francia diskurzusban meghatározó és hangadó republikánus megközelítés nem független a 19. század végi republikánus teljesítmény csodálatától. Ahogy Magyarországon sokan az esztétörténetben a reformkorra, illetve a dualizmus időszakára gondolnak vissza szívesen, úgy francia környezetben sokan a 19. század végére, a 20. század elejére tekintenek vissza, mint pozitív tradícióra. Világos ugyanakkor, hogy a két korszak (az akkori és a mostani) nem azonos, ezért kell kreatívan viszonyulni a nemzeti szellemi hagyományokhoz.

A jelenlegi francia ideológiai republikánusoknak (azaz a jobbközép, de még inkább a balközépben lévő politikai erők jelentős részének) az integrációs vitákban döntően a multikulturalizmus híveivel, valamint a radikális baloldal internacionalista jogkiterjesztő és kompenzációs elképzeléseivel kell vitatkozniuk. Közben pedig az idegenellenes szélsőjobb által befolyásolt társadalmi környezetre is tekintettel kell lenniük, hiszen az integrációs modell körüli vita – részben a szélsőjobb előretörése miatt is – intenzívebbé vált az utóbbi 20–30 évben. A radikális baloldalt leginkább a libertariánus és internacionalista-univerzalista, az 1960-as évekből részben megmaradt antikolonialista nézetek jellemzik. Gyakran hangoztatják a modern világban a poszt nacionális állampolgársági státus csökkenő jelentőségét, a különbözőséghez való jogot stb.

Érdekes – főleg republikánus szemszögből – az integrációs vita jellege. A republikánus érzelmű szakértők, politikusok és értelmiségiek úgy jellemzik a multikulturalizmust, mint a romantika retrográd és reakciós változatának egyik változatát, amely támadja a francia földön fontos, abban gyökerező felvilágosodás hagyományát. Sőt, a francia köztársasági tradíció valamennyi fontos pillérét aláássa – a szabadság, egyenlőség, testvériség elvét, valamint a laicitás követelményét. Az államnak pedig meg

211 Uo. 46. o. és 48. o.

kell őriznie semleges jellegét.²¹² A multikulturalizmus viszont a társadalom további kulturális fragmentáltságához vezet, azt mélyíti el, ezáltal pedig gyengíti a társadalom szociális kohézióját is. Ezzel a megoldással szemben a republikánus hagyományban gyökerezők az individuális integrációt hangsúlyozzák, a francia társadalom értékeinek, életstílusának fokozatos elsajátítását, a saját „hozott” kulturális normáknak pedig a magánszférába szorítását szorgalmazzák. Ezzel egyidejűleg a republikánus modell hívei szót emelnek az állampolgárság mint kategória egyfajta „deszakralizálása”, instrumentálissá válása ellen. Nem akarják elfogadni azt, hogy az állampolgárság csak egy jogi státusz legyen, amelynek megszerzése a könnyebb egyéni boldogulás miatt fontos. Ehelyett a francia állampolgárságban rejlő morális értékeket és polgári erényeket hangsúlyozzák. Részben ez vezetett ahhoz, hogy az 1990-es években a második generációs bevándorlók esetében szakítottak a *ius soli*-n alapuló automatizmussal, azaz a francia állampolgárságra jogosult bevándorlónak egyénileg kellett kérvényezniük, hogy állampolgárrá váljanak, ezzel is kimutatva, hogy az fontos a számukra.²¹³

Hogyan is néz ki röviden a francia állampolgársági szabályozás története, valamint annak politikai jogi töltete? Ennek a kérdésnek legalább rövid felvázolása azért is fontos, mert a modern politikai nemzet és állampolgárság fogalma elválaszthatatlan a francia forradalomtól. Az 1789-es esztendő a modern politikai nemzet születésdátumaként is felfogható, mert „...a felvilágosodásban kiérlelt koncepciót, – miszerint a közös nyelvben, szokásokban, intézményekben, történeti hagyományokban körvonalazott történeti képlet, a nemzet egyfajta „politikai test” – a francia forradalom jogi deklarációkba foglalva jelenítette meg.”²¹⁴ A politikai közösségként felfogott nemzet lett a szuverenitás fő letéteményese, a nemzet kulcsszereplője pedig az (állam)polgár. Az 1789. évi decemberi törvény két állampolgár-kategóriát különböztetett meg – a polgári jogegyelőséget ugyan élvező, de a politikai jogokkal automatikusan fel nem ruházott francia állampolgárok csoportját, és a politikai jogok 9sszeségével is rendelkező aktív állampolgárok kategóriáját. Ez a megkülönböztetés először bekerült az 1791. évi alkotmányba, de a néhány évvel későbbi alaptörvények (1793-as, 1795-ös és 1799-es) már eltörölték ezt a kettőséget és az állampolgár kifejezést kiterjesztették mindenkire, aki politikai jogokat gyakorolt.²¹⁵

Már a francia forradalom időszakában megmutatkoztak viszont az első ellentmondások. Mint minden forradalom kezdetben, a francia is meglehetősen nyitott és univerzalisztikus volt. Ez nyilvánult meg az általános jogkiterjesztésben a francia lakosság döntő részére, valamint a szolidaritás alapján (vagy jutalmazás gyanánt) a külföldi szimpatizánsoknak osztogatott állampolgárságban, amelyet úgy tekintettek,

212 Uo. 58. o.

213 Uo. 59. o.

214 Kisteleki Károly: Az állampolgárság jogintézményének két európai alapformája: a német és a francia modell. In: Kormányzás és kodifikáció. Tanulmányok az Újkori Európa jogfejlődéséről. Szerk. Rácz Lajos. Új Ember Kiadó, Budapest, 2006. 121. o.

215 Uo. 122. o.

mint etnikumtól független, de az érdemekkel arányosan megszerezhető befogadó státust. Kisteleki Károly szerint a külföldiekhez való viszonyulás szempontjából két periódusra osztható a francia forradalom: az elsőt (1789–1793) a forradalmi internacionalizmus és az idegenekkel való szolidaritás érzése hatotta át, a másodikat (1793–1804) viszont a nacionalista túlfűtöttség jellemezte. A *ius sanguinis*-on kívül – amely automatikusan francia állampolgárságot biztosított a franci szülőktől Franciaországban született gyerekeknek – a forradalmárok fontos szerepet tulajdonítottak a *ius soli*-nak is, amely megkönnyíthette az idegenek franciaországi életét és potenciálisan garantálhatta az országhoz fűződő hűségüket.²¹⁶

Mi az oka ennek az ingadozásnak? A forradalom története elválaszthatatlan az először honvédő, majd a forradalom egyes eszméit „importáló” hódító háborúk sorozatától. Külső háborúk idején minden közösség bezárkózásra hajlamos. Ezért a politikai lojalitás mellett 1793 után újból a születési kapcsolat került előtérbe, ami megnyilvánult a *ius sanguinis* alapelveként való bevezetésében, pedig a forradalom legelején, ahogy a fentiekből is kiderült a *ius soli* volt a meghatározó elv. A híres napóleoni *Code Civil* (1804), amely szabályozta az állampolgárság kérdését is, már a *ius sanguinis* elv alapján állt. Igaz, a területiális jellegű *ius soli*-t sem hagyták el teljesen. Minden Franciaországban született külföldi lehetőséget kapott arra, hogy a nagykorúságát – ez akkor 21 év volt – követő évben kérelmezze a francia állampolgárságot, feltéve, ha állandó jelleggel az országban lakott, vagy kijelentette, hogy mindvégig ott kíván élni, illetve a jövőben oda kíván költözni. Erről nyilatkozni kellett és a nyilatkozattól számított egy éven belül ténylegesen Franciaországba kellett költöznie a kérelmezőnek.²¹⁷

A külföldi szülők francia földön született gyermekei a későbbi állampolgársági szabályozások értelmében (1851, 1889) is lehetőséget kaptak arra, hogy francia állampolgárokká váljanak. Ennek társadalmi elfogadottságát az is megkönnyítette, hogy az országban viszonylag alacsony volt a születési ráta és az alakuló iparnak sok munkaskézre volt szüksége. Így Franciaország a bevándorlók egyik kedvelt céljává vált.²¹⁸ 1851-ben ennek érdekében bevezették a kettős területi jogot, amely értelmében francia állampolgárnak tekintettek minden Franciaországban született egyént, akinek legalább egyik szülője Franciaországban született. Az 1889. évi módosítás az a céllal történt, hogy növekedjen a hadseregbe behívhatók száma, hiszen 1871 óta állandó feszültség volt a francia-német államközi viszonyokban. Ez a szabályozás még jobban megerősítette a *ius soli*-t, mert úgy rendelkezett, hogy minden francia földön született és nagykorúsága elérése idején is ott élő idegen fiatal is francia állampolgárrá válik, amennyiben a nagykorúsága elérését megelőző esztendőben kifejezetten nem mond le francia állampolgárságról.²¹⁹

216 Uo. 124. o.

217 Széplaki-Nagy Gábor: i. m. 4. o.

218 A 19. századi bevándorlók főleg belgák, spanyolok, olaszok és svájciak voltak.

219 Széplaki-Nagy Gábor: i. m. 5. o.

Az 1927-es szabályozáskor pedig még könnyebbé vált a francia státus megszerzése, hiszen az ország nagyon sok férfit veszített el az első világháborúban. A helyben-lakási követelmény 3 évre csökkent és a francia állampolgárságot nemcsak apai, hanem anyai ágon is lehetett örökölni. Igaz, ezeket a honosításokat a németekkel kollaboráló Vichy-rezim részben – főleg zsidóellenes élel – felülvizsgálta. A második világháború utáni francia állam a jogfolytonosság jegyében visszatért a korábbi elvekhez, valamint 1945. októberében új állampolgársági kódexet fogadtak el.

Az állampolgárság az új szabályozásban mindkét (anyai és apai) ágon öröklődött, mégpedig a szülőhelytől függetlenül, továbbá az országban való születéssel is meg lehetett szerezni azt, amennyiben valamelyik szülő már Franciaországban született. A következő reform 1973-ban történt, amikor – kicsit megkéskve ugyan – reagálni igyekeztek a gyarmatbirodalom felbomlására.²²⁰ Ezen kívül hatástalanította a házasságnak az állampolgári státusra gyakorolt hatását és egyenlőséget garantált férfi és nő között. Ennek a reformnak köszönhető azon 1993-as intézkedés is, amely értelmében az egykor francia közigazgatás alatt álló területek tekintetében eltörölték a kettős területi elv²²¹ alkalmazását, azaz gyakorlatilag jelentősen megnehezítették a volt gyarmatlakók számára a francia állampolgárság megszerzését. Igaz, 1998-ban egy újabb reform során az algériai gyermekek tekintetében megint könnyítéseket vezettek be.²²² Az 1998-as reform megerősítette azt az elvet, hogy a másod- és harmadgenerációs bevándoroltak majdnem automatikusan megszerezhetik a francia állampolgárságot.

Ebből is látható, hogy a francia szabályozásra mindkét elv hatással volt. Ez azonban a többi gyarmatbirodalomhoz hasonlóan még nem jelentette a gyarmatlakók automatikus jogi „franciásítását”. Csak „az arra érdemes,” illetve „civilizált” bennszülöttek juthattak francia állampolgári státushoz. Természetesen sokat számított a konkrét terület pontos jogi státusa is, például az, hogy tengerentúli megyének számított-e (mint például Algéria) vagy sem (Tunézia csak protektorátus volt). A gyarmatokon a saját univerzális civilizációs hivatásában bízó francia *Nation Grande* nem az állampolgárok nevelését tekintette saját feladatának, hanem azoknak a francia érdekekhez igazodó „civilizálását”. A honosítás ezért a fent már említett módon csak egyénileg történt.²²³ Így nem igazán merült fel a politikai jogok érzékeny kérdése.

A később ismertetett, viszonylag megengedő brit modelltől eltérően a franciák a 19. század elejétől szigorúan bántak a náluk lakó külföldiekkel. Ellenőrzésükben a rendőrségnek és az erre szakosított közigazgatásnak jutott meghatározó szerep.

²²⁰ Uo. 6. o.

²²¹ Ez dupla ius soli-nak is felfogható. Ezen elv tulajdonképpen 1851-től érvényesült a francia földön, és azt jelenti, hogy a Franciaország területén született személy, amennyiben egyik szülője is ott született már automatikusan szerezhette meg a francia állampolgárságot. Ezzel szemben az egyszerű ius soli-t alkalmazták Franciaországban az ismeretlen szülőktől született gyerekek esetében, azok hontalanságának elkerülése érdekében. Lásd részletesebben Kistelegi Károly idézett tanulmányát.

²²² Uo. 7. o.

²²³ Laborde, Cécile: i. m. 54. o.

Nemcsak a modern állampolgári státus, hanem a szigorú idegenrendészeti szabályozás és ellenőrzés is a francia forradalmat közvetlenül követő kor terméke. Az első intézkedéseket már 1793-ban bevezették, amikor az „ostromlott forradalmi erődként” felfogott Franciaország hazafiai a forradalmi univerzalizmusból egy időre xenofób magatartást vettek fel.²²⁴ Itt kezdődtek azok a kétértelműségek is, amelyek a francia modellt jellemzik.

Az állampolgárság értelemszerűen mindig a politikai közösségbe történő befogadásról és kizárásról szól. Ez igaz a francia esetre is, amely azonban szeret univerzaliztikus, jogkiterjesztő szerepben feltűnni, ugyanakkor a mai napig nagyon szigorú szabályokat alkalmaz a politikai közösség pontos és világos határainak kijelölésére. A 19. század első felében a legfontosabb határt az állampolgárságon kívül a különböző cenzusok jelentették. Hozzá kell tenni, hogy a francia törvényhozás már a forradalmi 1848-as esztendőben, azaz a Második Köztársaság idején bevezette az általános választójogot, amely a kor gondolkodásának megfelelően csak a férfiakra vonatkozott. Ez mégiscsak nagyon komoly előrelépés volt, mert a modern kor történetében először fordult elő, hogy egy nagy ország egész férfi lakosságára tartósan kiterjesztették a parlamenti szavazati jogot.²²⁵ Természetesen ez csak a francia állampolgárokra vonatkozott. A külföldiek választójogával szemben Franciaország egészen a 20. század végéig bizalmatlan maradt. Ez nyilvánul meg például a hagyományos bizalmatlanságban a letelepedett külföldiek helyhatósági választójogával szemben, ami természetesen most már nem vonatkozik az EU tagállamokból érkezőkre. A honosított francia állampolgárok passzív választási jogait is hosszú ideig korlátozták, hiszen csak 1984-ben szüntették meg a rájuk vonatkozó korlátozásokat, azaz a választhatóságot megelőző kötelező „várakozási” időszakot.

Már volt szó a francia állampolgárság első esszenciális tartalmáról, amelyre egyrészt a liberális egyéni szabadságjogok tisztelete, illetve erőteljes hangsúlyozása, másrészt a politikai közösség határainak és belső tartalmának meglehetősen szigorú – polgári republikánus – értelmezése jellemző.²²⁶ A francia republikánus hagyományban az állampolgárság nemcsak jogi státus, hanem egy közösséghez tartozás kifejezése is, amely közösségnek illik elfogadni a francia civilizáció által kiérlelt elveket és érdekeket. A franciáknak ezen kívül meglehetősen erős „civilizációs” hivatástudata van. Ez megnyilvánul abban is, ahogyan a saját modelljükre tekintenek – mint az amerikai multikulturalizmus és globalizmus, valamint a nyugati világon kívüli fundamentalizmus ellenpontjára. A másik értelmezésben ez a modell középutat jelent a múlt barbár feudalizmusa és a jövő potenciális barbár törzsisége között. Így tekintenek a balkáni háborúk során megmutatkozó jelenségekre, az afrikai, közel-keleti esetleg latin-amerikai történésekre.²²⁷

224 Uo. 54. o.

225 Price, Roger: Franciaország története. Maccenas Kiadó, Budapest, 1994. 170. o.

226 Laborde, Cecil: i. m. 55. o.

227 Uo. 63. o.

Szokás továbbá a francia állampolgárságra úgy tekinteni, mint amely nem az etnikai kulturális nemzetfelfogásban gyökerezik, hanem az államnemzetben és a közös politikai jelenben. Ez részben igaz, de a francia modelltől sem idegen a kulturális aspektus és nemcsak a nyelvi követelmények tekintetében. A republikánus felfogás mögött ott húzódik a francia politikai fejlődés dicsérete, az annak során kialakult erények elvárása, az önkéntelenül is mindig előkerülő francia kulturális fölény érzése. A bevándorlótól annyit várnak el, hogy a francia életvitelt, a francia értékeket sajátítsa el, ami a kultúra elsajátítása nélkül eleve nem lehetséges. Az eredetileg nyitott és univerzalisztikus francia állampolgárság „szellemi nacionalizálása” egyébként jól beleilleszkedik a többi európai országban zajló folyamatokba.

Németország

Miután a modern állampolgárság fogalmát Európában tulajdonképpen a francia forradalom teremtette meg, a német állampolgársági fejlődés bemutatásánál sem lehet elvonatkoztatni ettől. Végső soron a német egységmozgalom a francia forradalmi eszmékre és a francia katonai megszállásra való reakcióként született meg a 19. század elején. Ettől függetlenül más utakon haladt, aminek konkrét történelmi okai voltak. A francia és a német fejlődés közötti alapvető különbség az, hogy amíg Franciaországban (valamint Spanyolországban, Nagy-Britanniában, Portugáliában stb.) az egységes nemzetállam megteremtésének feladatát már az abszolút monarchia elvégezte, addig a német területeken ez a feladat a 19. századi politikai mozgalmakra és politikusokra hárult. Németország a 19. század legelején még nem volt nemzetállam, hanem 1806-ig Német-Római Birodalom néven, azaz különböző, többé-kevésbé szuverén királyságok, fejedelemségek, városállamok és más hasonló entitások laza egyvelege volt. A pángermán egységtörekvések még éppen csak születőben voltak.

A 18. századi politikai és hatalmi állapotok miatt a német egység gondolata, érzésvilága eleinte főleg a kulturális és tudományos szférában merült fel. A modern német nemzet építése gyakorlatilag több államban kezdődött és egy ideig csak a szellemi szférára és részben a nyelvre támaszkodhatott. Kezdetben ez inkább csak a középosztálynak számító polgárság és az értelmiség koncepciója volt. Tulajdonképpen a művelt német nyelv is ennek a rétegnek a nyelve volt. A fejedelmi udvarokban a kor szellemének megfelelően a francia nyelv volt a divatos, az egyház egy részének nyelve a latin volt, a nép pedig a helyi német dialektusokat beszélte. A középosztály azonban az új német identitást döntően a nyelven keresztül kezdte építeni. A *deutsch* és *Deutschland*, mint nyelvi közösséget jelentő kifejezések is akkor jöttek divatba. Emiatt a *deutsches Volk*, azaz a *német nép* fogalom a 19. század elején nem lett azonos a szuverenitását gyakorló francia (eleinte forradalmi) nép fogalmával. Erőteljesebb volt benne a kulturális és nyelvi tartalom.²²⁸ Azok a német felvilágosodott, majd ké-

228 Preuss, K. Ulrich: Citizenship and the German Nation. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 26. o.

sőbb romantikus gondolkodók, miként Johann Gottfried Herder, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Friedrich Schiller és mások főleg a nyelvben és az irodalomban látták a német szellem megnyilvánulásának elsődleges lehetőségét. A német egység tehát először a szellemi szférában született meg, és csak valamivel később a politikában. Ennek következménye, hogy nem kötődött egy konkrét kijelölt területhez, valamint hiányzott belőle az államjogi és a kulturális kötelek pontos elválasztása. Ezen kívül a német területeken egybeesett az a feladat, amely Franciaországban két lépcsőben történt – az abszolút monarchia által megteremteni a nemzeti egységet, majd a forradalom révén létrehozni az alkotmányos berendezkedést. A német liberálisoknak és demokratáknak mindkét feladattal egyidejűleg kellett megbirkózni, ami végül nem járt sikerrel nekik, legalábbis nem úgy, ahogyan azt eredetileg elképzelték. Nemzetegységesítő törekvéseiket a porosz monarchia vállalta fel, amely azonban saját érdekében és a saját elképzelései szerint valósította meg ezt a feladatot. Amikor Bismarck 1871-ben létrehozta a porosz dominanciájú német nemzetállamot, kiderült, hogy a német egység megteremtése és a liberális alkotmányos rendszer egyidejű megvalósítása elmarad, aminek súlyos következményei lettek. A két lehetséges út – azaz a francia forradalom megteremtette állampolgárság liberálisabb,²²⁹ univerzalisztikus verziója és a partikuláris, inkább befelé forduló etnikai szemlélet (*völkisch*) útja – egyre inkább kezdett szétválni.²³⁰ Az első szemlélet az 1919 és 1933 közötti rövid időszakban, a második ezen időszak előtt és után érvényesült. Az 1945 utáni korszakról még külön lesz szó.

A jellemzőbben etnicista alapú szemlélet győzelme a német állampolgársági fel fogásban nem volt eleve adott. A nemzeti terület és az azonos jellegű népesség közötti nem teljes átfedésnek – például az, hogy sok etnikai német még mindig a birodalom határain kívül élt a 19. század végén –, vagy a korábbi erős partikuláris hagyományok miatt kiváltott egységesítő törekvéseknek még önmagában nem kellett eredményeznie az állampolgárság különösebb etnicizálódását. Ezt bizonyítja a svájci, a belga vagy éppen az osztrák példa.

A 19. századi német etnicizmus felerősödésében legalább két tendencia játszott szerepet. Egyrészt az erőtlől duzzadó és rohamosan fejlődő Németország egyes meghatározó köreinek pángermán beállítottsága, amely például az osztrák tartományokban élő németek vagy a cárral szövetségi viszonyban élő balti németek irányában nyilvánult meg. Másrészt pedig a valódi belső német nemzeti egység megteremtésének igénye. Nem szabad elfelejteni, hogy az 1871 és 1918 közötti Németországban az elitnek még meg kellett teremtenie az „igazi” németeket, akik különböztek volna a bajoroktól, szászoktól, sváboktól stb. A részben „felülről” történő nemzeti egység megteremtéséhez pedig ellenséggé kellett. Bismarck közismerten azért csatolta el a franciáktól Elsászt és Lotharingiát, hogy a francia revánsvágyától való félelem nemzeti-birodalmi egységbe

229 1848-ban a német alkotmányos liberálisok legjobbjai például még olyan politikai német nemzeti egységet képzeltek el, amelybe belefértek volna kulturális és nyelvi jogaik fenntartásával a csehek, a morvák és a szlovének, akik szintén a korábbi Német Római Birodalomban éltek.

230 Preuss, K. Ulrich: i. m. 27–28. o.

kovácsolja a németeket. Ezen kívül belső frontot is nyitott – a németországi Róma-központú katolicizmus és a munkásmozgalom ellen.²³¹ Természetesen az utóbbiakat nem zárták ki az állampolgári jogokból, nem is kezelték őket formálisan másodrendű állampolgárként mint a birodalom keleti részein élő lengyeleket (Reichspolen). Mindez mégis jelentősen hozzájárult a német nacionalizmus és a korabeli nemzeteszme türelmetlen, agresszív és antidemokratikus változatának fokozatos megerősödéséhez. A kulturális nemzetfelfogás majdnem teljesen kiszorította a német politikai nemzet eszméjét. A német nemzet a német etnikummal lett azonos.

Ami pedig az akkori állampolgársági szabályozást és az azzal összefüggő politikai közösségi meghatározást illeti, annak fejlődése is érdekesen alakult. Az állampolgársághoz hasonló, azonban inkább a kötelezettségekre, mintsem a jogokra koncentráló státusok kialakulását a német területeken még a korábbi királyságok és fejedelemségek kezdték el. A régi németek többsége értelemszerűen valamely helyi szuverén alá tartozott, ez határozta meg státusát. Részben ebből alakult ki az ún. *Landesangehörigkeit*, illetve a *Staatsangehörigkeit*, azaz egyfajta tartományi és/vagy állami illetőség. Ebben a nemzetegyesítés előtti korszakra eső folyamatban az önálló fejedelmek részéről nem annyira arról volt szó, hogy pontos külső határokat határozzanak meg kifelé, hanem inkább arról, hogy a saját alattvalóik feletti jurisdikciót, joghatóságot és a velük szembeni jogokat, illetve az alattvalók kötelezettségeit állapítsák meg.

A közös német állampolgárság kialakulása szempontjából nagyon fontos előzménynek tekinthető az 1815-ös Bécsi Kongresszuson létrehozott Német Szövetség (Deutsche Bund) és különösen annak *Szövetségi Szerződése* (*Bundesakte*), valamint a kongresszus 1820-ban elfogadott záróaktusa, amelyet később külön aktsussal a Szövetség nemzetközi jogi szerződés jellegű alaptörvényévé nyilvánították.²³² A *Bundesakte* pedig kimondta, hogy az egyes tagállamok állampolgárai ugyanolyan jogokkal rendelkeznek a másik szövetségi tagállamban, azaz a helyiekkel azonos jogállást élvezhetnek. Ez még ugyan nem jelentett közös állampolgárságot, de komoly lépés volt az ország jogi egységesülése felé. A rendezés több szempontból is hasonlított a jelenlegi uniós polgárságra.

Ettől függetlenül 1871 előtt a Német Szövetséget alkotó körülbelül 40 rész-államalakulat saját belátása szerint határozta meg a területén élő német emberek jogi státusát és viszonyait. A külön szabályozás megakadályozta, hogy még ebben az időben kialakuljon egyfajta laza német szövetségi polgárság (*Bundesangehörigkeit*) és a közvetlen alkotmányos kapcsolat a német államok alattvalói, valamint a Szövetség mint egész között. 1871 előtt nem alakult ki az össznémet politikai és jogi státus. Az addigi állami és tartományi szabályozásokban ugyanakkor majdnem mindenütt a *ius sanguinis*, a leszármazási elv dominált, amelyet a honosításhoz, a házasságkötéshez, a tartomány területén való megtaláláshoz vagy a hosszabb távú állandó lakáshoz fűződő

231 Uo. 33. o. A kérdés jogi vonatkozásairól lásd Kisteleki Károly – Lövétci István – Nagyné Szegvári Katalin – Rácz Lajos – Schweitzer Gábor – Tóth Ádám: Egyetemes állam- és jogtörténet. HVG-Orac, 1998. 234-237. o.

232 Kisteleki Károly: Az állampolgárság jogintézményének két európai alapformája... 91-92. o.

jogok egészítették ki. Néhány német államban és fejedelemségben korlátozott állampolgári jogokat, köztük a szavazati jogot is bevezették.²³³

Az egész későbbi német állampolgársági fejlődésre rányomta a bélyeget az 1842-ben elfogadott porosz állampolgársági törvény („a porosz alanyiség megszerzéséről és elvesztéséről” szóló törvény). A jogszabályt a bevándorlástól való félelem és a *ius sanguinis* abszolutizálása jellemezte. A poroszok azt is jelezték, hogy a külföldieket szigorú ellenőrzés alatt akarják tartani. Az egységes Németország gondolatával és annak részét képező egységes állampolgársággal sokat foglalkoztak az 1848. évi frankfurti alkotmányozók is, akik munkája azonban a forradalom kudarca miatt megghiúsult.

Az egységes német birodalmi állampolgárságot végül az 1871-es birodalmi (föderális) alkotmány teremtette meg, amely kimondta, hogy minden szövetségi állam polgára egyben birodalmi állampolgár is és az ország egész területén letelepedhet, ipart űzhet, megszerezheti a tagállami polgárságot és egyáltalán a helyi lakosokkal azonos státust élvezhet. Ettől kezdve az állampolgársági, honosítási és letelepedési ügyek a Birodalom hatáskörébe tartoztak.²³⁴

Az 1871-es egyesítés után tehát azok a személyek lettek német birodalmi állampolgárok, akik valamely tartományban már állampolgári státussal rendelkeztek. A bajor, a szász, a hamburgi, a brémai és más tartományi polgárok már nem voltak külföldiek a többi német tartományban. Ott is, ahol nem rendelkeztek illetősséggel, mindenütt egyenjogú polgárokká váltak. Miután a katonáskodás birodalmi kötelezettségnek számított, a központi kormányzat már korábban elkezdte összeállítani a hadkötelesek jegyzékét, ami az állampolgársági nyilvántartás fokozatos centralizálását jelentette. Már 1870-ben elfogadták az állampolgársági törvényt, amely standardizálni próbálta a partikuláris tagállami szabályokat és eljárásokat. A birodalmi állampolgárság megszerzésének alapelve a *ius sanguinis* lett. Ezt a tradíciót folytatta az 1913-ban elfogadott birodalmi és állami állampolgársági törvény (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*), amely sokáig (sőt, sok területen mai napig) meghatározta ezt a szabályozási területet. Az etnikai jellegű definíció ebben a törvényben szintén megmaradt.

Ezután következtek a viharos első világháborús, majd a két háború közötti és a második világháborús évek. Bár állampolgársági szempontból sem érdektelenek (diszkriminációk sorozata, áttelepítések stb.), mégis ezen a helyen fölösleges e korszak részletes tárgyalása, mert kisebb hatással volt a mai szabályokra, mint az előző korszak.

A német történelemben kevés olyan fordulópont van, mint a náciizmus totális vereségét jelentő 1945-ös esztendő, illetve a közjogi fejlődés szempontjából úgyszintén fontos 1949-es év. Ekkor fogadták el az ország mai napig hatályos alaptörvényét. Ennek ellenére, hogy a német szellemi és politikai élet a második világháború után nagyon komoly erőfeszítéseket tett azért, hogy megszabaduljon a súlyos náci örökség

233 Preuss, K. Ulrich: i. m., 31–32. o.

234 Részletesebben lásd Kistelegi Károly: Az állampolgárság jogintézményének két európai alapformája. 96–98. o.

minden elemétől, így a lejáratott *völkisch* gondolattól is, éppen az állampolgársági terület az, ahol nem következett be gyökeres szakítás az addig követett gyakorlattal, természetesen leszámítva a náciizmus súlyos következményeit. Azok a német állampolgárok, akiket a náci megfosztottak az állampolgárságuktól, például visszaszerezhetették ezt a státust. Az etno-kulturális nemzetfelfogás és a *ius sanguinis* elv azonban továbbra is meghatározó maradt a szabályozásban. E furcsa fejlemény magyarázataként létezik egy olyan vélemény is, miszerint „...a nyugatnémeteket tulajdonképpen az örökös megbánás érzete, a bűnösség vállalása és az állandó vezeklés jórészt meggátolta abban, hogy bárkinek is valljanak háborgó lelkiükről. Ez az érzelmi háttér fontos szerepet játszott abban, hogy jogilag és alkotmányosan miért etnikai alapon határozták meg, hogy „ki tekintendő németnek”.²³⁵

Az okot valószínűleg abban kell keresni, hogy Németország 1945-ben ott találta magát, ahol a nemzeti egység megteremtése előtt tartott – a németek megint több államban éltek, adott esetben a Német Szövetségi Köztársaságban és a Német Demokratikus Köztársaságban.²³⁶ Mindkét állam igényt tartott az „igazi” (demokratikus, haladó, nemzeti stb.) Németország képviselésére. A győztes szövetséges nagyhatalmak az újabb háborúkat megelőzni szándékozó átalakítási programjukban arra is ügyeltek, hogy Németország belülről ne legyen centralizált, unitárius állam. Nyugat-Németországot ezért szövetségi államként hozták létre, ami egyébként nem volt idegen a helyi hagyományoktól. Ezen kívül elindult a kelet- és közép-európai németiség²³⁷ addigi lakóhelyéről történő majdnem totális kitelepítése, áttelepítése, száműzése, esetleg önkéntes menekülése. A „Keleten” megmaradt németek pedig hosszú évekre meglehetősen rossz (gyakran jogtalan) helyzetben találták magukat. Nyugat-Németország pedig – amely a német állami folytonosságot vállalta – nem akarta, hogy ezek az emberek teljesen remény nélkül maradjanak, ha már más védelmet úgy sem tudott nyújtani a számukra. Ezért érvényesítették az állampolgársági szabályozásban a népi németek kategóriájába tartozó személyek etnikai alapú előnyben részesítését, függetlenül attól, hogy Kelet-Németországból érkeztek vagy más kelet-európai államból emigráltak. A német hatóságok a náciizmus által végrehajtott holocaust tragédiája miatt még egy csoport számára könnyítették meg jelentősen a bevándorlást – a keletről emigráló zsidóság számára.

Mindez kihatással volt a német politikai nép fogalmára is. Németországban viszonylag korán, már Bismarck kancellár idején, kiterjesztették a választójogot az összes felnőtt férfira. Igaz, akkor még a kormány inkább a császártól függött, mint a birodalmi parlamenttől. Ezen kívül (szintén részben Bismarcknak és az erős szociáldemokrata mozgalomnak köszönhetően) Németországban korán alakult ki az állam-

235 Fulbrook, Mary: A német nemzeti identitás a holokauszt után. Helikon, Budapest, 2001. 251. o.

236 Ausztriáról itt azért nem esik külön szó, mert 1945 után a németeknek végleg le kellett számolniuk azzal, hogy ezen németnyelvű ország az Anschluss formájában még egyszer csatlakozik hozzájuk. Pedig az osztrák tartományok csatlakozása a nemzeti Németországhoz már 1918 előtt is sokakat foglalkoztatott, nem is beszélve az 1918 és 1939 közötti korszakról.

237 Ez konkrétan Csehszlovákiára, Lengyelországra, Magyarországra vonatkozik, valamint a volt kelet-poroszországi területekre.

polgárság szociális tartalma, amely a mai napig meghatározó. A 19. század végétől erősek a német közjogi politikai rendszerben az egyén és az állam között közvetítő korporatív és szolidarista tradíciók és intézmények (biztosítási testületek, szakmai kamarák, az egyházak stb.),²³⁸ ami pozitív és negatív értelemben egyaránt kihatott és most is kihat a német politikai kultúrára.

A politikai nép fogalmának Németországban mindig viszonylag erős etnokulturális tartalma volt. Igaz, annak intenzitása és főleg jogi következményei változóak voltak. Ezért nem célszerű összekeverni az 1919 előtti császári Németországot, a hitleri Harmadik Birodalmat, valamint az 1949 utáni alkotmányos és demokratikus Németországi Szövetségi Köztársaságot. Némi túlzással megállapítható, hogy a német talajon egyaránt megszületett a szélsőségesen kirekesztő náci *völkisch* gondolat és a *Deutsche Volk* rasszista koncepciója, ugyanúgy mint a háborús szörnyűségekre és az utóbbi 30–40 év németországi fejleményeire reagáló *habermasi alkotmányos patriotizmus* gondolata is.²³⁹ Az utóbbi a háború utáni nyugatnémet nemzedék egy részének reagálása volt a német gazdasági csoda és a német jogállamiság eredményeire. Habermas és követői szerint lehetett valaki „alkotmányos hazafi”, aki büszke arra, hogy a háború utáni Németországnak a viharos német történelem során először sikerült tartósan biztosítani a demokrácia és a gazdasági-szociális jólét együttesét.²⁴⁰

A jelenlegi Németországban a hatalom forrásaként funkcionáló politikai nép fogalma, a pozitív irányban történt komoly elmozdulások ellenére még nem szabadult meg minden etnokulturális vonatkozástól. A német alkotmányos nép megfogalmazása körüli gondokat és azok politikai kihatásait jól mutatja a letelepedett külföldiek választójoga körüli eljárás.

A viszonylag szigorú német állampolgársági szabályozás etnokulturális preferenciális rendszerének a második világháború után is meghatározó elemei miatt, a Németországba az 1950-es évek után beköltözött külföldiek zöme csak nagyon nehezen vagy egyáltalán nem szerzett német állampolgárságot, noha az országban jelenleg több milliós, többé-kevésbé integrálódott migráns közösségek élnek. A német választási szabályozás szerint azonban valamennyi szinten csak a német állampolgárok rendelkeznek választójoggal – az EU tagállamainak állampolgárait kivéve, akik a közösségi jog és a közösségi jog alapján megváltoztatott német jog értelmében az európai parlamentre és a helyhatósági választásokon szavazhatnak. Az államhatalom alapját képező nép tagjává pedig csak honosítás útján lehet válni, nem pedig a választójognak az állandó rezidens külföldiekre való kiterjesztésével.²⁴¹ Erről azonban korábban már volt szó.²⁴²

238 Preuss, K. Ulrich: i. m. 36–37. o.

239 Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main, 1992.

240 Fulbrook, Mary: i. m. 261. o.

241 Beckman, Ludwig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? Citizenship Studies. Vol. 10, 2. sz. 2006. május, 156. o.

242 Néhány tartományban azonban annak érdekében, hogy legalább valamilyen képvisellel rendelkezzenek a letelepedett külföldiek, létrehozták az ún. „Ausländerbeirat”-okat, amelyek azonban csak konzultatív szervek. Tagjaikat a településen lakóhellyel rendelkező külföldiek választják, akik így képviselőnek is lehetnek.

A német nép tehát gyakorlatilag csak német állampolgárokból, valamint „német jogállású” személyekből áll. Ezt a státust az alkotmány 116. cikke a következőképpen határozta meg: „Más törvényi rendelkezés hiányában az alkotmány értelmében német az, aki német állampolgár vagy üldözöttként, illetve menekültként (Németországban) letelepedett.” A „német jogállásúak” az idegenrendészeti szabályok értelmében nem minősülnek külföldinek, hanem az állampolgárok és a külföldiek között elhelyezkedő olyan köztes csoportot alkotnak, amely státusában jobban hasonlít az állampolgári jogállásra, hiszen az állampolgári jogok teljességével, azaz választójoggal is rendelkezik. Külön eljárásban, alanyi jogon – egy állambiztonsági klauzula alkalmazása mellett – könnyen rendes állampolgárságot is kaphattak.²⁴³

A német Alkotmánybíróság véleménye szerint tehát a nép tagjává lenni csak honosítás útján lehetséges. Az 1990-es évek végéig azonban a nem-német származású személyeknek nem volt egyszerű állampolgárrá válni, a *ius sanguinis* elv alapján álló német szabályozás miatt. Az 1998-ban kormányra került szociáldemokrata-zöld koalíció annak érdekében, hogy elősegítse a nagy bevándorló közösségek – főleg a törökök – társadalmi integrációját, óvatosan az 1913-as állampolgársági törvény revízióját hajtotta végre.²⁴⁴ Így részben megkönnyítette azon bevándorlók esetében a honosítási eljárást, akik már régóta, esetleg több nemzedéken át Németországban éltek. Ezek a reformok a vérségi kötelékek kizárólagosságának gyengítésével, részleges elhagyásával jártak együtt.

A még érvényben lévő – igaz néhányszor módosított – 1913-as állampolgársági törvény értelmében gyakorlatilag az volt jogosult német állampolgárságra, aki német család leszármazottjának számított vagy felmenői között német származású személyeket tudott felmutatni.²⁴⁵ Aki nem rendelkezett ilyen háttérrel, csak a viszonylag hosszú és nehézkes eljárásban szerezhette meg a német állampolgárságot, miután lemondott korábbi állampolgárságáról. A szociáldemokrata-zöld kormány reformjai részben enyhítettek ezeken a szabályokon, részben engedékenyebbek lettek a kettős állampolgárság kérdésében. Ennek következtében a Németországban született külföldi állampolgárok gyermeke német útlevelet kaphat, amennyiben szülei (vagy legalább az egyik szülője) 8 éven át megszakítás nélkül az országban tartózkodnak és dolgoznak, továbbá ezalatt nem vettek igénybe szociális segílyt stb. Ezeknek a kettős állampolgár gyermekeknek azonban 18 és 23 éves koruk között dönteniük kell két állampolgárságuk között.²⁴⁶ A törvénymódosítás lényegében megteremtette az idegen nemzetiségű – azaz nem német – németországi állampolgárok kategóriáját,²⁴⁷ ami meglehetősen időszerű volt a több mint 7 millió bevándorlóval rendelkező gazdag ál-

243 Gyertyánfy András: A határon túli németek jogállása. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó. Budapest, 2004. 142. o.

244 Dömötörfi Tibor: Németország kisebbségpolitikája és a határain kívül élő németiség 1933-tól napjainkig valamint a kettős állampolgárság kérdése. In: A kettős állampolgárság Európában. Esettanulmányok. Budapest, 2004. március 10. MTA TK – Európa Intézet Budapest. 57. o.

245 Somogyi Csaba: (Fél-)Fordulat a német bevándorlási politikában. Eszmélet. 48. www.eszmelet.tripod.com.

246 Uo.

247 Gyertyánfy András: i. m. 148. o.

lamban. Az eddig szigorúan *ius sanguinis* elv alapján álló német szabályozásba pedig markánsan beemelte a *ius soli* elvet is. Egyébként azt is meg kell említeni, hogy az 1999. évi állampolgársági novella értelmében egy másik alapvető fordulat is bekövetkezett a *ius sanguinis* érvényesülése területén. Nem szerzi meg ugyanis német állampolgárságot a már külföldön született német állampolgár 1999. december 31-e után született gyermek, kivéve ha a születését egy éven belül bejelentik a német külképviseleti hatóságnál. Ezzel a változtatással a német állam, amely pontosan tudni szeretné, hány állampolgára van, berekesztheti a második külföldi generációnál az eddig korlátlanul továbböröklődő leszármazási elvű német állampolgárságot.²⁴⁸ Igaz, a törvény azért teret enged a szülők önrendelkezésének.

A fenti ellentmondások és nehézségek miatt Németországban továbbra is vita folyik az állampolgársági státusról és a politikai közösség határaitól. Ez nem meglepő egy olyan országban, ahol egyrészt a *ius sanguinis* elv következetes érvényesítése régi hagyományokkal rendelkezik, másrészt pedig ahol az alkotmányos patriotizmus olyan neves védelmezői élnek és alkotnak, mint Jürgen Habermas.

Nagy-Britannia

Nagyon érdekes képet nyújt a brit állampolgársági szabályozás. A világon ugyanis alig-ha van bonyolultabb szabályrendszer erre a jogállásra vonatkozóan.²⁴⁹ A brit megoldás sok tekintetben eltér nemcsak a kontinentális országok megoldásaitól, hanem a világ többi részén alkalmazott eljárásoktól is.

A jelenlegi brit modell kialakulását több tényező befolyásolta. A legelső és talán a legfontosabb a sajátos brit jogi és politikai hagyományokban rejlik, valamint a brit (angol) történelem folytonosságában, amely együtt járt a legfontosabb politikai és jogi intézmények evolúciós fejlődésével. Ezért az állampolgársági fejlődést is a precedens alapú angol *common law* koordináta-rendszerében, valamint a jogoknak és köteleességeknek absztrakt elvek formájában történő megfogalmazásával szembeni hagyományos angol elutasító magatartás tükrében kell szemlélni.²⁵⁰ A következő fontos szempont a 18. századtól fokozatosan növekedő Brit Birodalom világbirodalmi jellege. A brit Korona ebben a folyamatban bármely európai nagyhatalomnál vegyesebb egységet alakított ki, mind etnikailag, mind vallásilag, mind földrajzilag. Szintén fontos tényező, hogy éppen Nagy-Britannia és a Brit Birodalom sajátos jellegének, helyzetének és történetének köszönhetően az állampolgárság hosszú időn keresztül nem volt frekvenciált fogalom a helyi diskurzusban. A brit közjogi és politikai filozófiai vitákban sokkal inkább a szabadság, a szuverenitás, a hasznosság, a tulajdonjogok

248 Kisteleki Károly: Az állampolgárság jogintézményének két európai alapformája... 108. o.

249 Péterfi András: Az állampolgárság problémakörének brit megközelítése. In: A kettős állampolgárság Európában. Esettanulmányok. Budapest, 2004. március 10. MTA TK – Európa Intézet Budapest. 41. o.

250 Harris, Jose: Nationality, Rights and Virtue: Some Approaches to Citizenship in Great Britain. In: Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 73. o.

kérdéseire koncentrálnak. A 19. század végén is inkább a „jó polgár” fogalmáról folyt a vita, mintsem arról, hogy ki is igazából a jó polgár (good citizen, virtuous, public-spirited citizenship). Mindebből kifolyólag a brit állampolgársági fejlődés nehezen ragadható meg és értékelhető a közjogi és politikai dokumentumok alapján. Az állampolgársági státushoz köthető jogok és kötelességek a brit szigeteken inkább a társadalmi és a jogi gyakorlatban alakultak ki, a common law rendszerének keretein belül.²⁵¹

Ennek megfelelően összetett a kérdés terminológiai megragadása is. Sok más nyelvhez hasonlóan az állampolgársági státus megjelölésére különböző fogalmakat használtak, kisebb-nagyobb pontossággal. A „citizen” kifejezést itt is sokáig alapvetően a városlakókra és bizonyos szociális státusra alkalmazták. Más használatban ugyanakkor az Egyesült Királyság vagy később a Brit Nemzetközösség (British Commonwealth) lakóira is vonatkoztatták. Sok évszázadon keresztül viszont a „legkedveltebb” fogalom a *brit alattvaló* (*British subject*) terminus volt, különösen a monarchisták körében.

A régi brit állampolgársági szabályozás alapjául közismerten a *ius soli* szolgált, amely döntően a születési hely alapján határozza meg, hogy ki a brit alattvaló, a származási elvet preferáló *ius sanguinis*-szel szemben. Egyébként a középkori Európában sem volt ismeretlen ez az elv. Eszerint minden férfi, aki a brit nap alatt született brit alattvalónak, brit szubjektumnak számított. A nők helyzetét hasonlóképpen szabályozták, azzal a kivétellel, hogy külföldivel kötött házasságuk esetén, követték férjük jogi státusát. Csak brit alattvaló szerezhette a szigeteken. Ezek a szabályok tulajdonképpen a 17. század elejéig irányadók voltak az angol, a skót és az ír jog alatt élőkre nézve és sok elemük az Egyesült Királyság létrejötte után is meghatározó volt. A 18. században mégis elkezdődött egyfajta lassú elmozdulás. Az ezt kiváltó tényezők között megemlíthető az angol és a skót királyság uniója, a kontinensről érkező protestáns menekültek és egyéb migránsok, a növekvő nemzetközi kereskedelem, valamint a szigetlakók nagyobb migrációjával is járó brit gyarmatbirodalom fokozatos kiépülése. Az esetjog legalizálta az angolok skóciai tulajdonjogát, valamint fordítva a skótok angliai tulajdonszerzését is. A parlament számos kisebb és rejtett határozata tette lehetővé a külföldön született protestánsok, valamint később a migráns zsidók honosítását és jogokkal való felruházását is. Hasonlóan „rejtett” módon lehetővé tették, hogy a tengerentúli brit gyarmatosítók és kereskedők már külföldön született gyermekei megőrizzék szüleik anyaországi státusát.²⁵² Sőt, néhány gyarmat maga kezdte szabályozni ezeket a kérdéseket, amely szabályozás egyes elemei a common law sajátosságainak köszönhetően beépültek a brit jogba.

A francia forradalom eszmei vívmányai e téren nem nagyon mentek át a brit gyakorlatba, részben azért sem, mert Nagy-Britannia volt Napóleon egyik legfőbb ellene. Ez is abba az irányba hatott, hogy a Brit-szigetek kimaradtak abból a

251 Uo. 74–75. o.

252 Uo. 76. o.

fejlődésből, amelyet az állampolgársági státus területén a francia események és eszmék kiváltottak az öreg kontinensen. Ugyanakkor a 19. századi Egyesült Királyság viszonylag pragmatikusan és nagyvonalúan kezelte ezeket a kérdéseket, de anélkül, hogy valamifajta világosabb rendszert hozott volna létre. Fokozatosan, a helyzettől függően a külföldi emberek különböző csoportjai előtt nyitották meg a brit alanyi státust. 1825-ben például a külföldi katolikusok honosítása vált lehetővé. A szabad kereskedelem korszaka ahhoz vezetett, hogy az 1840-es és az 1870-es évek között esendesen több restriktív intézkedést is eltöröltek. A külföldiekről szóló 1844. évi törvény lehetővé tette számukra a tulajdonszerzést, automatikusan honosította a britek külföldi feleségeit és megnyitotta a honosítás lehetőségét a szigetekre költözött külföldiek előtt. E kérdésben a belügyminisztérium lett illetékes (Home Office). Az 1870-ben elfogadott honosítási törvény további megszorításokat törölt el, különösen a politikai jogok gyakorlása területén. Először megengedte, hogy külföldi születésű személyek is a parlament tagjai lehessenek.²⁵³ Közben hallgatólagosan sok, régóta a szigetekeken élő külföldi beemelkedett a brit alattvalók státusába, főleg miután a nyilvántartások és az egész idegenrendészet meglehetősen alulfejlett terület volt ebben az időben az Egyesült Királyságban. A politikát különösebben nem foglalkoztatta ez a kérdés, nem nagyon féltek a bevándorlóktól sem. Ez természetesen megkönnyítette a hivatalok megengedő magatartását.

A helyzet a 19. század utolsó évtizedeiben kezdett lassan megváltozni. A változás okát általában a növekvő munkanélküliségben, az USA bevándorlási politikájának megszigorításában, a kelet-európai zsidó emigrációban és a mélyülő gazdasági depresszióban keresik. 1905 körül kezdődtek az első komolyabb ellenőrzések és szűrések. Ez a századforduló volt egyébként talán az első olyan korszak, amikor egyidejű tömeges ki- és bevándorlás jellemezte az országot. A státusok meghatározásában egyre jobban erősödött a *ius sanguinis* elv. Az önkormányzathoz jutott angol gyarmatokban, majd domíniumokban egyre jobban szaporodtak el a saját „állampolgársági” szabályok, egyébként az anyaországínál restriktívebb, szelektívebb és néha rasszistább jelleggel.²⁵⁴ A növekvő káosz végül elvezetett az első brit állampolgársági törvény megszületéséhez 1914-ben. Ennek értelmében brit alattvaló lett az a személy, aki az országban és a Korona domíniumain született vagy honosítottatott, valamint ezeknek a személyeknek férfiági elsőgenerációs törvényes leszármazottaik.²⁵⁵ Az első világháború után még jobban megerősödött azon törekvés, hogy egységesen szabályozzák ezt a kérdést. Érdekes, hogy éppen a Brit Birodalom erősebb kohéziójának érdekében viszonylag nagyvonalúan kezelték a domíniumokban és a függő területeken, azaz a gyarmatokon élők jogi helyzetét is.

A birodalom-építési projekt azonban kifulladásban volt, de erre igazán csak a második világháború után döbrentek rá a britek. Ez a korszak új feladatok elé állította a döntéshozókat, akiknek igazából nem volt koncepciója arra nézve, hogyan kell kezelni azt a tényt, hogy világgszerte sok százmillió nem-brit szigetlakó ember jogosult arra,

253 Uo. 77. o.

254 Uo. 78. o.

hogyan Nagy Britanniába költözzön.²⁵⁶ A folyamat pedig, ha jelképesen is, de elég hamar beindult. 1948. június 22-én az *Empire Windrush* nevű hadihajó partra tett 492 jamaikai migránst, akik a szigetországban akartak maradni. A brit szakirodalom és a sajtó rendszerint ehhez a dátumhoz köti a modernkori nem-európai migrációs hullám kezdetét.²⁵⁷

A kormányok eleinte inkább nyitott és aktivista politikát folytattak. Az országba viszonylag könnyen fogadtak be kelet-európai menekülteket, nem volt nehéz a szigetország és a fehér dominiumok közötti átjárás sem. A szemlélet csak lassan változott meg. Az 1948-as állampolgársági törvény (British Nationality Act) elfogadása reakció volt arra a Nemzetközösségi döntésre, miszerint mindegyik önálló dominium (Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Afrika, Új-Foundland, India, Pakisztán, Dél-Rhodesia és Ceylon) saját állampolgárságot ad lakosainak. A brit parlament ekkor létrehozta az *Egyesült Királyság és gyarmatai állampolgárságát* (*Citizen of the United Kingdom and its Colonies*). A brit és gyarmati állampolgárságot az ott született vagy honosított személyek, valamint a külföldön született első generációs leszármazottaik kapták meg. Ettől függetlenül továbbra is brit alattvaló (subject) maradt a Brit Nemzetközösség minden lakosa. Erre a kategóriára a *nemzetközösség polgára* (*Commonwealth Citizen*) megjelölést is használták.²⁵⁸ Pontosabban szólva, a gyakorlatban nemzetközösségi polgár lett minden nem-brit és gyarmati nemzetközösségi polgár. Bár ez a státus sok tekintetben szimbolikus volt,²⁵⁹ mégis néhány fontos jogosítvány fűződött hozzá és fűződik most is. Például amennyiben birtokosa megszerzi az állandó lakhelyet Nagy-Britanniában, ezzel egyidejűleg választójoghoz is jut. Megalkotása pillanatában továbbá ez a státus adott lehetőséget a majdnem 800 millió birtokosának, hogy az európai szigetországban telepedjen le. Az akkor kilépett és köztársasággá alakult Írország polgárainak pedig megadták azt a lehetőséget, hogy párhuzamosan ír állampolgárnak és brit alattvalónak deklarálják magukat. A mai napig egyébként ezen „technikai” probléma miatt a jogszabályok nemzetközösségi és ír állampolgárokról beszélnek.

A migrációs problematika és az állampolgárság kérdése viszont az 1950-es évektől kezdve egyre intenzívebben foglalkoztatta a közvéleményt, a politikusokat és a kutatókat. A brit állampolgárságot egyre inkább próbálták kiemelni, illetve elhatárolni a nemzetközösségi, alattvalói kategóriáktól, főleg a konkrét jogosítványok tekintetében.²⁶⁰

255 Péterfi András: i. m. 42. o.

256 Harris, Jose: i. m. 79. o.

257 McCarthy, Michael – Henderson, Sam: This island's story. The Independent. Wednesday 23 August 2006. 7. o. Természetesen ez csak szimbolikus dátum. Az idézett cikk lényege az, hogy a római idők óta sok hullámban érkeztek emberek és népek a brit szigetekre – kelták, rómaiak, angolszászok, normannok, európai protestáns menekültek, zsidók, olaszok stb. Utolsó nagy hullámként az EU 2004-ben bekövetkezett keleti bővítése nyomán a Nagy-Britanniába érkezett majdnem félmillió kelet-európai munkavállalót tekintik. Legtöbben a lengyelek vannak, akiknek számát 2006-ban 264 560 főre becsülték, utánuk következtek a litvánok és a szlovákok. Erről lásd Grice, Andrew – Brown, Jonathan: How immigrants sustain Britain's economic growth. The Independent, Wednesday, 23 August 2006. 2. o.

258 Péterfi András: i. m. 42. o.

259 Természetesen a Nemzetközösségen belül nem rajong mindenki ezért a szimbolikus kötődésért, elég például a radikális bűrokra vagy a kanadai Quebec francia szeparatista lakóira gondolni.

260 Harris, Jose: i. m. 80. o.

Az 1962-es nemzetközösségi bevándorlási törvény hatályba lépéséig például a nemzetközösségi polgárok korlátozások nélkül léphettek be az Egyesült Királyság területére és ott is maradhattak. Az említett jogszabály és későbbi kiegészítései viszont szigorítottak ezen a nagyvonalú gyakorlaton. Ezért az 1960-as és 1970-es években már csak a brit kormány – tehát nem a gyarmati kormányzatok – által kiállított útlevelel rendelkezők tartózkodhattak korlátlanul a szigetország területén. Az 1971-es bevándorlási törvény bevezette a honosság és a letelepedési jog (*right of abode*) fogalmát. A brit, a gyarmati és a nemzetközösségi állampolgárok csak akkor kaptak automatikusan letelepedési jogot az Egyesült Királyságban, ha szüleik vagy nagyszüleik ott születtek. Ez egyébként azt is jelentette, hogy a szigetország határain kívül született, a fenti kritériumnak valamilyen okból meg nem felelő brit állampolgárok sem kapták meg automatikusan a letelepedési jogot, ami meglehetősen ritka eset az állampolgársági szabályozás történetében.²⁶¹ Az időközben függetlenedő gyarmatok pedig saját állampolgárságot vezettek be, igaz, többnyire megmaradtak a Brit Nemzetközösség tagjának is.

Ezek a változások végül az 1981-ben elfogadott új állampolgársági törvényben csúcsosodtak ki. Ez a jogszabály szakított az eddigi szabályozás, gyakorlat és az angol common law által képviselt hagyománnyal. Az állampolgársági kérdésekben a *ius soli*-ról, a *ius sanguinis* elvére tértek át, pontosabban azt tették dominánssá, anélkül, hogy a *ius soli* eltűnt volna. Ezzel részben lezárult a szűken vett brit állampolgárság kialakulásának folyamata. A meghatározó szempont az állampolgárság megállapításánál az lett, hogy valaki Nagy-Britanniában szülessen ott állandó lakos szülőktől (legalább egy legyen közülük, akinek brit állampolgársága vagy letelepedési engedélye van), vagy külföldön szülessen brit állampolgárságú szülőktől. Mindkét feltétel gyakorlatilag kizárta az eddigi brit alattvalók többségét abból, hogy külön úton a szigetország állampolgárságához jussanak.²⁶²

Az 1981-ben elfogadott és 1983-ban hatályba lépett állampolgársági törvény megszüntette az Egyesült Királyság és gyarmatai állampolgára címet és helyette három új, egymástól jogilag elkülönülő kategóriát különböztetett meg: a *brit állampolgárságot* (*British Citizenship*), a *brit függő területek állampolgárságát* (*British Dependent Territories Citizenship*) és a *brit tengerentúli állampolgárságot* (*British Overseas Citizenship*). A megszüntetett kategóriából azok lettek automatikusan brit állampolgárok, akik Nagy-Britanniában letelepedési joggal rendelkeztek. A későbbiekben pedig csak az ilyen státussal rendelkező személyek szereztek jogot arra, hogy automatikusan letelepedhessenek a szigetországban. A gyarmatlakók a második említett kategóriába kerültek, a harmadik kategóriát azoknak tartották fenn, akik sem az anyaországgal, sem valamely gyarmattal nem öriztek szorosabb kapcsolatot és a korábbi megszüntetett státus viselői voltak. Egyébként továbbra is megmaradt a brit alattvaló és nemzetközösségi polgár kategória, illetve fenntartották a

261 Péterfi András: i. m. 43. o.

262 Harris, Jose: i. m. 80. o.

brit védelem alatt álló személy (*British Protected Person*) kategóriáját is, amely alá a brit védelem alatt álló államok, protektorátusok polgárai tartoztak. Ők viszont rögtön elveszítik ezt a státust, ha valamely állam állampolgárai lesznek. Ilyenkor megszűnik brit alattvalói státusuk is, kivéve, ha nemzetközösségi tagállamról van szó. 2002-ben a törvényhozás megváltoztatta a függő területek elnevezést, innentől a jogszabályok brit tengerentúli területeket említene, polgárai pedig *brit tengerentúli területi állampolgárok* lettek (*British Overseas Territorial Citizens*), ami eléggé hasonlít az 1981-ben bevezetett harmadik kategóriára. Miután többnyire nagyon kicsi és gyéren lakott szigetekről volt szó, amelyek a migráció szempontjából nem voltak jelentősek, a brit kormány a helyzet egyszerűsítése jegyében 2002-ben teljes jogú brit állampolgárságot adományozott azoknak a tengerentúli (nem területi) állampolgároknak, akiknek sehol másutt nem volt letelepedési joguk vagy más állampolgárságuk. A 2002-ben elfogadott állampolgársági, bevándorlási és menedékjogi törvény továbbá a brit tengerentúli területi állampolgárok számára kérvényre lehetővé tette a brit állampolgárság megszerzését és a Nagy-Britanniában történő letelepedést. Ez alól csak néhány kevésbé fontos terület képez kivételt. Továbbá mindenki, aki 1961 után brit anyától született szintén brit állampolgárságot kapott. A törvény a kérelmezők számára különböző, az európai országokban megszokott feltételeket szabott meg – valamelyik helyi nyelv ismeretét (angol, skót vagy walesi gael), társadalom- és országismeretet, büntetlen előéletet stb.²⁶³ Erősödik tehát a brit állampolgárság egyfajta kulturális, nyelvi, etnikai jellege. Az utóbbi szabályozás szembetűnő érdekessége, hogy a feltételeknél már számol az 1999-ben végrehajtott devolúciós folyamat következményeivel, azaz a belső önkormányzati politikai entitások (Skócia és Wales) létrejöttével és azok nyelvi jogaival. Nem lehet kizárni egyébként, hogy ez a folyamat kihatással lehet a jelenlegi és a későbbi állampolgársági vitákra is.

Minden egyszerűsítési és egységesítési törekvés ellenére Nagy-Britannia nem tudott (és valószínűleg nem is akart) szakítani a különböző státusok gyakorlatával. Ezt jelzi, hogy Hong Kong 1997-ben Kínának történő visszaadása után létrehozták a (tengerentúli) brit nemzetiségű (*British National Overseas*) kategóriát, amelyet a hongkongiak kérvényezhettek. Ez a státus nem járt letelepedési joggal, viszont kedvező elbírálás mellett lehetett útlevelet szerezni vele. Néhány más területen is megmaradtak a sajátosságok, de azoknak a téma szempontjából már nincs relevanciája.

Portugália

Az állampolgársági szabályozás történetében sajátos esetet képvisel Portugália, amely főleg gyarmati múltja és az etnikai-nyelvi alapú előnyben részesítés miatt érdekes. A portugál példát két fő sajátosság jellemzi – a *ius soli*-nak a kontinentális Európá-

263 Péterfi András: i. m. 44–46. o.

ban szokatlanul sokáig tartó dominanciája, valamint a választójogi szabályozásnak nem egyenletes, mondhatni időnként előre, időnként pedig visszafelé rohanó, de alapvetően leszűkítő jellegű fejlődése. Másként megfogalmazva, a portugálok kezdetben nagyvonalúan bántak a választójoggal, hogy aztán folyamatosan szűkítsék az arra jogosultak körét, ami különösen a 20. század második felében vált kirívóvá, hiszen az általános választójoghoz a felnőtt férfiak és nők maradéktalanul csak 1974-ben jutottak hozzá. Ezen kívül még kisebb-nagyobb sajátosságok jellemezték a portugál szabályozás történetét – például az elmaradott körülmények között érvényesülő, de sokáig mégis uralkodó liberális államszervezési doktrína, valamint a tarka gyarmatbirodalom megléte. További sajátosság, hogy többször olyan társadalmi-politikai erők (a konzervatívok vagy a radikális baloldal) szélesítették a klasszikus polgári politikai jognak tartott választójog címzettjeinek körét, amelyek egyébként nem tartották sokra a polgári jellegű demokráciát és különösen a liberalizmust.

A portugál politikai életet az 1820-as évektől kezdve egészen az 1910 utáni korszakig a liberálisok szellemi és hatalmi dominanciája jellemezte. Szociális értelemben főleg a vidéki (köz)nemesi, illetve jómódú városi (nagy- és közép)polgári és értelmiségi liberalizmusról volt szó. Ők álltak az 1822-es alkotmány elfogadása mögött, amely először deklarálta azt, hogy az összes portugál állampolgár. Addig a régi kontinens ezen távoli sarkában is polgár (cidadão) alatt alapvetően a városi képviselőtestületbe beválasztható városlakót értették. A 19. század eleji portugál liberálisok a reformokat és az állami nagyság megőrzését tűzték ki célul. Ebben a törekvésben korlátozni akarták a monarchiát és a katolikus egyház befolyását. Állampolgársági felfogásukat a következő sorrend tükrözte: a portugálok először állampolgárok és csak utána katolikusok.

A korabeli portugál liberalizmus a választójog meghatározásánál az önállóság és a függetlenség kategóriáját helyezte előtérbe. Ez érdekes fejlődéshez vezetett a sajátos helyi talajon. Először a választójogból csak a szerzetesrendek tagjait, a koldusokat és a szolgálokat zárták ki. 1822-ben viszont abból kiindulva, hogy az írástudatlan emberek könnyen befolyásolhatók, a felnőtt férfilakosság jelentős részét is sikerült kizárni a politikailag aktív közösségből (nem beszélve a nőkről, akik a korabeli Európához hasonlóan itt sem rendelkeztek választójoggal). Így, bár először rejtetten, itt is a jómódú rétegek privilégiuma lett a választásokon való részvétel. 1826-tól az írástudás-vizsgálatot már nyíltan a jövedelem vizsgálata váltotta fel. A választók személyes függetlenségét „védelmezve” 1852-ben az állami szolgálatban álló személyeket is megfosztották a választójogtól. A felszabadított rabszolgák szintén nem jutottak ehhez a privilégiumhoz. A választójoggal rendelkező portugálok köre tehát jól körülírt feltételekkel rendelkező, viszonylag zártkörű klub lett. Az autonóm szabad egzisztenciákból álló exkluzív politikai közösséget, azaz a portugál liberális „szabad államot” a vagyonos és művelt portugál úriemberek alkották.²⁶⁴ Ugyanakkor a liberális

264 Ramos, Rui: Portuguese, but not Citizens: Restricted Citizenship in Contemporary Portugal. In: *Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*. Palgrave Macmillan Ltd. Hampshire – New York, 2004. 93–94. o.

szolidaritás jegyében a portugálok 1836-ban olyan törvényt fogadtak el, amely a külföldön a liberális nézeteikért üldözött személyeknek lehetővé tette az országban való letelepedést és honosítást. A 19. század első felében tehát minden felnőtt egyén portugállá válhatott, anélkül azonban, hogy politikai értelemben vett, politikai jogokkal felruházott állampolgár lett volna.²⁶⁵ A portugál liberalizmus korabeli társaihoz hasonlóan éles megkülönböztetést tett a mindenkit megillető polgári jogok, és a csak arra érdemeseknek, azaz a megfelelő személyi és vagyoni kapacitással rendelkezőknek járó politikai jogok között.

A portugálok tehát az állampolgárság 19. századi republikánus modelljét valósították meg. Elméletükben egyetlen komolyabb elvi problémát csak annak meghatározása okozott, hogy ki élhet a petíciós jog, az egyesülési jog vagy a politikai gyűléseken való részvétel jogának lehetőségével. Ennek a kizárólagosságnak köszönhetően viszont a lakosság döntő része teljesen közömbös maradt az olyan értékekkel és szólamokkal kapcsolatban, mint a haza, a szabadság, a nemzet. Sőt, gyakran inkább ellenségesen nyilvánult meg a liberálisokkal szemben, amiben a katolikus egyházzal szembeni időnkénti megszorító intézkedések, valamint a szociálisan érzéketlen lépések is szerepet játszottak. Ez a politika sok tekintetben az egyre inkább oligarchikus-sá váló portugál liberalizmus szempontjából önmegsemmisítő lett. Fokozatosan erősödött ezzel a politikával szembeni konzervatív katolikus és progresszivistá demokratikus elégedetlenség. A demokratikusabb felfogású liberálisok arra jöttek rá, hogy ki kell szélesíteni a rezsim társadalmi bázisát és újabb rétegeket kell beemelni a rendszerbe. Ezért az 1870-es években jelentősen kiterjesztették a választójogot, mégpedig a felnőtt férfi háztulajdonosokra. Abból indultak ki, hogy aki képes eltartani családját, az már elég független és ott már nem kell vizsgálni a jövedelmet és az írástudást. Ennek a kiterjesztésnek köszönhetően a következő 17 évben Portugália a korabeli Európában szokatlan módon elég széles rétegeknek tette lehetővé a választásokon való részvételt, hiszen a felnőtt férfilakosság körülbelül 72%-a szavazhatott.²⁶⁶ Ez a megoldás viszont nem segítette a társadalmi előrehaladást és a modernizációt, legalábbis úgy érezte a portugál vezetés. Így 1895-ben komoly megszorításokat vezettek be. A család fenntartására való képesség már nem volt elegendő ahhoz, hogy valaki szavazhasson. Az általános választójog kérdése azonban akkor már mindenütt visszhangra talált, ezért az új Republikánus Párt a 20. század elején újból zászlajára tűzte ezt a követelést. Miután a republikánusok a katonai puccsnak köszönhetően 1910-ben hatalomra kerültek, megváltoztatták véleményüket, mert attól féltek, hogy a tömegek jelentős része konzervatív és katolikus ellenfeleikre fog szavazni. Az írástudatlanok megint elveszítették választójogukat, így a választásra jogosultak köre 1852 óta történelmi minimumra csökkent – csupán a férfilakosság 24%-a szavazhatott. A nőket pedig eleve reakciónak tartották.²⁶⁷

265 Uo. 97. o.

266 Uo. 100. o.

267 Uo. 101. o.

A 20. század újabb konfliktusokat és fejleményeket hozott. Tovább éleződött az ellentét a világi republikánusok és liberálisok, valamint a katolikus konzervatívok között. Végül a küzdelmet az utóbbiak nyerték meg és hosszú évtizedekre berendezkedtek a hatalomban. Kialakult Európa egyik leghosszabb ideig működő tekintélyelvű és korporativista diktatúrája, Oliveira Salazar professzor rezsimje (1933–1974). A *Salazar teremtette (ókonzervatív) Új Állam* kevésbé hangsúlyozta az állampolgári politikai közösséget, ehelyett inkább a nemzetről, a családról, a természetes és szakmai rendekről értekezett. A gyarmatbirodalom a portugál nagyság bizonyításának egyik fő eszköze lett.

Az új rezsim minden eltérő ideológiai vonása és elhatárolódása ellenére nem tudta figyelmen kívül hagyni a közel százéves tradícióra visszatekintő nemzeti liberális eszmeiséget. Több jelszavát, deklarációját és vívmányát átemelték az alkotmányos dokumentumokba. Ezt a rendszert annak működtetői úgy szemlélték, mint az egyaránt elutasított szociáldemokrácia és liberalizmus közötti harmadik lehetséges megoldást. A rendszerellenes ellenzék megosztott volt. Fontos szerepet játszottak benne a különböző baloldali irányzatok, továbbá a baloldali érzelmű tisztek, valamint a korábbi liberális és republikánus irányzat maradványai. E csoportok közül főleg a radikális baloldalnak volt ambivalens viszonya az állampolgársághoz és az állampolgári jogokhoz. Nem elleneztek, de nem is tartották annyira fontosnak azokat. Ehelyett főleg a gyökeres gazdasági és szociális reformokat sürgették. Egyébként a nők választójogát még 1968-ban, azaz a „portugál rendszerváltás” előtt bevezették, a férfiakéhoz hasonló feltételekkel. A katonai forradalmi kormányzat viszont 1974 után a fiatal, 18 évnél idősebb diákságra és az írástudatlanokra is kiterjesztette a választójogot. Az utóbbiak az 50 évnél idősebb lakosság 41%-át tették ki. Egyetlen csoport, amely igényelte volna, de akkor nem kapta meg a választójogot, az Európában szétszórta élő portugál emigránsok voltak, akik a portugál népesség majdnem 10%-át tették ki. A katonai-baloldali vezetés ugyanis abból indult ki, hogy a voksolás lehetősége mégis csak függ attól, hogy valaki ténylegesen részt vesz a közösség gazdasági és társadalmi életében.²⁶⁸ Ez a hozzáállás azonban később megváltozott és jelenleg 4 parlamenti mandátum illeti meg a külföldön élő portugálokat.

Az 1975. évi választások a mérsékelt baloldali pártok győzelmével végződtek, a marxista baloldal és a radikális tisztek pedig vereséget szenvedtek. Az új demokratikus vezetés és a pártok elkezdtek az új éthosszal rendelkező demokratikus portugál állampolgárság építését.²⁶⁹ Ebben később jelentős szerep jutott az európai identitásnak is, amely meglehetősen fontos a helyi lakosság számára.

Mindenképpen ki kell még térni a portugál állampolgárság, illetve nemzetfelfogás és a gyarmatok lakóinak ambivalens viszonyára. Az elmúlt kétszáz évben ugyanis érdekesen alakult a portugál nemzetfelfogás kérdése, valamint a gyarmati lakosság státusa. Eleinte a portugál liberálisok, akik egy etnikailag és vallásilag homogén or-

268 Uo. 106. o.

269 Uo. 107. o.

szágban tevékenykedtek, nem sokat foglalkoztak ezzel a kérdéssel. Az államot nem az ősi nemzet megtestesítőjeként, hanem a politikailag felelős egyénekből álló közösség formálására szolgáló eszközként szemlélték. Portugália ugyanakkor már a liberális éra elején gyarmatbirodalom volt, ezért erre a problémára is reagálni kellett. 1820-ban az első liberális kormány deklarálta, hogy az egész birodalom lakosai ugyanannak a nemzetnek lesznek a tagjai, és ugyanaz a jogrendszer fog vonatkozni rájuk.

A helyzet viszont ennél összetettebbé vált, főleg a 20. század elején. 1911-ben a republikánus kormány kettéosztotta a (többnyire afrikai) gyarmatok lakosságát *állampolgárokra* és *bennszülöttekre* (indigenas). A bennszülöttek a „bennszülött szülőktől származnak és a műveltségük és habitusok nem különbözteti meg őket a fajuktól.”²⁷⁰ Ez a csoport nem rendelkezett politikai jogokkal, de szokásaikat elismerték mint saját, „bennszülött” jogrendszerüket, de természetesen a portugál joggal való konfliktusban az utóbbi élvezett elsőbbséget. Közben morális kötelességük lett munkát találni, ami utat nyitott a rejtett kényszerszermunka-rendszer bevezetése előtt. A jogban pedig egyre inkább elvált a két fogalom – a nemzetiség (nationality értelemben) és az állampolgárság. A bennszülöttek elvben beletartoztak az előbbi kategóriába és mint ilyenek rendelkeztek általános emberi jogokkal, de nem voltak tagjai a portugál politikai közösségnek. Egyébként ez beleilleszkedett abba a rendszerbe, amelyet már régóta alkalmaztak Portugáliában is, amikor a politikai jogokkal rendelkezők és nem rendelkezők között tettek különbséget.²⁷¹

Salazar rendszere természetesen a gyarmatbirodalomra is kihatással volt. A rezsim ideológiájában fontos szerepet játszott a birodalmi nagyság, hiszen a tengerentúli birodalom megléte volt az egyik utolsó ok arra, hogy az elmaradott és kicsi Portugália esetében még valamifajta nagyságról lehessen beszélni. A gazdasági okok mellett ezért vált meg olyan nehezen Lisszabon gyarmataitól. Salazar ezekre a területekre egyre inkább úgy tekintett, mint a portugál birodalom szerves részeire. Az 1933-ban bevezetett alkotmány ezért tartalmazta az 1930-ban kibocsátott *Gyarmati Okmányt* (*Acta Colonial*), amely értelmében a tengerentúli tartományok és az anyaország a portugál nemzet egymástól elválaszthatatlan részei.²⁷² Később egyébként, már a diktatúra bukása előtti időben, amikor az értelmiség és a tisztikar egy részében tudatosodott, hogy a birodalmat nem lehet erővel megtartani, felmerült a birodalom egyfajta föderalizálásának a terve.²⁷³

Ennek a birodalomépítési koncepciónak, valamint az autochtóm, elzárt és sajátos portugál nyelvű miliő megteremtési kísérletnek az volt az egyik további következménye, hogy Salazar 1962-ben eltörölte a bennszülött státútumot és a fekete afrikai lakosság esetében is elismerték az állampolgársághoz való jogot. Ez elvben lehetővé tette, hogy a gyarmatok lakossága Portugáliába költözzön, akár tömegesen is. A dik-

270 Uo. 102. o.

271 Uo. 102. o.

272 Szilágyi István: A demokratikus Spanyolország és Portugália „birodalmi” politikája. www.zanex.hu

273 Uo.

tatúra viszonylag könnyen meg tudott birkózni azzal a feladattal, hogy ez a szép jog a gyakorlatban ne érvényesüljön, viszont az 1974 után kiépülő demokráciának lépnie kellett ebben az ügyben, ha nem kívánta az ország előzőnlését a korábbi gyarmatalkókkal. Paradox módon tehát már a baloldali indíttatású csoportok uralma alatt elkezdtek korlátozni és egyfajta módon etnicizálni a portugál állampolgárságot. A kormányzat már 1975-ben egyszerűen megszüntette a volt afrikai gyarmatok lakóinak portugál állampolgárságát, kivéve az európai származású portugálokat. Ez a döntés előkészítette a talajt az állampolgársági törvény 1981-ben történő elfogadásához. Az addig érvényesülő *ius soli*-t felváltotta a *ius sanguinis* elve. Az utóbbi hívei azzal érveltek, hogy az európaibb és modernebb, mint a régi, a birodalomépítő monarchiára jellemző *ius soli*. Az új törvény értelmében könnyebb lett a portugál szülőktől külföldön született és ott élő portugálok számára elnyerni az állampolgárságot, mint a külföldiek Portugáliában született és ott élő gyermekek honosítása. A volt gyarmatokról egyébként több mint félmillió embert tért vissza vagy telepedett át az anyaországba. Fontosnak érezték ugyanakkor a külföldön élő portugálokkal való törődést és a velük való kapcsolattartást. Az utóbbiak képviselői – mint említettük – négy széket kaptak a törvényhozásban, valamint szavazati jogot a köztársasági elnöki választásokon. Annak érdekében viszont, hogy ne szakadjon meg teljesen a kapcsolat a portugálajkú volt gyarmatokkal, 1996-ban létrehozták a *Portugál Nyelvű Népek Közösségét* (*Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa – CPLP*),²⁷⁴ amelynek polgárai bizonyos előnyökhöz, illetve szociális és politikai jogokhoz is hozzájutottak, amennyiben Portugáliában rezidenseknek számítottak.²⁷⁵

A Portugál Nyelvű Népek Közössége több ponton rokonságot mutat a spanyolok által szorgalmazott és részben fenntartott Ibér-amerikai Nemzetek Közösségével, amelynek egyébként két „luzitán” ország is tagja – Portugália és Brazília. A portugálok egyébként már az 1970-es években tudták, hogy valamilyen formában fenn akarják tartani a kapcsolatot volt gyarmataikkal, amelyek erővel való megtartására nem voltak képesek. Az egyik lehetőség erre a kulturális és gazdasági együttműködés. Lisszabon ezért belépett a portugál nyelvű afrikai országok szervezetébe, a *PALOP*-ba (*Paisés Africanos de Língua Portuguesa*). A közelség jeleként Portugália a kétoldalú megállapodások alapján bizonyos előjogokat biztosít az ezekből az országokból érkező személyek számára a többi bevándorlóval szemben. Ez ugyanakkor nem vonatkozik a teljes portugál állampolgárság könnyű megadására. Ezért él az országban most is sok tízezer olyan afrikai származású külföldi, aki már Portugáliában született, mégis ottani állampolgársága. Legkönnyebben egyébként a brazilok kapják meg a portugál állampolgárságot, mert sokuk felmenője rendelkezett portugál állampolgársággal, ami megkönnyíti a helyzetüket.

274 Alapító tagjai: Portugália, Brazília, Angola, Bissau-Guinea, Mozambik, São Tomé és Príncipe, valamint a Zöld-foki szigetek.

275 Ramos, Rui; i. m. 108–109. o.

Észtország

Az észti állampolgársági modell bemutatására több oknál fogva esett a választás. Egyrészt azért, mert az észteknek a 20. század folyamán kétszer is meg kellett birkózni az önálló állam létrehozásának nehézségeivel. Először az első világháború után, amikor végül sikerült kiszakadniuk az Orosz Birodalom kötelékeiből és történelmükben először tudtak önálló államot alapítani. Igaz, ennek előnyeit csak rövid ideig tudtak élvezni, mert 1940-ben nagy keleti szomszédjuk újból bekebelezte őket. Ebből az ölelésből csak 1991-ben sikerült kiszabadulniuk. Az észtek tehát másodszor is nekikezdték az önálló államiság megteremtésének. Politikájukat a minél nagyobb elhatárolódás jellemezte a korábbi „gyarmattartó” szovjet birodalomtól, illetve arra törekedtek, hogy felszámolják a közös múlt majdnem minden jogi emlékét. Ebből a szempontból Észtország nagyon jó ellenpélda Portugáliával és Nagy-Britanniával szemben, amelyek volt gyarmattartó államként elég sokat tettek annak érdekében, hogy legalább valamilyen kapcsolatot tartsanak fenn egykori függő területeikkel és azok lakosságával. A másik ok, amely miatt Észtországra esett a választás az, hogy a három balti állam közül az észtek egyfajta átmenetet képeznek a nagyvonalúbb litván állampolgársági és a nagyon restriktív lett állampolgársági politika között.²⁷⁶ Igaz viszont az is, hogy az észti politika szellemisége közelebb áll a lett modellhez.²⁷⁷

A 2004-ben csatlakozó balti államok közül Észtország és Lettország ugyanis azzal váltak híressé, illetve hírhedtté Európában, hogy megpróbálták kizárni a választójoggal felruházott politikai közösségből (legalábbis országos szinten) az ott élő orosz kisebbséget, amely a lakosság jelentős hányadát teszi ki. Észtországban például az oroszok 1989-ben a lakosság 30%-át képviselték.²⁷⁸ Egy részük már a cári alatt is ott élt, jelentős részük viszont az elmúlt 40–50 évben települt át Észtországba.

Az észti politikai elit 1991-ben azon az állásponton volt, hogy az 50 évig tartó szovjet időszak törvénytelen megszállás volt, amellyel szemben a háború előtti észti állam jogfolytonosságát hangsúlyozták. Ez kihatott az állampolgársági szabályozásra is. 1992-ben az a döntés született, hogy újból életbe léptetik az 1938-as állampolgársági törvényt, melyet a Legfelsőbb Tanács 1992. február 26-án emelt ismét törvényerőre.²⁷⁹

E törvény alapján azok a személyek, illetve leszármazóik, akik 1940. június 16-a előtt a független észti állam polgárai voltak, automatikusan észti állampolgárokká váltak. Az előbbi személyi körön kívül lévő észtországi lakosok pedig honosítás útján szerezhettek állampolgárságot. A törvény a honosítási kérelem teljesítésének feltéte-

276 Lásd részletesebben: Järve, Pritt: Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations. In: Citizenship Policies in the New Europe. Szerk. Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007. 43–62. o.

277 Raun, U. Toivo: Észtország története. Debrecen, 2001.

278 A táblázatot közli: Kisteleki Károly: Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 207. o.

279 Uo. 209. o.

léül szabta, hogy a kérelmező két éve folyamatosan az országban lakjon, a kérelem benyújtását követően a várakozási idő egy éve alatt az országban éljen, beszélje az észt nyelvet, esküdjön fel az észt alkotmányra és személyével kapcsolatban ne merüljön fel egyéb kizáró ok, mint például a büntetett előélet. Kizáró okként szerepelt még például, hogy nem lehetett idegen ország katonája, valamint korábban nem működhetett együtt a szovjet biztonsági szervekkel. A jogszabály azt is előírta, hogy 1990. március 30-ától kezdődően kellett a kérelmezőnek két éven keresztül észtországi lakóhellyel rendelkeznie, s így a honosítás legkorábbi időpontjává 1993. április 1-je vált.²⁸⁰ Ebből következően a népesség több mint 30%-a állampolgárság-nélküli személlyé vált és nem tudott részt venni az 1992-es parlamenti és elnökválasztáson, illetve az új alkotmányról tartott népszavazáson.

Ezt a szabályozást az észtek úgy próbálták felfogni, mint az észt nemzeti állam új-játeremtése érdekében hozott védőintézkedést, viszont mindez az orosz kisebbség jóindulatú részének az észt függetlenségről alkotott véleményét nagyon is negatívan befolyásolta, és logikus módon feszültségekhez vezetett Észtország és Oroszország között. Ezt a feszültséget azon intézkedés próbálta enyhíteni, amely értelmében a helyhatósági választásokon az aktív helyi választójog független lett az állampolgárságtól, és csak az állandó lakos státushoz kötődött. A másik ilyen szabályozás a személyi elven nyugvó kulturális autonómia megadása volt.

Miután az ilyen jellegű szabályozás nemcsak a helyi oroszok és a védelmükben fellépő Oroszországi Föderáció kritikáját váltotta ki, hanem az európai és a nemzetközi szervezetek is hallatták hangjukat, az észt parlament 1995-ben jelentősen módosította ezt az állampolgársági jogszabályt – tulajdonképpen újat fogadott el –, valamint mérsékelte annak egyes diszkriminatív rendelkezéseit. Ezt a jogszabályt is többször módosítottak, legutóbb 2004-ben. Az új szabályozás tilalmazta a kettős állampolgárságot, kivéve azokat, akik azt születéssel szereztek meg. A korábban emigrált észt állampolgárokat, akik közben már kanadai, amerikai vagy más állampolgárokká váltak végül emiatt nem fosztották meg kettős állampolgárságuktól. A jogszabály a helyi hagyományokhoz híven a *ius sanguinis* elv alapján áll. Észt állampolgárok továbbra is csak azok maradtak, akik eddig is azok voltak, illetve leszármazottaik, de pontosabban körülírták a neuralgikus nyelvi és állampolgársági alapismereti vizsga követelményrendszerét. A vizsga ingyenessé vált. Az 1930 előtt született személyeket felmentették az írásbeli vizsga követelménye alól. 2001 óta a mozgássérültek és a munkavégzésükben egészségügyi okból korlátozott személyek mentesülnek minden vizsgakötelezettség alól.

Az oroszok által elvárt, az állandó lakhelyen alapuló általános jogkiterjesztés azonban nem következett be, továbbra is csak a honosítási eljárás során lehet észt állampolgárságot szerezni. Jelentősebb könnyítést viszont, amely a helyi oroszajkú lakosság észt államhoz való nagyobb kötődését elősegítheti, az 1998-as novella

280 Kisteleki Károly: Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban. ... illetve Gelazis, N. Gida: The effect of EU conditionality on citizenship policies and the protection of national minorities in the baltic states. In.: The road to the European Union. Vol. 2: Estonia, Latvia and Lithuania. Manchester, 2003. 53. o.

jelentett, amennyiben az 1992. február 26-a után Észtországban született gyermekek, akiknek nem észt állampolgár szülei legalább 5 éve élnek észt területen, automatikusan észt állampolgárságot szerezhettek. Ennek ellenére 2000-ben a lakosság 12,2%-a még mindig állampolgárság nélküli személy volt, azaz hontalan státussal rendelkezett.²⁸¹

Ami a választójogot illeti, azzal országos szinten csak az észt állampolgárok rendelkeznek.²⁸² A helyhatósági választásokon már árnyaltabb a kép, mert az észt és az EU tagállamaiból érkezett külföldi állampolgárokon kívül más állampolgárságú lakosok is szavazhatnak, amennyiben Észtországban állandó letelepedési engedéllyel rendelkeznek és az adott településen legalább 5 évig élnek. Ilyen időbeli korlátozás nem vonatkozik az előbb említett két kategóriára. Ezen kívül passzív választójoggal szintén csak az észt és az uniós állampolgárok rendelkeznek.²⁸³ A politikai pártok tagjai pedig a hatályos észt alkotmány 48. cikke 1. bekezdésének értelmében csak észt állampolgárok lehetnek. A bonyolult helyi etnikai és állampolgársági viszonyok kontextusában ez is fontos korlátozásnak számít.

Az észt szabályozás tehát nyilvánvalóan három kategóriát különböztet meg a helyhatósági választások tekintetében – két egyenrangút, és egy hátrányosabb helyzetűt. A helyzet pikantériája, hogy az országban léteznek olyan települések (például a kelet-észtországi Narva), ahol az elektorátus többségét a külföldi (főleg orosz) állampolgárságú vagy hontalan állandó rezidensek teszik ki. Észtországban és Lettországon a fent ismertetett és hasonló lett politika miatt többszázezer orosz és oroszajkú helyi lakos nem tagja az országos politikai közösségnek és helyi szinten is bizonyos, bár enyhébb megkülönböztetésnek van kitéve. Ezzel szemben a kisebb orosz közösséggel rendelkező Litvánia engedékenyebb és nagyvonalúbb politikát folytatott, amely következtében jobb a helyi orosz lakosságnak az országhoz való viszonyulása. Végül megállapítható, hogy a bemutatott politika következtében Európában éppen Észtországban (és Lettországon) válik el legélesebben az országos politikai és a helyi politikai közösség fogalma, személyi köre és konkrét tartalma.

281 Kistelegi Károly: i. m. 211. o.

282 Továbbá csak az észt állampolgárok viselhetnek közhivatalt, csak ők lehetnek politikai pártok tagjai és csak ők vehetnek részt az országos népszavazáson. Erről lásd részletesebben: Livsic, Jozef: Pravovoj sztatus grazdan Észtországban. In: Russzkije v Észtországban. Szbornik sztatyej. Szerk.: Bojkov, V. – Basszel, N. Tallinn, 2000. 106. o.

283 Sibul, Heiki: Electoral system in Estonia. www.ee.ll/english/heiki.ppt

X. Magyar állampolgárság tegnap és ma. Az állampolgárság és a politikai közösség határai a mai Magyarországon

A magyar állampolgársági fejlődés főbb tendenciái és sajátosságai

A modern magyar állampolgárság kialakulása a dualizmus korához köthető, bár az országhoz tartozás meghatározásának régebbi gyökerei vannak. Az előző fejezetekben már volt szó a magyar *Szent Korona* tagságáról. A magyar állampolgárságot átfogó jelleggel először az 1879. évi L. törvénycikk szabályozta, amely jelentős módosításokkal ugyan, de egészen 1949-ig hatályban maradt.

Addig a *magyar honosság* fogalma jelentette az állampolgársághoz hasonló státust. A honosságot születéssel (a *ius sanguinis* elv figyelembevételével), honosítási eljárással és úgynevezett hallgatólagos módon lehetett megszerezni. A honosítás először az 1542. évi L. törvénycikkkel jelent meg a magyar jogalkotásban.²⁸⁴ Bár a magyar Szent Korona tagságának elnyeréséhez eredetileg nem volt alapfeltétel az, hogy a folyamodó külföldi nemesember legyen, a későbbi gyakorlat és a honfiúsított személyek névjegyzéke mégis arról tanúskodik, hogy az *indegenátusért* folyamodó idegenek a saját hazájukban már nemesek voltak.²⁸⁵ A magyar honosság megszerzésének folyamatát aztán több jogszabály és azok módosítása érintette. A nem nemesek esetében a honpolgárságot úgy lehetett megszerezni, hogy az idegen csupán honfiú lett, de nem kapott nemességet. Ez az úgynevezett hallgatólagos szerzés, amely megvalósulhatott magyarországi letelepedéssel vagy – konkrét időtartam megjelölése nélkül – hosszabb ideig tartó belföldi tartózkodással, valamely város vagy község lakóinak mint adózóknak a sorába való felvétellel, illetve valamely közhivatal viselésével.²⁸⁶

A polgári korszak állampolgársági dokumentumainak története a reformkori országgyűlésekhez köthető, amikor foglalkoztak ugyan a kérdéssel, de végül semmit sem fogadtak el. A szabadságharc után 1853-ban Magyarországon is bevezették az *Osztrák Polgári Törvénykönyv* ide vonatkozó személyjogi részének állampolgársági rendelkezéseit, amelyek egyben a hatályos hazai szabályozást is jelentették. 1868-ban Horváth Boldizsár igazságügyi miniszter készített egy állampolgársági törvényjavaslatot, de tárgyalása napirendre sem került. Az általános európai trendekkel összhangban, a kérdés 1879-ben érett meg a szabályozásra, hiszen ebben az időben több országban külön törvénnyel szabályozták ezt a kérdést.²⁸⁷

Az első magyar állampolgársági törvény hosszú és retorikai gyakorlatokban gazdag viták és alacsony parlamenti képviselői részvétel mellett született meg. A vitákat főleg a magyar-osztrák bonyolult viszonyrendszer, valamint a törvénybe beépített

284 Kisteleki Károly: Az állampolgárság a dualizmus idején. Állam- és Jogtudomány. XXXVIII. évf. 1996–1997. 38. o.

285 Uo. 38. o.

286 Uo. 41. o.

287 Uo. 43. o.

azon klauzula okozta, amely szerint a magyar állampolgárság 10 év távollét után elveszíthető.²⁸⁸ A korabeli ellenzék ezt a 48-as emigráció elleni nyílt kormányzati támadásként értékelte és emiatt radikálisan ellenezte bevezetését. Kossuth Lajos is ennek a klauzulának „köszönhetően” veszítette el magyar állampolgárságát.

Az elfogadott jogszabály a magyar hagyományokhoz híven közjogi viszonyként értelmezte az állampolgárságot, a már megszokott *ius sanguinis* elv alapján állt, és az állampolgári státus egyenlőségéből indult ki. A külföldiek honosítási eljárásban szerezhettek állampolgárságot, amelynek megadása a magyar hatóságok diszkrecionális jogkörébe tartozott. Minden állampolgárnak valamely község kötelékébe kellett tartoznia, attól függetlenül, hogy hol lakott. Ezt nevezték *községi illetőségnek*, amelynek komoly jogi kihatásai voltak minden polgár státusára.

Ami az állampolgársággal járó politikai jogokat illeti, azok tekintetében nem érvényesült az állampolgárok egyenlősége, hiszen a dualizmus kori magyar választójog cenzusokhoz volt kötve. A jogszabályok egyébként a politikai jogok tekintetében bizonyos különbséget tettek a született és a honosított állampolgárok között. Az utóbbiak a képviselőházba csak 10 év elteltével voltak választhatók, főrendiházi tagságot pedig csak a törvényhozás útján nyerhettek és nem lehettek koronaörök sem. Ha valakit rendkívüli érdemeiért a király oklevéllel honosított, az azonnal választható volt a képviselőházba.²⁸⁹ Még egy korlátozás érvényesült a képviselőházi választásokat szabályozó 1874. évi XXXIII. törvénycikkben – a passzív választójog feltétele a magyar nyelv ismerete volt, a törvény ugyanis elegánsan úgy rendelkezett, hogy mindazok választhatók, akik képesek megfelelni annak a feltételnek, hogy a törvényhozás nyelve a magyar. Az aktív választójognál nem érvényesült ilyen kritérium és a fent említettet leszámítva, nem tettek további különbséget a született és a honosított állampolgár között.

Az akkori magyar állampolgárságot nemcsak távolléttel lehetett elveszíteni, hanem úgy is, hogy az érintett személy az illetékes hazai hatóságok engedélye nélkül más állam szolgálatába állt és abból a hatóság felszólítása ellenére nem lépett ki. Ugyanakkor a törvény elismerte a kettős vagy többes állampolgárságot. Egyébként ilyen megkötések néha előfordulnak az egyes, most hatályos állampolgársági törvényekben is.

A szabadelvű dualista kor állampolgársági jogszabálya több ponton különbözik a modern, 1989 utáni magyar demokratikus szabályozástól. Ilyen a magyar állampolgárság elvesztésének lehetősége, amelynek több oka lehetett. Fontos az, hogy az állampolgárság elvesztése az érintett személy akaratán kívül is megtörténhetett. Közös a két szabályozásban, hogy mindkettő megengedte a többes állampolgárságot.

288 Annak érdekében, hogy ez ne következzen be, az érintettnek az osztrák-magyar külképviseleti szervek előtt „jogfenntartó” nyilatkozatot kellett volna tennie. Egyébként az ily módon elvesztett állampolgárságot visszahonosítással lehetett visszaszerezni, amelyhez az volt szükséges, hogy a hazatérő személy valamely község kötelékébe ismét felvett nyerjen.

289 Uo. 50. o.

A probléma azonban inkább az, hogy az akkori és a mai szabályozás között húzódott a bonyolult és viszontagságos 20. század, amely során többször hozzányúltak az állampolgársági törvényhez, sőt, újat is alkottak. A 20. századi „beavatkozások” egyik közös jellemzője a politikai célzatosság. A téma kutatója, Kisteleki Károly rámutatott arra, hogy a politikai célú intézkedések mögött *két szándékot* lehet felfedezni – egyrészt a rendszerrel szembenállók vagy abból valamilyen oknál fogva kiközösítettek elleni *diszkriminációt*, a másik oldalról pedig, részben ennek ellenhatásaként, a *jóvátételi igényt*.²⁹⁰ Valóban, a korabeli magyar szabályozás e két szempont között mozgott. A korlátozó és kirekesztő intézkedések az 1930-as években kezdtek elszaporodni, főleg a zsidósággal szembeni diszkriminatív, majd megsemmisítő politika részeként. Az 1945 utáni években a rendszer más szempontok szerint, de szintén diszkriminatív célokra próbálta felhasználni az állampolgársági szabályozást.

Az 1990 utáni szabályozásnál pedig megjelent egy újabb elem – a *magyar származású* és a magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező *személyek előnyben részesítése*. A most hatályos állampolgársági törvényben (1993. évi LV. törvény), amely átfogó módon szabályozza a magyar állampolgárság keletkezésének, megszerzésének és megszűnésének eseteit, megtalálhatók a kulturális nemzetfelfogás elemei, mégpedig az állampolgárság kedvezményes megszerzését szabályozó részekben. A jogalkotó ugyanis – az egyéb esetek mellett – azok számára is lehetővé teszi a kedvezményes honosítást, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallják, Magyarországon laknak és valamelyik felmenőjük magyar állampolgár volt.²⁹¹ Ezek nem vagylagos, hanem együttesen megkövetelt feltételek. A kedvezményes honosításhoz hivatalosan tehát nem elegendő csupán az, hogy valaki magyar nemzetiségűnek vallja magát, hanem felmenői között lennie kell magyar állampolgárnak is.²⁹² Ugyanakkor fordítva is igaz az együttes feltétel. A volt magyar állampolgárok azon leszármazottja kérheti kedvezményes honosítását, aki magyarnak vallja magát. Ez elmozdulást jelent az 1957. évi állampolgársági törvényhez képest, amely értelmében a kedvezményes eljáráshoz elegendő volt, ha a kérelmező felmenői magyar állampolgárok voltak. Azt lehet mondani tehát, hogy 1993 után megerősödött az állampolgársági jogszabály kulturális-nyelvi nemzetfelfogása.

Amikor a magyar nemzet kulturális felfogásáról van szó, tisztázni kell azt is, hogy a hatályos szabályozás miként határozza meg a magyarokat. Az 1990-es évek során kialakult gyakorlat, majd az ezredforduló után megszületett ide vonatkozó jogszabályok²⁹³ azt a 19. században kialakult magyar szabadelvű hagyományt követték, misze-

290 Kisteleki Károly: Magyar állampolgárság a XX. században. Állam- és Jogtudomány. XLI. évf. 2000. 57. o.

291 Más európai országok is ismerik a nemzeti alapon történő kedvezményezést állampolgársági politikájukban, sőt a magyar szabályozásnál tovább is mennek. Franciaország például annak ad kedvezményt, aki a francia nyelvű és kulturális közösséghez tartozik, ha olyan területen vagy államban él, amelyben a hivatalos nyelv a francia. Portugália nemcsak a volt portugál állampolgároknak, hanem a portugálok leszármazottai számára is kedvezményes honosítást nyújt, valamint azoknak is, akik olyan közösségnek tagjai, amelynek portugál felmenői voltak. www.eokik.hu

292 Ennek a szabálynak szigorú és kivételezést nem ismerő alkalmazása például nehéz helyzetbe hozhat egy olyan közösséget, mint amilyen a csángó magyarság, amelynek tagjai formálisan soha nem voltak magyar állampolgárok, legalábbis nem az utóbbi 300 évben.

293 Itt az ún. státustörvényről (2001. évi LXII. törvény) és a Szülőföld Alapról szóló törvényről (2005. évi II. törvény) van szó.

rint a magyarság alapvetően vállalás kérdése. Ugyanúgy, mint a hazai kisebbségek esetében, a hatályos szabályozás a külföldön élő magyarok viszonylatában is a döntően nyelvi megszorításokkal alkalmazott szabad identitásválasztás álláspontján áll. Az úgynevezett *státustörvény*²⁹⁴ hatálya a konkrétan felsorolt szomszédos országokban élő, nem magyar állampolgárságú, de magukat magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki, illetve ezen személyek házastársára és a közös háztartásban nevelt gyermekeikre, amennyiben ezt nemzetközi szerződés nem zárja ki. Leegyszerűsítve, a státustörvény szempontjából azt a személyt lehet magyarnak tekinteni, aki magyarnak vallja magát, tud magyarul vagy külföldön így tartják nyilván, illetve aktív a határon túli magyar közösségi életben, és ezt szervezeti tagsággal is igazolni tudja. Ezek viszonylag nyitott és liberális feltételek, amelyek megfelelnek a nyelvi és kulturális kötődésre koncentráló, úgynevezett *befogadó*²⁹⁵ magyar kulturális nemzetfelfogásnak. Érdekességgént megemlíthető, hogy a különböző visszaélések miatt a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény is elmozdult a teljes identitás vállalás álláspontjáról bizonyos korlátozások irányába. Mindez azonban még nem jelenti az etnicista szemlélet győzelmét a kulturális nemzetfelfogáson belül.²⁹⁶

A hatályos magyar állampolgársági szabályozásnak ezt a részét bizonyos szempontból szintén jóvátételi vagy még inkább kompenzatív, a nemzeti szolidaritásból fakadó intézkedésnek lehetne tekinteni. Ez a felfogás néha a közpolitikai vitákban is tükröződik, erről tanúskodik a *kettős állampolgárságról szóló népszavazás előtt lefolytatott vita*, amely igazából még most sem zárult el. A probléma az, hogy a magyar nemzetfelfogásban intenzíven keverednek a politikai és a kulturális nemzetfelfogás elemei (erről lásd később). Az állampolgárság kérdése pedig nehezen választható el a domináns nemzetfelfogás problémájától. A 2004. decemberi népszavazás előtti vitákban az is kiderült, hogy a magyar közélet egy része úgy tekint az állampolgárságra, mint a kisebbségvédelem egyik eszközére, ami meglehetősen téves elképzelés.

A nemzetfogás kérdése a magyar történelemben és közjogban

Miután a magyar állampolgársági szabályozás nem független az egész közjogot átható nemzetfelfogás kérdésétől, arra legalább röviden ki kell térni. A magyar állampolgársági szabályozás mögött meghúzódó nemzetfelfogás soha nem volt egyszerű kérdés. Ez abból fakadt, hogy az 1918 előtti Magyarország nem volt etnikailag homogén ország, sőt, egészen az 1910-es évekig a nem magyarajkú lakosok többséget alkottak az országban. Ezért a *nemzetiségi kérdés* a földkérdés és a szociális problémák mellett a korabeli magyar állam egyik legégetőbb problémájává vált. A helyzetet továbbá színezte, hogy a

294 Hivatalosan a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. számú törvény.

295 Sajnos a történelem folyamán előfordultak olyan évtizedek is, amikor ez a befogadó hozzáállás nem érvényesült, és helyette a kirekesztő nemzetfelfogás került előtérbe. Lásd a második világháború zsidóellenes intézkedéseit.

296 A módosított státustörvény preambulum a magyar nemzet lényegét a magyar kulturális örökséghez való kötődésen keresztül próbálja megragadni.

19. század folyamán a magyar közgondolkodás egyik meghatározó eszméáramlata a *nemzeti liberalizmus*, a *szabadelvűség* volt, amely a régi elmaradott feudális Magyarországot modern alkotmányos nemzetállammá akarta átalakítani. Közben viszont számot kellett vetni az ország reális etnikai összetételével, valamint ügyelni kellett Magyarország szociális, rendi – többnyire köznemesi – érdekeire. Mindez sok ambivalenciát eredményezett, különösen az 1867 utáni időszakban, amikor a magyar szabadelvűek hosszú időre hatalomra kerültek. Legjobbjaik – mint például Deák Ferenc, Eötvös József stb. – megpróbálták megteremteni az egyéni jogokon alapuló, valamint a nyelvi sokszínűséget figyelembe vevő *magyar politikai nemzet fogalmát*. Ezt tükrözte az 1868. évi nemzetiségi törvény preambuluma, valamint a jogszabály egyes rendelkezései. Közben viszont nem akarták megengedni a modernizálódó ország nemzeti autonómiákra való felosztását, vagy ahogy akkoriban fogalmaztak, az ország „federalizálását”. Az állampolgársági szabályozás is ezt a felfogást tükrözte.

A fejlődés azonban az 1870-es évektől kezdve némileg más irányt vett, nem függetlenül az egész Európára akkor jellemző folyamatoktól, és egyre inkább elindult a nemzetiségek magyarosítása. Ez végső soron sikertelennek bizonyult, és további okokkal együtt végül elvezetett az ország 1918-ban és 1919-ben bekövetkezett széteséséhez. Hozzá kell tenni, hogy az időnként agresszív magyarosítási hullámok ellenére a dualizmuskori magyar állam főbb vonásaiban nem tért le a korábban megfogalmazott szabadelvű minimumról és jogi, illetve állampolgársági szinten nem kezdett bele az egyébként levegőben lógó etnicizálásba.²⁹⁷

Más volt a helyzet 1919 után, amikor a lakosság és a politikai elit több súlyos megpróbáltatáson esett át. A két világháború között fokozatosan ugyan, de végül megállíthatatlanul *elkezdődött a korábbi nyitott magyar nemzetfelfogás etnicizálása*. A nyelvileg és kulturálisan majdnem homogénné vált országban, amelynek komoly határon túl élő nemzetrészei keletkeztek, a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás előretörése a korábbi, hivatalosan elismert politikai államnemzeti felfogással szemben részben érthető is volt. Ha a magyar nacionalizmus megőrizte volna a korábbi évtizedekben – részben az arra hajlandó nemzetiségi tömegek asszimilációjának megkönnyítése érdekében – kialakított nyitott, a magyar nyelv elfogadásán és a kultúra ápolásán alapuló nemzetfelfogását, még nem történt volna nagyobb tragédia. A történelmi kataklizmák és a belpolitikai viták miatt egyre inkább erősödő *intranszigenz nacionalizmus* viszont kezdett letérni a befogadó állásponttól és kirekesztővé vált. Ez a hosszabb, majdnem negyedszázados folyamat az 1944–45-ös tragédiába torkollott. A kirekesztés részben hazai forrásokból táplálkozva, részben később a német náciizmus hatására elsődlegesen a zsidóság ellen irányult. De ettől függetlenül – és bizonyos körökben önkéntesen, a német *völkisch* gondolat hatása alatt – elindult a németiség egy részének disszimilációja is, főleg az 1940-es években. Az előbbi folyamatot a holocaust tetőzte be, a második elvezetett a németek II. világháború utáni kitelepítéséhez.

²⁹⁷ A 19. és 20. századi magyar nemzeteszme alakváltozásairól és fejlődéséről lásd Gyurgyák János: Ezzé lett magyar hatások. A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története, Osiris, Budapest, 2007.

Az 1944-ben kulmináló, egy időre teljesen dominánssá vált magyar *etnicista*, sőt egyes megnyilvánulásaiban már *rasszista nemzetfelfogást*, illetve annak súlyos következményeit a második világháború után kezelni kellett. Az 1949-ben hatalomra jutott kommunista diktatúra azonban nem annyira ennek megoldását, hanem inkább az asztalról való lesöprést, részben pedig a hallgatást választotta. A nemzet mint téma hosszú időre tabu lett. Igaz, ebben az adott geopolitikai feltételek is közrejátszottak, hiszen Magyarország a szovjet blokk részévé vált, ahol meglehetősen szűk volt a mozgáster. A hivatalosan *internacionalista, valóságban (szovjet) birodalmi vagy más néven kelet-európai szocialista tábor*, mint a saját működőképességére ügyelő etnikailag tarka birodalmi jellegű alakulat, csak egy bizonyos hőfokon engedélyezte a nemzeti érzések megnyilvánulását.

Ha mégiscsak jellemezni kellene az 1949 és 1989 közötti nemzetfelfogást, azt lehet mondani, hogy abban újból *keveredni kezdtek a kulturális és politikai jellegű elemek*. A fenti geopolitikai körülmények mellett figyelembe kell venni azt is, hogy – a holocaust, a németek egy részének kitelepítése, valamint a magyar-szlovák lakosságcseré után – Magyarország talán soha nem volt etnikailag olyan homogén, mint ebben az időszakban. Ez inkább a természetessé váló kulturális nemzetfelfogás erősödése irányában ösztönözte a fejlődést. Ugyanakkor a határon túli kisebbségi magyarok miatt, illetve az 1944-es szörnyű tragédia után, valamint részben a szovjet elvárások miatt inkább az államnemzeti felfogást volt célszerű kultiválni. Ezt tükrözte például a már említett állampolgársági szabályozás, ahol nem azért lehetett valakit kedvezményesen honosítani, mert magyar nemzetiségű volt, hanem, mert felmenői magyar állampolgárok voltak. A két nemzetfelfogás igazából konvergálni kezdett, amelynek mai napig kiható – nem feltétlenül negatív – következményei vannak. Fokozatosan, csendesen és sok tekintetben tompán alakultak ki az 1989 utáni *kombinált közjogi nemzetfelfogás* alapjai.²⁹⁸ Igaz, a rendszerváltás után több tekintetben a kulturális-nyelvi felfogás óvatos, de még legitim erősödése tapasztalható, különösen a határon túli magyarok és a hazai nemzeti kisebbségek vonatkozásában.

A hatályos magyar közjogi nemzetfelfogása

A modern magyar demokratikus közjogi tehát kettős nemzetfelfogást ismer – a politikait és a kulturálist. A második azonban csak kiegészítő jellegű és döntően kifelé irányul, a határokon túl, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.²⁹⁹ Részben befelé is irányul, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában van releván-

298 A modern magyar állam jellegéről és a hatályos magyar közjogi nemzetfelfogásáról lásd részletesebben Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat, Budapest, 2007.

299 Erről lásd Majtényi Balázs: *Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai?* REGIO 2004. 4. sz. Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogásnak a kulturális nemzetkoncepcióval szembeni elsőbbség indokait. Továbbá lásd még Hornburg, Helge: *A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. II. kötet*. Szerk.: Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 970–983. o.

ciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállal.³⁰⁰ Fontos megjegyezni azonban, hogy a kulturális nemzetfelfogás valóban kulturális és nyelvi alapú, ezáltal meglehetősen nyitottá is vált.³⁰¹ Ez kiemelendő és megőrizendő pozitívum. Amíg tehát nyitott és rugalmas alapokon áll, addig van létjogosultsága és erkölcsileg is igazolható. Szintén fontos kiemelni, hogy amennyiben lehetséges, a két nemzetfelfogást nem célszerű közjogilag „összemosni”, mert az komoly kihatással lehet a magyar közjogi rendszer működésére és demokratikus legitimitására. Az is igaz viszont, hogy a közép-európai térség történelmi valóságának körülményei között a két fogalmat nem lehet légmentesen elszigetelni egymástól.

A helyzetet tovább színezi – és itt egy kis időre újból vissza kell kanyarodni a kulturális nemzetfelfogás kérdéséhez –, hogy az ezredforduló után élénk vita bontakozott ki a magyar állampolgárság jelentős méretű kiterjesztéséről a magyar kulturális nemzet külföldön élő tagjaira. A vita a 2004. évi decemberi népszavazás körül érte el csúcspontját. Tény viszont az is, hogy már a státustörvény körüli viták során is itt-ott felbukkantak *nemzeti reintegrációs felhangok*. Magyarország ugyanakkor nincs egyedül az ilyen dilemmákkal, elég megnézni a jelen könyvben is tárgyalt olasz állampolgársági modellt vagy a portugálok útkeresését. Magyarországon egyelőre úgy tűnik, hogy a kettős állampolgársági népszavazás effektív kudarca egy időre „befagyasztotta” ezeket a törekvéseket. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök, a magyar politikai elit egy részének képviselőjében 2005 elején határozottan kijelentette, hogy bár felelősséget érez a határon túl élő magyarokért, és sokféleképpen kíván segíteni rajtuk, mégsem akarja összekeverni a magyarországi politikai közösséget és a magyar kulturális nemzet reintegrációját. Ennek az elhatározásnak az egyik legfontosabb dokumentuma a *miniszterelnöknek a határon túli magyar politikai vezetőkhez intézett 2005. január 6-i levele*.

A levélben a miniszterelnök élesen megkülönbözteti a magyar államnak a *magyarországi politikai nemzetet* alkotó magyar állampolgárokkal szemben, valamint a *magyar nemzet egészével* szemben érzett felelősségét. Mindkét felelősség különböző tartalmú és ezt a különbségtételt a kormány a jövőben is meg kívánja őrizni. A miniszterelnöki levél – amely természetesen nem közjogi, csupán politikai jellegű dokumentum – kimondja továbbá, hogy az állampolgárság aktív viszonyt feltételez az állam és polgára között. Ebben a viszonyban – ahogyan a levél megfogalmazza – „...kulcsszerepe van az országhatárokon belül megélt hétköznapiaknak, az életvitelszerű itt tartózkodásnak, az adófizetésnek, a közügyekben való részvételnek, a politikai jogok gyakorlásának, vagyis a jogok és köteleességek árnyalt egyensúlyának. Az, hogy élünk jogainkkal és teljesítjük az állammal szembeni köteleességeinket nem szét-

300 Erről a kérdésről lásd részletesen a szerző (Halász Iván) hozzászólását a *Fundamentum* e. folyóirat 2006. 2. számában, a Fórum rovatban megjelent *Nép, nemzet szuverenitás témakörhöz*. *Fundamentum* 2006. 2. sz. 65–73. o.

301 Ebből a szempontból érdekesek Csepeli György kutatásai, amelyek az 1990-es évek közepén kimutatták, hogy a lakosság körében melyek azok a meghatározó tényezők, amelyek fontosak a „ki a magyar?” kérdés megválaszolásában. Az önbesorolás volt a legfontosabb szempont, amelyet az anyanyelv, lakhely, állampolgárság és a születési hely követett. Kisebb szerepet játszottak olyan aspektusok, mint a kereszténység és a demokratikus intézmények. Lásd Csepeli György: *A nagyvilágon e kívül... Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1970–2002*. Jászóveg, Budapest, 2002. 126. o.

választható, egymás nélkül nem értelmezhető fogalmak. Így ebből fakad az a meggyőződésünk, hogy az állampolgárságnak nélkülözhetetlen feltétele a magyarországi életvitel, a letelepedés.³⁰² Ebből a megfogalmazásból egyértelműen kiderül, hogy magyarországi letelepedés nélkül nem lehet szó a magyar állampolgárság kiterjesztéséről. A fenti dokumentum a magyar nemzetre főleg, mint kulturális és történelmi kategóriára tekint. Ugyanakkor olyan közösségként is kezeli, amely igényt tarthat az anyaország segítségére és támaszára – főként akkor, ha bajba kerül.

Az állampolgárság és a modern magyar politikai közösség

A magyar alkotmány nemzetfelfogásának problémájától továbbhaladva a politikai közösség határainak kijelöléséhez és a politikai vagy más néven „*alkotmányos nép*” kérdéséhez, figyelembe kell venni azt, hogy az utóbbi évek fejleményeinek tükrében ezeket a fogalmakat újra kell értelmezni és szükséges az új kor kihívásaihoz igazítani. A *nép*, illetve a *politikai nemzet* meghatározásánál a nehézséget az okozza, hogy az 1989 előtti állapotokhoz képest bizonyos értelemben megváltozott a nép összetétele. 1989 előtt az alkotmányban említett nép a magyar állampolgárok összességével volt azonos.³⁰³ Amikor az 1989-es alkotmánymódosítás során a Magyar Köztársaságon belül minden hatalmat úgymond a nép kezébe adtak, már némileg más volt a helyzet. Azelőtt ugyanis csak a magyar állampolgárok vehettek részt a parlamenti és helyhatósági választásokon, kisebbségi önkormányzati választások pedig nem is léteztek. Az 1989-es alkotmányreform, valamint az azt követő választójogi módosítások azonban lehetővé tették azt is, hogy a helyhatósági választásokon a letelepedett, bevándorolt és menekült státussal rendelkező külföldiek, majd valamivel később az itt élő és lakóhellyel rendelkező európai uniós polgárok is szavazhassanak.

A nép fogalma ezért mára némileg elmozdult a szigorúan vett állampolgári alapról. Igaz, a népszuverenitás gyakorlása szempontjából fontos országos szinten továbbra is csak a nagykorú magyar állampolgárokból álló nép gyakorolja a hatalmat, a helyhatósági „népek” vagy az európai parlamenti választásokon megjelenő „nép” tartalma azonban kibővült. Az önkormányzati szinten erre maga az alkotmány utal, amelynek 42. cikke megjelöli az önkormányzás jogának alanyait. Eszerint az egyes községek, városok, főváros és annak kerületei, valamint a megyék önkormányzásának joga az említett egységek választópolgárainak közösségét illeti meg. A helyi önkormányzást pedig az alkotmány úgy definiálja, mint a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében történő gyakorlását. Összegezve és terminológiailag tisztázva a fogalmakat megállapítható, hogy az alkotmány értelmében a jelenlegi demokratikus

302 Gyurcsány Ferenc miniszterelnök 2005. január 6-i levele a határon túli magyar politikai vezetőkhez. www.magyarorszag.hu

303 A rendszerváltás előtti állapotokról részletesebben: Bajáki Veronika: Magyar állampolgárság-kettős állampolgárság. KJK, Budapest, 1973.

Magyarországon a következő politikai közösségek nevesíthetők: országos szinten a *nép*, amely minden hatalom birtokosa és a népszuverenitást választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja (Alkotmány 2. §-a 2. bek.), a középső önkormányzati szinten a *megyei választópolgári közösségek*, helyi (községi, városi, fővárosi és kerületi) szinten pedig a *helyi választópolgári közösségek*.

A következő nagy kérdés a modern magyar politikai közösség tartalmának körülírása, különösen az állampolgársági és a választójogi szabályozás szemszögéből. A magyar *állampolgárság aktuális politikai jogi tartalmát* illetően a következők állapíthatók meg: A választójog területén viszonylag szigorúan érvényesül a *magyarországi lakóhelyhez való kötöttség*. Ezzel egy időben – és az előző mondattal némileg ellentmondva – következetesen érvényesül az *állampolgári státus egyenlőségének elve* is, hiszen a magyar szabályozás a közjogi és közigazgatási hivatalviselés feltételeinek megállapításánál nem tesz különbséget a született és a honosított állampolgárok között,³⁰⁴ valamint azok között, akik csak magyar állampolgársággal rendelkeznek és azok között, akik emellett egy másik ország állampolgárai is. Ez nem evidens minden államban, több országban a kettős állampolgárokat kizárják bizonyos tisztségek betöltéséből, valamint csak a született állampolgároknak teszik lehetővé, hogy versenybe induljanak a legfontosabb közjogi méltóságokért (lásd az USA elnöki tisztségét).

A hatályos magyar Alkotmány alapvető jogi megfogalmazásai alapján két meghatározó jogalanyi csoportot lehet megkülönböztetni: 1. *minden embert*, illetve *mindenkit* attól függetlenül, hogy milyen az állampolgársága és hol van a lakhelye, valamint a 2. *magyar állampolgárokat*. Ezen kívül megemlíthető azon nem-magyar állampolgárok csoportja is, akiket hazájukban üldöznek, vagy legalábbis okkal tarthatnak ettől, és akik emiatt Magyarországon *menekült* státust szerezhetnek. Az alaptörvény szintén nevesíti az *EU más tagállamainak magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárait*, a *bevándoroltakat*, a menekülteket és az országban *letelepedett személyeket*. Egy helyen az alkotmány nevesíti az *ország területén törvényesen tartózkodó külföldiek* csoportját is. Ezekről a csoportokról, különösen pedig választási jogosultságaikról még később lesz szó.³⁰⁵

A legtöbb alapvető emberi és polgári jog, illetve a szabadság (például az emberi élethez és méltósághoz való jog, a szabadságra és személyi biztonságra vonatkozó jog stb.) minden embert megillet. A magyar állampolgárokat főleg a politikai és részvételi jellegű jogok illetik meg. Az alkotmány szó szerinti értelmezésének segítségével a magyar állampolgári közösségen belül is két csoportot lehet megkülönböztetni – az

304 Ebben a relációban a magyar szabályozás csak egy helyen tesz kivételt – amíg a született állampolgár semmilyen esetben nem fosztható meg a magyar állampolgárságtól, addig a honosított állampolgár elveszítheti ezt a státust, amennyiben csalással vagy a hatóságok megtévesztésével jutott hozzá. Igaz, az állampolgárok előbbi kategóriája objektív módon nem tud ilyen szándékos bűnselekményt elkövetni, hiszen a születés általában a megszülető emberek akaratán kívül történik.

305 A magyar állampolgárság konkrét politikai tartalmáról lásd részletesebben Tóth Judit: Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor, Budapest, 2006. 419–426. o.

ország területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokat, és a további megkötések nélkül, egyszerűen csak magyar állampolgárként definiált állampolgárokat. Ebbe olyanok is tartozhatnak a lakos állampolgárokon kívül, akik nem rendelkeznek Magyarországon lakóhellyel.

Kizárólag ez első – azaz lakos – kategóriába tartozó állampolgárok számára az alkotmány fenntartja az összes politikai részvételi jogot, azaz más néven a *választójogot*, függetlenül annak gyakorlási szintjétől. Sőt, még az európai parlamenti választásokon való magyarországi részvételi jogosultság is lakóhelyhez van kötve, a magyar állampolgárok számára is.³⁰⁶ A *közhivatal viselési jog* Magyarországon viszont már csak a magyar állampolgársághoz van kötve, azaz nem szerepel előírásként az országban való lakóhely.³⁰⁷ Érdekes megfogalmazású az alaptörvényben a *haza védelmének a kötelezettsége*. A 70/H cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy „A *haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége*.” A következő bekezdés értelmében viszont a hadkötelezettség már csak a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár férfiakat terheli. Ennek nyilván gyakorlati okai vannak, hiszen mások sokkal nehezebben mozgósíthatók. A polgári védelmi kötelezettséget és a honvédelmi munkakötelezettséget viszont már nemi megkötés nélkül szabályozza az alkotmány, a többi feltétel azonos. A közteherviselési kötelezettség már nemcsak a magyar állampolgárok kötelezettsége, hiszen az minden természetes személyre, jogi személyre és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre is vonatkozik.

Visszatérvén a magyar állampolgárok jogaihoz ki kell még emelni az alkotmány 69. cikkében szabályozott rendelkezéseket. A fenti politikai participációs jogosultságokkal és hazavédelmi kötelezettségekkel együtt ugyanis éppen ezek alkotják az állampolgári státus lényegét. A 69. cikk értelmében ugyanis a Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani vagy az ország területéről kiutasítani, továbbá a magyar állampolgár bármikor hazatérhet. Ezen kívül minden magyar állampolgár törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvez. Ezek mind olyan jogosultságok, amelyeket szigorúan csak a magyar állampolgárok számára tartanak fenn, és kizárólag általuk érvényesíthető az állammal szemben.

Az alkotmány még két jogot – némileg logikátlanul – az állampolgársághoz köt: A 70/E cikkének 1. bekezdése szerint ugyanis a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság

306 Az alkotmány 70. cikkének 4. bekezdése ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választásokon választható és választó legyen.” Bár ez nem egyértelmű ebből a megfogalmazásból, de ez a rendelkezés a Magyarországon lebonyolítandó európai parlamenti választásokra vonatkozik, és nem az általában vett európai parlamenti választásokra. Azokon részt vehetnek olyan magyar állampolgárok is, akik külföldön rendelkeznek lakóhellyel, hiszen ez az uniós polgársággal járó egyik lényeges jogosultság. Más interpretáció ellentétes lenne az uniós jogalkotók akaratával.

307 Lásd 70. cikkének 6. bekezdését: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

és az önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén pedig jogosultak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. A 70/F cikkének 1. bekezdése szerint az állam biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot is.

Az alkotmány további rendelkezéseiből és egyéb jogszabályokból más állampolgársághoz kötött jogosultságok is következhetnek. Ilyen például az, hogy köztársasági elnöknek olyan választójoggal rendelkező magyar állampolgár választható meg, aki a választás napjáig betöltötte a harmadik életévét.

A magyar állampolgársághoz, azon belül pedig a magyarországi lakóhelyhez is kötött jogosultságok beazonosítását átfogó és részletes jelleggel Tóth Judit végezte el.³⁰⁸ A magyarországi lakóhelyhez kötött állampolgári jogosultságok meghatározása nem feltétlenül egységes, amit az idézett szerző elsősorban a jogalkotói önkénnyel és a pontatlansággal magyaráz.³⁰⁹ Összesen 44 olyan közjogi és hivatali pozíciót, illetve jogot, jogosultságot gyűjtött ki, amely a magyar állampolgársághoz kötődik. Jelen tanulmány témája szempontjából ezek közül ki kell emelni a köztársasági elnöki, az alkotmánybírói, az ombudsmani, a vezető állami vezetői megbízásokat (miniszterelnök, miniszter, államtitkár), a monetáris tanácsi tagságot, a Magyar Nemzeti Bank felügyelő bizottsági tagságot, a bírói, az ügyészi, a közjegyzői, a katonai, a rendőri, a köztisztviselői státusokat, a vezető közalkalmazotti megbízásokat, a választási megfigyelői megbízást belföldön és külfélpviselően egyaránt.³¹⁰ Tóth Judit továbbá azokat a jogosultságokat és lehetőségeket is kigyűjtötte, amelyek nemcsak a magyar állampolgársághoz kötődnek, hanem magyarországi lakóhelyet is igényelnek. Igaz, ezek egy részében a magyar állampolgár lakosok másokkal együtt osztozkodnak. Ilyen például a helyhatósági választójog, hiszen ezzel nemcsak a magyar állampolgárok rendelkeznek. Magyarországon, ugyanúgy mint a többi modern demokratikus államban, a *politikai közösség több szintjét* lehet, illetve kell megkülönböztetni. Fordított megfogalmazásban: a hazai választópolgárok több, egymástól eltérő szinten is befolyásolhatják a közügyek intézését – egyrészt uniós polgárként *szupranacionális* európai szinten, másrészt az országban lakhellyel rendelkező magyar állampolgárként *nemzeti (országos)* szinten és végül, megyei vagy települési lakosként úgynevezett *szubnacionális* (községi, városi vagy megyei) szinten.

Az iménti három szinthez rendelt magyarországi politikai közösség összetétele azonban az 1989 előtti állapotoktól eltérően nem azonos. Az egyes szintekhez ugyanis különböző választói csoportokat rendelnek hozzá. Először ezért tisztázni kell, hogy Magyarországon pontosan kik is rendelkeznek választójoggal, hiszen azon kézenfekvőnek tűnő egyszerű válasz, hogy a magyar állampolgárok, adott esetben félrevezető is lehet. A magyar választási rendszer egyik jellemző sajátossága, függetlenül attól, hogy pontosan melyik részvételi szintről is van szó, az, hogy mindegyik választói jogosultság lakhelyhez kötött. Ez még az országgyűlési választásokon is érvényesül, hiszen az Alkotmány 70. §-ának 1. bekezdése a következőképpen fogalmaz: „A Magyar Köztársaság területén lakhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt

308 Tóth Judit: Státuszjogok. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 46–61. o.

309 Uo. 46. o.

310 Uo. 48–51. o.

megilleti az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Ilyen jogokkal más nem rendelkezik, így a népszuverenitás elvét megtestesítő és megvalósító Országgyűlés és úgymond az egész országos politikai szint kizárólag az országban lakó állampolgároknak van fenntartva.

Más a helyzet a szupranacionálisnak számító európai szinttel. Itt nemcsak a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok, hanem az EU többi tagállamának Magyarországon lakó nagykorú állampolgárai is szavazhatnak és választhatók. Az aktív és passzív választójog tekintetében ezen a szinten tehát egyáltalán nincs köztük különbség, ami megfelel az uniós polgárság eszméinek.

Legbonyolultabb a képlet a szubnacionális szinten, amely alatt Magyarországon a települési és középszintű megyei önkormányzatokat kell érteni. A helyzetet némileg leegyszerűsíti az, hogy a magyar jogalkotó nem tesz különbséget lokális és regionális szint között. Az Alkotmány is egyszerűen (differenciálatlanul) csak a helyi önkormányzati választásokról rendelkezik. Sőt, maguk a (helyhatósági) választások is egy időben történnek, ugyanazokban a szavazóhelyiségekben, ugyanazon bizottságok előtt. A legtöbb európai államban ez egyáltalán nem természetes, hiszen a helyi és középszintű választások többnyire élesen különválnak egymástól.

A helyhatósági választójogot az Alkotmány 70. cikkének 2. bekezdése szabályozza: „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 a népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.” A következő, 3. bekezdés is fontos a helyhatósági választások szempontjából: „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.” A passzív választójog meghatározása miatt még egy alkotmányos rendelkezést (71. § 2. bek.) kell megemlíteni: „A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés tagjai titkos szavazással választják. A megyei közgyűlés elnöke elnökévé magyar állampolgár választható.”

Mi következik a most idézett rendelkezésekből? Magyarországon a helyhatósági választásokon a választópolgárok három csoportját lehet megkülönböztetni. Először azokat a választópolgárokat, akik teljes mértékben, korlátozások nélkül rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Ide csak az ország területén lakhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok tartoznak, hiszen csak ők tölthetnek be minden tisztséget – így főpolgármester, polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök is lehetnek. A második csoportba azok a választópolgárok tartoznak, akik ugyan egyaránt választók és választhatók is lehetnek, de az előző mondatban említett tisztségek

el van zárva előttük. Ebbe a csoportba sorolhatók a Magyarországon lakóhellyel rendelkező uniós polgárok. A harmadik csoportot azok a Magyarországon letelepedett, bevándorolt és ide menekült (és ilyennek hatóságilag elismert) külföldiek alkotják, akiknek csak aktív választójoguk van a helyhatósági választásokon. Ezt a kategóriát a szakirodalom a harmadik országok állampolgárainak is nevezi.

Még két fontos dolog következik az idézett alkotmányos rendelkezésekből. Egyrészt az, hogy a választójogosultság nagykorúsághoz kötött és a jogalkotó ezen a téren nem tesz különbséget az aktív és passzív választójog feltételei között. Másik érdekesség az, hogy a helyhatósági választójogot csak az ország területén lehet gyakorolni, hiszen az alkotmányszöveg többször kihangsúlyozta, hogy a választópolgárok csak akkor tudnak szavazni, ha a választás napján Magyarország területén tartózkodnak. Az országgyűlési választások esetében viszont nem érvényesül ilyen korlátozó kitétel, hiszen az Alkotmány úgymond „hallgat” ebben a kérdésben.

A „hallgatás” ellenére Magyarországon sokáig olyannyira szigorúan érvényesült a választópolgári jogosultság lakóhelyhez és a választásnapjra jelenléthez kötöttsége, hogy azok az országgyűlési szavazásra feljogosított választópolgárok, akik a választások napján külföldön tartózkodtak, nem tudtak szavazni, mert sem a külképviseleteken, sem postán vagy más hasonló módon nem tudták leadni voksukat. Ez a 2006-os választásoktól kezdve megváltozott. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény értelmében a magyar választópolgárok külképviseleteken is szavazhatnak, miután a voksolás előtt felvételt kértek a külképviseleti névjegyzékbe. Ez viszont nem a kívándorolt expatriotáknak külön fenntartott névjegyzék, hanem azon magyar állampolgárok számára biztosított lehetőség, akik egyébként otthon rendelkeznek bejelentett lakcímmel, de valamilyen oknál fogva a választások napján külföldön tartózkodnak. A törvény nem tesz különbséget a között, hogy valaki diplomáciai szolgálatban vagy más jellegű kiküldetésben van külföldön, az sem érdekes, hogy csak turistaként van távol, esetleg magyarországi állandó lakosként több éven keresztül külföldön dolgozik. A lényeg az, hogy a választópolgárnak rendelkeznie kell magyar állampolgársággal, bejelentett magyarországi lakóhellyel és előzetesen be kell jelenteni az adott külképviseleten való szavazási szándékát. A külképviseleten akkor lehet szavazni, ha azt a fogadó állam nem ellenzi és legalább egy választópolgár jelentkezett be a névjegyzékbe. A szavazatokat az otthoni szavazatokkal együtt számolják meg, abban a választókerületben, amelyben az érintett választó bejelentett lakcímmel rendelkezik.

Összegezve a magyar állampolgárság és a magyarországi politikai közösség kapcsolatát, megállapítható, hogy európai kontextusban a magyar szabályozás viszonylag nyitott, különösen, ami a helyhatósági szintet illeti, hiszen nemcsak az uniós polgárookra korlátozza a választói jogosultságokat, hanem a harmadik országok állampolgárainak is lehetővé teszi a szavazást, amennyiben megfelelő státussal rendelkeznek Magyarországon. Ezen kívül a magyar választójogi szabályozásban szigorúan érvényesül a magyarországi lakóhelyhez való kötöttség, ami a politikai közösségnek éppen aktuális magyarországi felfogásából következik. Ez utóbbi saját – egyébként logikus és indokolható – választás, döntés kérdése, amelyre semmilyen külső tényező vagy szereplő nem kényszerítette a jogalkotót.

XI. A honosítás szabályozásának egyes, a migráció szempontjából fontos kérdései az EU-tagállamok állampolgársági törvényeiben

Bevezetés

Az állampolgársági szabályozás, és azon belül a honosítás szabályai, rendszerint az érzékeny politikai és jogi kérdések közé tartoznak. Ez magyarázza azokat a vitákat és indulatokat, amelyek gyakran az állampolgársági törvények elfogadását vagy módosítását kísérik. Mindez logikus, hiszen a szabályozás nemcsak az egyének, hanem gyakran egész családok, esetleg társadalmi csoportok és közösségek jogállását érinti, életesélyeiket, lehetőségeiket befolyásolja. Elég csak a rendszerváltás utáni, az orosz-ajkú lakosság lehetőségeit komolyan korlátozó észt és lett állampolgársági politikára gondolni. Igaz, a modern társadalmakban sok lehetőség és jogosultság már nem függ közvetlenül csak az állampolgári státustól, hanem például a lakhelytől, a tartózkodási engedélytől, illetve az emberi mivoltból eredeztethető. Ennek ellenére az állampolgárság most is az egyén helyzetét meghatározó egyik legfontosabb tényező. Bár az elmúlt évtizedekben néhány tekintetben gyengült a szerepe, ez nem jelenti azt, hogy a tendencia már nem fordítható meg. Ezért az állampolgársági szabályozásra vonatkozó kutatás most is különös figyelmet érdemel.

A fejezet célja természetesen nem az állampolgársági kérdéskör teljes körű vizsgálata, hanem csupán azon kérdésnek a körüljárása, hogy milyen trendek és tendenciák érvényesülnek jelenleg az Európai Unió államaiban, és ezen belül különösen a demokratikus átmenet utáni országokban a szűken vett állampolgársági jogalkotásban. A fejezet ezt a kérdést a modern migrációs folyamatok tükrében szeretné megvizsgálni. Főként az állampolgársági státus megadásának jogcímeire, ezen belül pedig a honosítási eljárás egyes feltételeire kíván koncentrálni, hiszen a nemzetközi migráció szempontjából ezek a leginkább relevánsak. Ugyanakkor az állampolgársági szabályozás nem tekinthető a migrációs politika egyetlen és legfontosabb eszközének. A nemzetközi migrációval kapcsolatos szabályozás sokrétű, több fontos jogszabályból áll, ezek között az állampolgársági törvények csupán a reguláció egyik részét képezik. Az állampolgárság megadása vagy megtagadása nem befolyásolja relevánsan a bevándorlást és a kivándorlást, sokkal inkább hatással van a migránsok társadalmi integrációjára. Hiszen az állampolgárságért folyamodás rendszerint olyan lépcsőfok a bevándorlók életében, amelyre általában csak az adott országban való hosszabb vagy rövidebb tartózkodás után kerül sor. Ez nem jelenti azt, hogy ez alól nem léteznek kivételek (például a honosítás során valamilyen szempont szerint eleve preferált csoportok azonosítása) vagy, hogy a migrációs folyamatok teljesen függetlenek lennének az állampolgársági szabályoktól. Az állampolgársági jogalkotás tehát része a migrációs folyamatok befolyásolására irányuló szabályozásnak, azon belül azonban döntően (de nem kizárólag) a migránsok társadalmi, gazdasági és politikai integrációjának kérdésére reflektál.

Az ilyen vizsgálat során nem lehet elvonatkoztatni az aktuális migrációs folyamatoktól, amelyek mindenütt jelentősen befolyásolják az állampolgársági diskurzust. Eközben figyelemmel kísérjük a magyar szabályozás alakulását, fejlődését, hiszen gyakran hasonló kihívásokra kénytelen reagálni, mint amilyenek más európai országokban is felmerültek.

Az állampolgársági alapelvek és szerzési jogcímek

Legtöbb ember születéssel válik valamely ország állampolgárává. Ez a leginkább közös elem a különböző államok szabályozásában. Igazából a többi szerzési mód (például házasságkötés, örökbefogadás stb.) tekintetében is sok hasonlóság mutatkozik, hiszen ezek többnyire a gyakorlati szükségszerűséget és az emberi logikát követik. A másik legtipikusabb szerzési mód a honosítás, illetve az olyan személyek esetében, akik egyszer már rendelkeztek a kérelmezett állampolgársággal a visszahonosítás. Általában az ismeretlen szülőknek valamely állam területén megtalált gyermekei is jogosultak ennek az államnak az állampolgárságára. Állampolgárság szerezhető továbbá házassággal, örökbefogadással, az adott ország érdekében tett különleges szolgálatokért, érdemekért stb.

Közismert, hogy az állampolgársági politikában Európában és tulajdonképpen annak nyomán az egész világon (hiszen a modern államiság, és ezáltal az állampolgárság modellje innen származik) hagyományosan két elv érvényesül – a *ius sanguinis* és a *ius soli*. Az előbbi esetében a gyermek állampolgárságának meghatározása során a szülők státusa a meghatározó, azaz az állampolgárság vérségi, illetve leszármazási úton öröklődik. A másik esetben pedig az a lényeges, hogy a gyermek hol született, „milyen nap alatt”, hiszen ez határozza meg státusát. Amíg az első elv főleg a kontinentális Európában általános, addig a *ius soli* inkább az angolszász területeken vált meghatározóvá, és különösen a nagy bevándorló tömegeket fogadó országokban érvényesült. Itt a második generációs bevándorlók rendszerint már automatikusan állampolgárokká váltak. Ugyanakkor jelenleg a különböző szabályozásokban ezek az elvek már nem érvényesülnek szintiszta formákban.

Vannak olyan helyzetek is, amikor a szabályozás egész szellemisége elmozdul egyik irányból a másikba. Ilyen volt például Nagy-Britannia a 20. század második felében vagy legutóbb (az ezredforduló táján) Írország. Leggyakoribb mégis a két elven alapuló rendszernek egymáshoz való közeledése, bizonyos elemeinek kombinálása. Az utóbbi évtizedekben például sok ország alkalmazza a *ius sanguinis* elvet állampolgárai külföldön született gyermekei tekintetében és a *ius soli* elvet az országban született külföldi bevándorlók vonatkozásában.³¹¹ Ebbe az irányba mozdult el a még oly szigorú Németország is.

311 Kraler, Albert: The legal status of immigrants and their access to nationality. In: Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 44. o.

E folyamat illusztrálására jó példa a már említett Nagy-Britannia, amely a dekolonizációs folyamat után jelentős mértékben a *ius sanguinis* elvét alkalmazza. Korábban a monarchikus országban, amely közismerten a *common law* alapján állt a *ius soli* érvényesült, a lakosok pedig a király brit alattvalóinak számítottak. A Brit Birodalom pedig egy óriási konglomerátum volt, amelyet a király személye és a közös jog fogott össze. A birodalmon belül pedig hagyományosan nagy volt a mozgás. A második világháború után azonban elindult a dekolonizációs folyamat, amely azzal is járt, hogy az anyaországba rengeteg olyan, egyébként brit alattvalónak számító személy költözött a volt függő területekről, akik (illetve őseik) nem származtak a szűken vett brit szigetektől. A közvélemény egy idő után nehezen tolerálta a nem brit őshonosok bevándorlását és a kormányzat fokozatosan olyan szabályokat fogadott el, amelyek lehetetlenné tették, hogy a volt birodalomból költözők automatikusan új brit állampolgárokká váljanak. Az 1981. évi állampolgársági törvény elfogadásától kezdve a *ius soli* már csak a második generációs bevándorlók esetében érvényesült. A brit állampolgárok külföldön született gyermekei esetében pedig bevezették a *ius sanguinis* elvet.³¹²

A második világháború utáni évtizedek egyébként sok európai államban változásokat eredményeztek az állampolgársági politika, ezen belül pedig a státus szerzési és elvesztési jogcímek tekintetében. Különösen a nyugat-európai fejlődés a fontos, hiszen az 1989-ben bekövetkezett kelet- és közép-európai fordulat után Európa keleti felében is a nyugati trendek váltak meghatározóvá. Melyek voltak azok a tényezők, amelyek ezeket a változásokat okozták?

Mindenképpen meg kell említeni a háború után bekövetkezett általános demokratizálódást és az azzal járó humanizálódást, amelyek politikai, jogi és társadalmi szinten egyaránt megvalósultak. Az emberi jogok és méltóság eszméinek hódítása lassan, de biztosan kihatott az állampolgársági szabályozásra, ugyanúgy mint a nők emancipációja és a társadalom bizonyos fajta demokratikus individualizációja. Ennek következtében például megszűnt az a korábban gyakran alkalmazott gyakorlat, hogy a külföldi személyhez férjhez ment nő állampolgársága követte férje jogi státusát. Mindezek a folyamatok természetesen összefüggtek az európai demokratikus jóléti államok kialakulásával, hiszen a jóléti állam volt az, amely megteremtette a háború utáni példátlan demokratikus kibontakozás és az azzal járó folyamatok gazdasági és szociális alapjait.

További fontos tényező az, hogy Európa a korábbiakhoz képest jóval nagyobb mértékben vonzotta a bevándorlókat. Sőt, a változás alapvetően nem ez volt, hiszen ez a vonzalom korábban is megvolt, hanem az, hogy a nyugat-európai országok – több okból kifolyólag – be is fogadták ezeket a tömegeket, igaz, nem mindig és nem rögtön. Az intenzívebb bevándorlás egyik oka a már említett *dekolonizációs folyamat* volt, amely nemcsak a briteknél, hanem a franciáknál, a hollandoknál, a belgáknál és a portugáloknál is erőteljesen jelen volt, azaz majdnem mindegyik jelentősebb volt gyarmatbiroda-

lomban. A háború utáni *újjaépítés továbbá nagyobb munkaerőigényt* eredményezett a háború által megtizedelt Európában, ami utat nyitott a munkaerő nagyobb vándorlása előtt. A nyugat-európai városokban vendégmunkások százezrei jelentek meg, akik főleg Dél-Európából érkeztek a jómódú nyugati- és északi államokba. A szovjet befolyási övezetbe tartozó Kelet-Európából politikai okokból emigrált személyek szintén komoly, bár az előzővel nem összemérhető tételt képviseltek a bevándorlásban. Végül, a jómódú és békés Európa egyre inkább vonzotta a harmadik világ szegényeit és üldözöttjeit, akiket a humanizált menekültpolitika jegyében be is fogadtak. Ez Nyugat- és Észak-Európa olyan államait is érintette (például a skandináv országokat), amelyek soha nem rendelkeztek komolyabb gyarmatokkal.

Természetesen komoly tényező a pénz, az áru és a munkaerő szabad áramlását zászlajára tűző európai integráció is. A Maastrichti Szerződés által bevezetett uniós polgárság pedig újabb fontos lökést adott a fent említett folyamatoknak. Az Európa Tanács és az Európai Unió által elfogadott dokumentumok nélkülözhetetlen elemei a páneurópai állampolgársági fejlődésnek.

Az állampolgárság megszerzése honosítás útján és a migráció problémája az EU-tagállamokban

Az állampolgársági szabályozásnak a migráció szempontjából egyik legérdekesebb részét a honosítási rendelkezések alkotják, hiszen a bevándorlók többsége ezen az úton jut hozzá az állampolgári státushoz. Ezen szabályoknak komoly politikai tartalma is van, ezért sokszor üzenetértékűek. A rendelkezések három nagy csoportját különböztethetjük meg.

Az elsőbe azok a szabályok tartoznak, amelyeket mindegyik állam szabályozása tartalmaz, hiszen bizonyos feltételek teljesítése esetén a legtöbb állam lehetővé teszi a honosítási eljárás elindítását. Ilyen feltételek rendszerint a meghatározott ideig való tartózkodás az országban, a biztosított megélhetés, az állandó (illetve bejelentett) lakhely, a büntetlen előélet, esetleg az állampolgársági vizsga letétele. Az állampolgársági státus megadásának kézenfekvő feltétele az eljárás végén letet állampolgársági (hűség)eskü vagy fogadalom. Ezek a szabályok főleg azokra vonatkoznak, akik saját elhatározásukból vándoroltak be az adott állam területére és ott teljesen véglegesíteni szeretnék státusukat. A legnagyobb különbségek ott találhatók az egyes államok között, hogy milyen hosszúságú előzetes állandó tartózkodást követelnek meg a kérelmezőtől a saját területükön, illetve (főleg az utóbbi időben) milyen nehézségű állampolgársági vizsgát írnak elő számukra. A második megvizsgálandó csoportba azok a szabályok tartoznak, amelyeket az ország területén született idegen állampolgárokra, illetve azok leszármazottaira vonatkoznak. Ez általában a második és harmadik generációs bevándorlókat érinti. Nem mindegyik állam rendelkezik külön jogi szabályozással erre az esetre, de azok az országok, ahol tartósan nagyobb bevándorló közösségek élnek, valamilyen formában rendezik ezt a

kérdést. Ez többnyire a fent említett *ius soli* bevezetésének formájában történik a kérelmezők meghatározott csoportjainak (legtöbbször a második és harmadik generációs bevándorlók) vonatkozásában.

A harmadik csoportba a házasságkötés révén szerzett állampolgárság tartozik. Bár nem ez a legtipikusabb eset, mégis van relevanciája a migráció szempontjából, hiszen gyakran előfordulnak vegyes házasságok, illetve az, hogy az állampolgársági státust már szerzett volt bevándorló szintén bevándorló társat talál magának.

Állampolgársági ügyekben a végső döntés az állam és a hatóságok diszkrecionális jogkörébe tartozik. Az eljárást az arra szakosított, rendszerint a belügyi vagy az igazságügyi tárca alá tartozó idegenrendészeti és állampolgársági hatóságok folytatják le. Magát a végső döntést formálisan azonban magasabb szinten hozzák meg. Magyarországon például a köztársasági elnök adja meg az állampolgárságot, Lettországbán a parlament szavaz róla, míg Észtországban ez a kormány feladata. Ennek azonban nincs különösebb jelentősége, hiszen ez valójában már csak a hatóságok által meghozott döntés formális szentesítése.

Hogyan is néznek ki ezek a szabályok az egyes országok vonatkozásában, milyen csoportokba oszthatók az államok a reguláció alapján és milyen trendek érvényesülnek ezen a területen? Először néhány gondolat az ún. rendes vagy általános honosítási esetekről és rendelkezésekről. A legnagyobb különbségek ezen a területen az országban való előzetes tartózkodás időtartama körül vannak. Másik fontos kérdés a privilegizált csoportok megléte és az előnyben részesítési eljárás alapjai.

A honosítási kérelem beadása előtt megkövetelt „rezidensi” idő

Az európai országok között több csoport különböztethető meg aszerint, hogy milyen hosszú országban való előzetes jogszerű tartózkodást, azaz rezidensi státust követelnek meg a kérelmezőktől. Az első csoportba azok az államok tartoznak, amelyek alapesetben viszonylag rövid, 5 évnél kevesebb időszakot írnak elő. Ilyen állam Belgium (3 év), Írország (4 év) és a földrajzilag ugyan Európán kívülnek számító, de kulturálisan majdnem azon belül lévő Kanada (4 év). A második csoportba azok az országok tartoznak, amelyek 5 évnél hosszabb, de 10 évnél rövidebb tartózkodási időt írnak elő a kérelmezők számára. Ilyen Dánia (9 év), Finnország (6 év), Franciaország (5 év), Németország (8 év), Hollandia (5 év), Norvégia (7 év), Svédország (5 év) és az Egyesült Királyság (5 év). A harmadik csoportot azon államok alkotják, amelyek szigorúbb szabályokat alkalmaznak és 10 évnél hosszabb tartózkodást követelnek meg a kérelmezőktől. Ide tartozik Ausztria (10 év), Görögország (10 év), Olaszország (10 év), Luxemburg (10 év), Portugália (10 év), Spanyolország (10 év) és a legszigorúbb Svájc (12 év).³¹³

313 Table 1: Harald Waldrauch: Acquisition of nationality at birth and by naturalisation in Western Europe (15 old EU Member States, Norway and Switzerland) In: Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 106–109. A táblázat a 2004. évi állapotokat tükrözi.

A később csatlakozott tagállamok jelentősen nem térnek el a régi tagállamokban érvényesülő tendenciáktól. Sajátosságuk, hogy többségük alapszabályai a középső (5–10 év) kategóriába tartoznak. Ilyen a Cseh Köztársaság (5 év), Észtország (5 év), Lengyelország (5 év), Lettország (5 év), Szlovákia (8 év).³¹⁴ Hosszabb „várakozási időt” követel Litvánia (10 év) és Szlovénia (10 év). Magyarország az alapesetben előírt 8 évi tartózkodással tehát európai kontextusban a legnépesebb középső kategóriába tartozik, bár a többi kelet-közép-európai országtól eltérően, valamivel szigorúbb időtartamot alkalmaz. A 2007-ben csatlakozott Bulgáriában az 1998. évi állampolgársági törvény értelmében, alapesetben 5 éves állandó rezidensi státusz szükséges. Románia szigorúbb, mert eleve 8 éves legális ott-tartózkodást³¹⁵ követel meg azoktól a kérelmezőktől, akik külföldi állampolgárok vagy hontalanok és nem Románia területén születtek.

A volt szocialista országoktól némileg különbözik a két mediterrán sziget, Ciprus és Málta – mindkettő brit gyarmati múlttal is rendelkezik. Valószínű, e két tényező hasonlóságuk alapja. A máltai törvény szerint a honosításért folyamodó kérelmezőnek közvetlenül a kérelem beadása előtt legalább 1 éven át Máltán kell laknia, az azt megelőző 7 évből pedig összesen legalább 4 évet kell Máltán eltöltenie.³¹⁶ Cipruson pedig közvetlenül a kérelem beadása előtt legalább 12 hónapos jogszerű ott-tartózkodás szükséges. További feltétel, hogy a kérelem benyújtása előtt hét éven át kell jogszerűen Cipruson élni. Amennyiben a kérelmező közszolgálatban vagy közalkalmazásban áll a 7 év helyett elegendő 4 összefüggő, avagy megszakítatlan év is.³¹⁷

Ezen rezidensi időtartamok fő szabálynak minősülnek, amelyek akkor érvényesülnek, ha nincs helye könnyítésnek vagy preferenciális eljárásnak. Természetesen ilyen könnyített eljárások sok helyen léteznek, igaz, ezek országonként nagy eltéréseket mutatnak, és nem mindegyik állam él ezzel a lehetőséggel.

Egyes országok kedvezményekben részesítenek bizonyos, jól körülhatárolt csoportba tartozó államokból érkező kérelmezőket. Ausztria és Olaszország például az

314 Szlovákiában eredetileg 5 éves állandó rezidensi státust vártak el a kérelmezőktől, de 2007-ben szigorításra került sor. A nagyobb méretű bevándorlástól amúgy is ódzkodó Szlovákia 2007-ben több ponton módosította állampolgársági törvényét. Egyik fontos változás az, hogy alapesetben 5 évről 8 évre emelték az előírt állandó rezidensi időszakot. A 2007. október 1-jén hatályba lépő novella más tekintetben is szigorított: a külföldi szlovák státussal rendelkező személyeknek is az eddigi 2 év helyett 3 évet kell az országban tartózkodni, a kérelem elbírálására eredetileg előírt 9 hónapos időszakot 24 hónapra emelték és a szlovák nyelvtudás ellenőrzése is behatósabb lett, mint korábban. A szigorító módosítást azzal magyarázzák, hogy a Szlovák Köztársaság így akar védekezni a szervezett bűnözés és a nemzetközi terrorizmus ellen, ezért a kérelmezőknek hosszabb időt akar előírni arra, hogy azonosuljanak a szlovák jogrenddel és kultúrával, illetve a hatóságoknak arra, hogy vizsgálódhassanak a kérelmezők felől. www.tasr.sk 13.07.2007.

315 Érdekeséggé válhat megemlíthető, hogy a pragmatikus román szabályozás lehetővé tette ezen időszak felére csökkentést abban az esetben, ha a honosításért folyamodó nemzetközileg elismert személyiség volt és 500 000 eurónyi összeget befektetett Romániában.

316 Buttigieg, Eugene: Malta's citizenship law: Evolution and current regime. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Wiebke Sievers. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007. 254. o. A gyakorlatban azonban ezektől a szabályoktól függetlenül a máltai hatóságok csak azokat a külföldieket szokták honosítani, akik hosszú éveket töltenek Máltán és ott született gyermekük is van. Lásd a hivatkozott tanulmányt, Uo. 254. o.

317 Trimikliniotis, Nicos: Nationality and citizenship in Cyprus since 1945: Communal citizenship, gendered nationality and the adventures of a post-colonial subject in a divided country. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Wiebke Sievers. Amsterdam University Press, Amsterdam, 275.

Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség államaiból érkező kérelmezőket részesíti kedvezményes elbírásban – mindkét említett országban 4 év rezidensi státusz elegendő ahhoz, hogy valaki benyújthassa az állampolgársági kérelmet, ami komoly könnyítés az egyébként előírt 10–10 évhez képest. A skandináv államok (Dánia, Svédország, Finnország és részben Norvégia is) –amelyek között egyfajta jogilag is érzékelhető „nordikus” azaz „északi” szolidaritás érvényesül egymás állampolgáiraival szemben – az általánosan előírt ott-tartózkodási időtartamok helyett csak 2 éves rezidensi periódust írnak elő. A norvég szabályozásban nincs kimondva a 2 év, csupán az, hogy 7 évnél rövidebb időtartamot kell felmutatni az északi államok polgárainak. Végül meg kell említeni még a portugál nyelvű országok állampolgárait előnyben részesítő Portugáliát (ebben az esetben a 10 év helyett csak 6 év szükséges), illetve a portugálokat, valamint a reciprocitás és a bilaterális megállapodások alapján az egyes hiszpan/spanyol nyelvű ország polgárait preferáló Spanyolországot (a kedvezményezett csoportok számára 10 év helyett elegendő 2 év).³¹⁸

A korábbi állampolgárság, a kulturális-nyelvi hovatartozás és a származás alapján történő kedvezményezés

Valamennyi állampolgársági szabályozás tartalmaz saját preferencia rendszert, azaz a kedvezményben részesítés valamilyen módját. A jogalkotó közvetlenül vagy közvetve nevesíti azokat a csoportokat és egyéneket, akiknek meg kívánja könnyíteni a honosítási eljárást. Ilyenkor rendszerint azt tekintik a törvényhozók szem előtt, hogy kiket lehetne a legkisebb ráfordítással, problémamentesen integrálni a már létező saját állampolgári közösségbe. Az egyik leggyakoribb ilyen csoport az állampolgárok külföldi házastársai vagy rokonai, akiknél feltételezhető, hogy nem lesznek az állampolgárokénál nagyobb anyagi gondjaik, megélhetésük biztosított lesz, valamint, valószínűsíthető, hogy integrálódási motiváltságuk emocionális okoknál fogva meglehetősen magas. Hasonló a helyzet az olyan migránsok esetében, akik már az adott ország területén születtek, ott nőttek fel, jártak iskolába.

A házastársi és rokoni kapcsolatokon kívül az egyes államok szabályozásában az előnyben részesítési eljárás gyakran a kulturális, illetve nyelvi közösségen, hasonlóságon, valamint az azonos származáson alapul. Származás alatt egyrészt azt kell érteni, hogy a kérelmező vagy legalább felmenői korábban már rendelkeztek a kérelmezett állampolgársággal, másrészt alapulhat a korábbi állampolgárságtól független etnikai, vallási vagy más jellegű rokoni származáson. A leggyakoribb kedvezményezési módok tehát azon alapulnak, hogy 1) a kérelmezők olyan országból érkeznek, amelynek állampolgáraival szemben a fogadó állam kedvezményes eljárást alkalmaz, vagy 2) olyan, a fogadó ország kultúrájához és nyelvéhez hasonló háttérrel rendelkeznek,

318 Table 1: Harald Waldrauch: Acquisition of nationality at birth and by naturalisation in Western Europe (15 old EU Member States, Norway and Switzerland) In: Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 106–109. o.

amely a kivételezés alapját képezi, hiszen ez a háttér nagyban elősegítheti integrálódásukat. Az egyes államok nem ritkán kombináltan alkalmazzák ezt a két kritériumot. Rendszerint ugyanis egy adott országból való származás és a preferált kulturális-nyelvi háttér szorosan összefügg egymással.

Az EU 15 régi tagállama közül igazából csak Nagy-Britannia és Hollandia tartózkodott attól, hogy a fentiekhez hasonló alapokon valakit előnyben részesítsen a honosítási eljárás során. Egyikőjük sem részesítette kifejezetten előnyben valamely külföldi ország állampolgárait vagy a hozzájuk hasonló kulturális háttérrel és kötődésekkel rendelkező személyeket.³¹⁹ A könnyített eljárást csak korábbi állampolgáraiknak vagy azok leszármazottainak tették lehetővé, ami természetesen nem azonos a kulturális-nyelvi-etnikai előnyben részesítéssel. A többi régi tagállam és az újonnan csatlakozott országok többsége viszont egyáltalán nem idegenkedik az ilyen típusú kedvezményezéstől.

Arról, hogy az egyes államok más, meghatározott állampolgárságtól teszik függővé a honosítási kedvezményekben való részesítést, részben már volt szó korábban. Csak ezen az alapon viszont kevés állam részesít valakit előnyben. Ilyen például Ausztria, Svédország vagy Finnország, amely országok az EU, illetve az EGT vagy az ún. nordikus, azaz északi térség államainak honosait preferálják az eljárás során. Ez az északi szolidaritás például az általános, azaz a többi finn állampolgárral azonos alapon megkönnyíti a finnországi (kisebbségi) svédek svédországi honosítását. Ezen északi szolidaritás egy évtizedek óta hatályban lévő többoldalú nemzetközi egyezményen alapul. Háttérében húzódik a skandináv sorsközösség gondolata, amely azonban elsődlegesen nem kulturális és nyelvi alapú (főleg a germán többségtől különböző finnugor Finnország³²⁰ miatt nem), hanem inkább történelmi, földrajzi és egyfajta mentális jellegű.

Egy adott államból való származás mint az előnyök alapja, fellelhető még a volt koloniális anyaországok és gyarmataik kapcsolatában is. Itt már jelentősen keverednek a történelmi, a földrajzi, a nyelvi és a kulturális szempontok. Franciaország például sajátos szabályozással rendelkezik azon területek állampolgárai számára, ahol korábban a francia szuverenitás érvényesült. Portugália preferálja a portugál nyelvű országok állampolgárait, azaz itt egyfajta luzitán szolidaritás érvényesül. Hasonló a helyzet Spanyolország esetében, amely a spanyolajkú államok polgárait igyekszik előnyben részesíteni, azaz döntően volt latin-amerikai gyarmatait. Ez a politika kiterjed Andorrára, a volt gyarmat Fülöp-szigetekre, továbbá Egyenlítői Guineára és a szomszédos Portugáliára is.³²¹

Az állampolgársági szabályozásokban gyakori a különböző kritériumok kombinálása, főleg egy adott államhoz és kultúrához való kötődés párosítása. A kulturális kö-

319 Waldrauch, Harald: Acquisition of nationality. www.imiscoe.org 75. o.

320 A gyakorlati eljárási különbségtétel például abban nyilvánul meg, hogy amíg Dániában azokról, akik Norvégiában vagy Svédországban elvégeztek az elemi iskolát már eleve feltételezik azt, hogy ismerik a dán nyelvet, történelmet és kultúrát, addig a finn és izlandi állampolgároknak a többi nem-nordikus ország állampolgárával azonos úton kell bebizonyítani ismereteiket. Uo. 76. o.

321 Uo. 76. o.

tődések vizsgálata sok tekintetben nem választható el attól, hogy a kérelmező felmenői vagy ő maga az adott ország állampolgára volt-e korábban, de valamilyen objektív (például határmódosítás) vagy szubjektív (például kivándorlás) oknál fogva ez a kapcsolat idővel megszakadt. Harald Waldrauch, a téma egyik kutatója szerint, az egyes nemzeti szabályozások aszerint különböznek, hogy egy adott nyelvet vagy vallást, illetve ennél általánosabb kulturális, etnikai és leszármazási hátteret állítanak előtérbe. Továbbá aszerint is, hogy csak az egyes országokra, illetve térségekre korlátozzák a kedvezményezés hatályát vagy ilyen korlátozást egyáltalán nem tesznek, végül pedig aszerint, hogy a honosításhoz elvárják-e az országban való letelepedést vagy anélkül, azaz külföldön, a szülőföldön is megadják az állampolgárságot a kulturális hasonlóság alapján. Az utóbbin belül különbséget kell tenni a feltétel nélküli honosítás és az olyan honosítás között, amely feltételezi a közeli repatriálást az állampolgárságot adó országba.³²²

Egy meghatározott nyelvközösséghez vagy felekezethez tartozás kívánalma, mint a kedvezményezés alapja ritkább, mint a kevésbé megfogható és azért rugalmasabban értelmezhető kulturális és etnikai háttér fogalma. A nyelv szerepéről a portugál és a spanyol esetben már volt szó. A régi tagállamok közül csupán két állam – Franciaország és Németország – határozza meg a célszemélyeket a nyelvi affinitás alapján, ugyanakkor mindkét szabályozás azt is elvárja, hogy a célszemélyek meghatározott államok honosai legyenek. Franciaország feljogosítja azokat a személyeket, akik frankofón országok állampolgárai, hogy a francia földön történő letelepedés után közvetlenül folyamodjanak a francia állampolgárságért, de csak akkor, ha az első nyelvük francia és az elsőfokú oktatást ezen a nyelven abszolválták. Németország pedig azoknak a németajkú személyeknek, akik Ausztria, Lichtenstein vagy más olyan európai ország vagy térség állampolgárai, ahol a német nyelv hivatalos vagy párhuzamos nyelvnek számít, lehetővé teszi, hogy az állandó németországi letelepedés után 4 évvel (az egyébként előírt 8 év helyett) diszkrecionális honosítási eljárás során kérvényezzék a német állampolgárságot.

A vallás mint a kedvezményezés alapja még ritkábban fordul elő. Ez az európai államok közül különösen fontos szerepet játszik Görögországban, mert a görög identitás a történelem során nagyon szorosan összekapcsolódott az ortodox vallással. Az Athos-hegyi kolostorok szerzetesei ezért automatikusan görög állampolgárságot szereznek, miután beléptek a szerzetesi rendbe és felvállalták annak kötelezettségeit.³²³ Természetesen ez csak kevés embert érint. Az ortodox vallás azonban annak a meghatározásában is fontos szerepet játszik, hogy külföldön ki számít görög származásúnak.

Másik példa a szefárd zsidók esete Spanyolországban. A 15. század végén a katolikus királyok által a spanyol földről elűzött és döntően a mediterrán térségben, valamint Németalföldön letelepedett szefárd zsidóság iránt a spanyol közvélemény a 20. század elején, illetve első felében kezdett élenkebben érdeklődni, mint a saját spa-

322 Uo. 79. o.

323 Uo. 89. o.

nyol nyelvű kulturális örökség egyik része iránt.³²⁴ Első kedvezményeket az állampolgársági politika területén már Primo de Rivera diktátor kormányzása alatt megkapták. Egy 1924-ben elfogadott spanyol törvény értelmében ugyanis, azon volt spanyol „védencek”, azok leszármazottai, valamint általánosságban a spanyol családkból származó személyek, akik elvesztették Törökország és a balkáni országok konzuli védelmére való jogosultságukat, spanyol védelem alá kerültek. Bár ezt nyíltan nem mondták ki, ez gyakorlatilag a balkáni és a törökországi szefárd zsidókat jelentette.³²⁵ A jelenlegi szabályozás szerint a szefárd zsidók letelepedésük után 2 évvel nyújthatnak be honosítási kérelmet, az általánosan előírt 10 év helyett. Egyebekben meg kell felelniük a többi elvárt kritériumnak. A spanyol kultúrkörhöz való kötődésüket az bizonyíthatja, hogy otthon, családi körben még használják sajátos spanyol nyelvüket, erre utal a vezetéknevük, vagy felmenőik közül valakit az 1948. december 29-i királyi dekrétummal felvettek a Spanyolország védelmét élvező szefárd családok nyilvántartásába. Ez a védelmi viszony annak idején főleg Görögország és Egyiptom vonatkozásában érvényesült.³²⁶

A szefárd zsidók hasonló preferenciális rezsimben találták magukat, mint a latin-amerikai országok állampolgárai, valamint Andorra, a Fülöp-szigetek, Portugália és Egyenlítői Guinea honosai,³²⁷ akik mindannyian 2 év jogszerű spanyolországi tartózkodás után nyújthatják be honosítási kérelmüket, szemben a menekült státussal rendelkező személyektől megkövetelt 5 évvel szemben. Igaz, a spanyol rendszerben léteznek még preferáltabb csoportok, amelyek tagjai már 1 év után folyamodhatnak állampolgárságért – például azok, akik spanyol földön születtek.³²⁸ A szefárdok vallási-tradicionális-nyelvi alapú preferálása viszont az egyes spanyol politikai erők és néhány szakértő részéről felveti azt a kérdést, hogy miért nem részesülnek ilyen kedvezményes bánásmódban a spanyol földről a középkor végén szintén elűzött muzulmán mórok is.³²⁹

A szabályozások második típusa azokra a személyekre vonatkozik, akik meghatározott kulturális háttérrel rendelkeznek és/vagy olyan volt állampolgároktól származnak, akiknek valaha a célországban volt lakhelye, ezen kívül nem egy

324 Ebben a folyamatban fontos szerepet játszott a 20. század elején egy spanyol szenátor, dr. Angel Pulido Fernandez, aki egy dunai hajút során ismerkedett meg a helyi szefárdokkal és attól fogva a spanyol-szefárd kapcsolat erősítésének szentelte életét. Egyébként a spanyol katonák már az 1860-as években találkoztak a spanyolajkú szefárdok jelenlétével Marokkó gyarmatosítása során. Erről lásd részletesebben Halászová, Táňa: Stručný pohľad na históriu a súčasnosť španielskych Židov. In: Sem i tam. Szerk.: Dita Rukiglová. Inštitút judaistiky UK – Konrad Adenauer Stiftung. Univerzita Komenského, Bratislava, 2002. 47–68. o.

325 Uo. 63. A második világháború során a spanyol hatóságok védelmét élvező (és ezért a túlélők közé került) zsidók is többnyire ennek a nyelvi-kulturális szolidaritásnak köszönhették megmenekülésüket. Természetesen egyes diplomaták és hivatalnokok humánus magatartása is fontos szerepet játszott, sőt, gyakran fontosabbat, mint az ambivalens hivatalos politika.

326 Waldrauch, Harald: Acquisition of nationality. www.imiscoe.org 80. o.

327 Ezen országok állampolgárai azt a könnyítést is élvezik, hogy a spanyol állampolgárság megszerzéséhez nem kell lemondaniuk eredeti állampolgárságukról, tehát legálisan maradhatnak kettős állampolgárok.

328 Rubio Marín, Ruth: Spain. In: Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2. Country Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries. Szerk.: Bauböck, Rainer – Ensholl, Eva – Groenendigh, Kees – Waldrauch, Harald. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2006. 478. o.

329 Uo. 510. o.

meghatározott, preferenciális államból érkeznek. Ebbe a kategóriába olyan államok tartoznak, mint Belgium, Dánia, Görögország, Olaszország, Luxemburg és Spanyolország. Ezekben az országokban (Görögország kivételével) fő szempont az, hogy a kérelmezők ezen országok állampolgárainak gyermekei vagy unokái (esetleg távolabbi leszármazói) legyenek.

Az egyik legliberálisabb szabályozással 1992 óta Olaszország rendelkezik. Ugyanis az olasz állam az országba való áttelepülés nélkül is lehetővé tette az 1990-es években az olasz állampolgárság visszaszerzését, mégpedig viszonylag egyszerű eljárásban. Az olasz állam ugyanis többször meghosszabbított határidőt biztosított arra, hogy a külföldi olaszok visszaszerezzék olasz állampolgárságukat. Ez a határidő 1997-ben járt le, de bizonyos csoportok számára később is lehetővé tették a visszahonosítást. 2000-ben 5 évre megnyitották ezt a lehetőséget azon olaszok számára, akik az első világháború vége előtt az Osztrák-Magyar Monarchiában éltek, aztán a második világháború után Jugoszláviába kerültek. A legújabb, 2006. évi állampolgársági statútum pedig az időbeli korlátozás nélkül tette lehetővé olasz állampolgárság visszaállítását azok számára, akik az 1947-es bilaterális megállapodás után Jugoszláviába kerültek. Számukra nyelvi és kulturális alapú könnyítéseket vezettek be.³³⁰

Belgiumban a korábbi belga állampolgároktól külföldön született vagy adoptált gyerekek a nagykorúságuk elérése után 4 éven belül nyilatkozattal visszaszerezhetik a belga állampolgárságot. Ehhez azonban már Belgiumban kell lakniuk, és bizonyítaniuk kell, hogy összesen 9 éve Belgiumban élnek vagy a 14. és 18. életévük közötti időszakot megszakítás nélkül ott töltötték. Érdekes, és viszonylag szigorú szabályozást alkalmaz a gazdag Luxemburg azon személyek tekintetében, akik az 1920 előtt született „született luxemburgiaktól” („Luxembourgeois d'origine”) származnak, de már külföldön születtek, és 5 éve rezidensek Luxemburgban, valamint megfelelnek az összes többi, a honosításhoz előírt feltételnek. Az utóbbi feltételek közé tartozik az előző állampolgárság elvesztése is. Az ilyen személyek opcióval válhatnak luxemburgi állampolgárokká.

Dánia lehetővé teszi azon személyeknek, akik húszéves koruk előtt vándoroltak be az országba, hogy 9 év helyett már 2 év állandó rezidensi státusz után állampolgárságért folyamodhassanak. Ha viszont legalább az egyik szülőjük született dán állampolgár volt, akkor nem kell bizonyítaniuk a többéves állandó lakhelyet a kérelem benyújtása előtt. Spanyolország is feljogosítja azokat a külföldön született személyeket, akiknek legalább egy szülőjük vagy nagyszülőjük spanyol állampolgár volt, hogy 10 év rezidensi idő helyett már 1 év után kérvényezzék a spanyol állampolgárságot. Görögországban pedig az ország területén élő, de külföldön született „homogeneis” görögök, azaz a külhoni etnikai görögök anélkül honosíthatók, hogy be kellene bizonyítaniuk az ott élés előírt időtartamát. Az ilyen etnikailag „homogén” görögök koncepciója ötvözi a görög származás és a görög nemzeti identitás kategóriáját. A

330 Arena, Marta – Nascimbene, Bruno – Zincone, Giovanni: Italy. In: Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2... 347. o.

gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az előnyben részesítés „célszemélyének” görögök le- származottjának és görög anyanyelvűnek kell lennie, valamint Görögország-ismere- te, ottani társadalmi kapcsolatai, és a külföldi görög nemzeti rendezvényeken való részvétel révén, demonstrálnia kell görög nemzeti identitást.³³¹

A következő kategóriába azon országok tartoznak, amelyek Olaszországhoz ha- sonlóan megfelelő kulturális-nyelvi háttér és/vagy a volt állampolgároktól való le- származás alapján hajlandók külföldön is megadni a kérelmezőknek az állampolgárságot. A régi tagállamok közül ilyen három dél-európai ország (Görög- ország, Portugália, Spanyolország), valamint Németország és Írország. Az állampol- gársági politika itt tulajdonképpen a diaszpóra-politika egyik részévé vált. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy Görögország több csoportban is szerepel a viszonylag sokszínű állampolgársági szabályozása révén. Miért?

A görög állampolgárság keletkezésének következő esete ugyanis „a görög állam- polgárság definiálása/meghatározása” révén történő honosítás. Görög állampolgar- ságot úgy is lehet szerezni, hogy a kérelmező bizonyítja, hogy felmenői között görög állampolgár is volt. A fő bizonyíték rendszerint az, hogy a kérelmező egyik ősét vala- mely görög község vagy municípium (azaz város) hivatalos nyilvántartása tartalma- za. Ez a lehetőség 1984 óta azt eredményezi, hogy a *ius sanguinis*-nak visszamenőleges és feltétlen hatálya lett. Ebben a kontextusban egy görög állampol- gár felmenő minden leszármazottja számára lehetővé tette a görög állampolgárság „definiálás” útján történő „visszaszerzését”.³³² Azok a külhoni görögök, akik nem ta- lálnak valamely görögországi községi nyilvántartásban felmenőt, a lakóhelyük szerinti görög konzulhoz is fordulhatnak, aki igazolhatja, hogy görög származásúak és identitásúak.

Szintén rugalmas szabályozása van Írországnak, ahol az ügyben illetékes igazság- ügyi minisztérium az ír leszármazott és az ír kötődésű személyek esetében eltekinthet az összes többi honosítási feltétel meglététől, egyebek mellett attól is, hogy a kérel- mező rezidens legyen Írországbán. Amíg a második kategória esetében az Írország- hoz kötődő kulturális kötődést várják el, az elsőként említett, egyébként 2005 óta szabályozott kategória esetében azt követelik meg, hogy a kérelmező vérbeli, rokon- sági vagy örökbefogadási kapcsolatban álljon olyan személlyel, aki ír állampolgár, vagy jogosult arra, hogy az legyen. A portugál belügyminisztériumnak szintén hason- ló, „a letelepedéstől való eltekintési” jogosultsága van a honosítási eljárás során, mégpedig a portugál ősökkel és a portugál közösséghez tartozó személyek esetében.

Ami a német és spanyol szabályozást illeti, itt meghatározó az, hogy az érintett személynek, kérelmezőnek legalább az egyik szülője német vagy spanyol állampolgár volt. Németország a diszkrecionális honosítási eljárás során lehetővé teszi azt, hogy a volt német állampolgároktól származó vagy általuk örökbefogadott személyek meg- szerezzék a német állampolgárságot akkor is, ha külföldön élnek, de egyébként nem

331 Uo. 81. o.

332 Uo. 81. o.

áll fenn más kizáró ok velük szemben. Igaz, a hatóságok általában elvárják tőlük, hogy szabaduljanak meg korábbi állampolgárságuktól. Spanyolország azok számára, akiknek legalább az egyik szülője spanyol állampolgár volt és Spanyolországban született, opció útján lehetővé teszi az állampolgárság könnyített megszerzését anélkül, hogy az érintettektől elvárják a spanyolországi letelepedést. Szigorú feltétel azonban az eskü, továbbá az állampolgársági nyilvántartásba vétel és az előző állampolgárságról való – legalább szimbolikus – lemondás.³³³

Végül meg kell említeni azt a szabályozást, amely csak egy adott országban élő diaszpórát vagy a határon túl élő nemzetiségeket célozza meg. Ezek olyan személyek, akik már áttelepedtek az új országba, illetve még külföldön élnek, de az állampolgárság megszerzése esetében át kívánnak telepedni az új állampolgárságuk szerinti államba. Egyik ilyen eset a németországi Dél-Schleswigben született és élő dánok esete, akik 9 év helyett 2 év németországi ott-tartózkodás után honosíthatók, amennyiben „dán tudatúak”. Ez utóbbi azt jelenti, hogy dán nyelvű iskolába kellett volna járniuk és a nagykorúvá válásuk után (még a dél-schleswigi tartózkodásuk alatt) ki kellett mutatni a dán társadalmi élethez való kötődésüket. Ez a kritérium tehát inkább kulturális jellegű, mint leszármazási feltétel.³³⁴

Németország és Görögország is ismer olyan szabályokat, amelyek arra hivatottak, hogy az etno-kulturális alapon definiált német és görög kötődésű lakosság visszavándorlását, repatriálását segítsék elő. A Német Szövetségi Köztársaság már 1953 óta azon dolgozik, hogy megkönnyítse a német állampolgárság nélküli németek honosítását, visszahonosítását. A német szabályozás, amely részben a német állampolgársági tradíció, részben pedig a második világháborús múlt következménye, ebben a tekintetben meglehetősen bonyolult és sok változáson ment keresztül, különösen 1989 után. Részletes bemutatására ezen a helyen nincs lehetőség,³³⁵ csupán néhány tendenciájának felvázolására.

A második világháború után keleti irányban jelentősen megváltoztak a német határok, amit azonban a német jogfolytonosság képviselőire igényt tartó (nyugat-)német közjogi gondolkodás nem akart elismerni, valamint abból, hogy az ott élő német lakosság egy ideig komoly üldöztetésnek volt kitéve, amit szintén nem tudtak figyelmen kívül hagyni az NSZK politikusai. Ilyen körülmények között született a háború utáni évtizedekben azon szabályozás, amely az etnikai németeknek jelentős mértékben megkönnyítette a bevándorlást, valamint a Lengyelországban maradt németeknek csendesesen lehetővé tette a német állampolgárság felvételét, hiszen ezen területeket formális jogi szempontból a német közjogászok 1972-ig tulajdonképpen német belföldnek tekintették.³³⁶ Az itt élő németek jelentős részének német állampolgársága ezért a német hatóságok szemében tulajdonképpen nem is szűnt meg a

333 Uo. 82. o.

334 Uo. 82. o.

335 Részletesebben lásd erről a témáról Gyertyánfy András: A határon túli németek jogállása. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol.* Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 137–148.

336 Gyertyánfy, András: i.m. 140. o.

háború utáni változások miatt. Az, hogy ezen tényt a lengyel állam nem ismerte el, nem jelentette azt, hogy a német felfogásban nem volt annak helye. Ezt egy 1973-as ügyben elvi síkon a nyugat-német alkotmánybíróság is alátámasztotta.³³⁷

A német etno-kulturális preferálás alapjait az állampolgársági szabályozáson kívül főleg az 1953-ban született, az elüldözöttekről és menekültekről szóló törvényben kell keresni. Ez a törvény tartalmazta már a német jogállású személyek körét alkotó kategóriákat. Ilyenek a háború után ténylegesen elüldözött kitelepítettek (*Vertriebener*), továbbá a tényleges kitelepítések után érkezett kitelepülők (*Aussiedler*) és a késői kitelepülők (*Spätaussiedler*). Az utóbbi kategóriába azok a kelet-európai és szovjetunióbeli német nemzetiségűek tartoztak, akik később települtek ki szülőföldjükről Németországba. Az áttelepülési lehetőség természetesen azon németek számára is nyitott volt, akik rendelkeztek német állampolgársággal. A német származást a menekültügyi törvény a következőképpen definiálta: „...német nemzetiségű (*deutscher Volkszugehöriger*) az, aki hazájában annak vallotta magát, és ezt bizonyos ismérvek – például származás, nyelv, neveltetés, kultúra – is megerősítik.”

A kitelepülők 1999 előtt két lépésben szerezhették meg a német állampolgárságot. A (nyugat)német földön való letelepedéssel először „német jogállásúnak” minősültek, amely jogállást az alaptörvény így határozta meg: „... más törvényi rendelkezés hiányában az alkotmány értelmében német az, aki német állampolgár vagy üldözöttként, illetve menekültként (Németországban) letelepedett.” A német jogállásúak nem minősültek külföldieknek, de teljes jogú állampolgárnak sem, akkor sem, ha a német nép tagjainak tekintették őket és választójoggal is rendelkeztek. Jogilag egy harmadik, köztes kategóriát alkottak. A rendes állampolgárságot külön eljárásban, anyai joron – egy állambiztonsági klauzula alkalmazása mellett – szerezhették meg. Az 1990-es években elfogadott állampolgársági módosítások értelmében viszont a (német) kitelepülés az állampolgárságot létrehozó jogi tény lett.³³⁸ 2000 óta a korábbi *Aussiedler* és *Spätaussiedler* kategóriába tartozók *ex lege* módon szerzik meg az állampolgári státust, mielőtt megszerezték a státusukat igazoló okiratokat. Ennek előfeltétele a németországi érkezésüket előkészítő eljárás lefolytatása volt, még a származási országukban. Az 1923 után született személyek esetében bizonyítani kell a német állampolgároktól vagy a német etnikumú személyektől való lezármazást.³³⁹ Egyébként az 1999. évi módosításnak és azon belül a *ius soli* korlátozott bevezetésének köszönhetően az utóbbi években Németországban is megjelent a nem német származású, de a német (alkotmányos) néphez tartozó állampolgárok csoportja, tehát kissé felhígulni látszik az eddigi szigorú leszármazási, etnikai német állampolgársági szemlélet.

A kitelepülőknél hosszú éveken keresztül az üldöztetés tényét vélelmezték, ami igazából csak 1989 után kezdett megváltozni, hiszen a rendszerváltás után az érintett országok többségében nem nagyon lehet már beszélni a német nemzetiségű szemé-

337 Uo. 139–140. o.

338 Uo. 141–142., 144. o.

339 Walddrauch, Harald: i. m. 83. o.

lyek üldöztetéséről vagy diszkriminálásáról. 1993 óta a háborús múlt miatti üldöztetés megdönthető véelme már csak a volt Szovjetunió utódállamaiban, azon belül a balti államokban élőkre vonatkozik.

Görögország, nyilván nem függetlenül a volt Szovjetunió meggyengülésétől és nyitottabbá válásától, 1990-ben olyan sajátos honosítási eljárást vezetett be, amelynek célközönsége a „pontuszi származású görögök” voltak, azaz azok a görögök, akik 1924 előtt elhagyták a török fennhatóságú területeket és azóta is a Szovjetunióban élnek. 2001 előtt pontuszi görög státust úgy lehetett szerezni, hogy az érintett az illetékes görög konzulátus előtt felmutatott egy olyan dokumentumot, amely igazolta, hogy görög őseiktől származik. Ez a nagyvonalú gyakorlat azonban sok visszaélésre adott lehetőséget, korrupciót eredményezett, ezért később megszigorították. Most már nem elég csupán a görög származás igazolása, hanem a konzulátus mellett működő bizottság előtt bizonyítani kell, hogy a kérelmező görög nemzeti identitással is rendelkezik. Ezen identitás magában foglalja a görög történelem, kultúra és szokások ismeretét, kapcsolatot a görög konzulátussal, részvételt a külhoni görög nemzeti rendezvényeken. A görög nyelv ismerete üdvözlendő, de nem kötelezően elvárt szempont. Azok a személyek, akiket a bizottság „homogeneis” görögöként elismert, Görögországba vándorolhatnak, és ott folyamodhatnak az állampolgárságért.³⁴⁰

Az állampolgárság és a kulturális-nyelvi alapon történő kedvezményben részesítés az új tagállamok szabályozásában

A 2004-ben és 2007-ben összesen 12 új tagállam csatlakozott az EU-hoz, ami csak hárommal kevesebb, mint ahány tagja volt összesen az integrációs szervezetnek 1995-ben. Az újonnan csatlakozottak a régiektől meglehetősen eltérő történelmi múlttal rendelkeznek, hosszú évtizedeken keresztül teljesen más gazdasági, társadalmi-politikai rendszerben éltek, ebből fakadóan mások az élményeik a múltból. Sőt, a térség már a kommunista diktatúrák létrejötte előtt is különbözött a fejlett nyugat-európai államoktól, általában fejletlenebb és önállótlanabb volt. Mindez kihatott az állampolgársági szabályozásra. A jelenlegi honosítási szabályozás és annak preferenciális rendszerének vizsgálata során figyelemmel kell lenni arra, hogy a most csatlakozott 12 állam döntő többsége a történelem folyamán nem számított vonzó migrációs céllországnak, sőt inkább emigránsok százezreit, illetve millióit bocsátotta ki – először gazdasági-társadalmi okokból, később politikai indokok miatt. Néhány kisebb kivételtől és előzménytől eltekintve³⁴¹ ezek az országok főleg az 1990-es években találkoztak először a hozzájuk irányuló bevándorlás problémájával. A gazdagabb, fejlettebb és politikailag stabilabb államok, mint például a Cseh Köztársaság, valamivel korábban szembesültek ezzel a tendenciával, mint a szegényebb és politi-

340 Waldrauch, Harald: i.m. 83. o.

341 Ilyenek voltak például az 1949 előtti görögországi polgárháborúban alulmaradt kommunistabarát partizánokból rekrutálódott menekültek ez egyes szocialista országokban az 1950-es években.

kialakulásuk kevésbé stabil országok. A gyorsuló fejlődés és a politikai stabilizáció, valamint mindenekelőtt az EU csatlakozás ténye a problematikusabb országokban is változásokat eredményezett a migráció tekintetében. Emiatt olyan országok is vonzóbbá váltak 2000 után, amelyekről azt a korai 1990-es években csak kevesen feltételezték volna. Ezt a tendenciát igazából most kezdik igazán érzékelni a kelet-közép-európai térség államai, többet foglalkoznak a témával, sőt, néhány esetben már megkezdődött a szabályozás szigorítása is. Erre jó példa a 2004-ben csatlakozott, az utóbbi években egyébként jó gazdasági eredményeket produkáló, a migránsokkal viszont hagyományosan inkább bizalmatlan Szlovákia, amely éppen 2007 nyarán jelentősen megszigorította állampolgársági szabályozását.³⁴² Ez a magatartás a gazdag és liberális Szlovéniára is jellemző. Összegezve a 2004 utáni fejlődést megállapítható, hogy az EU-csatlakozás az állampolgársági szabályozás vonatkozásában ambivalens kihatással járt – az EU térség felé irányuló nagyobb liberalizmussal, kifelé pedig sokszor nagyobb szigorral.

Az „új Európára” más olyan sajátosságok is jellemzőek, amelyeket ki kell emelni az állampolgársági szabályozások elemzése során. Egyik ilyen fontos elem a térség bonyolult etnikai összetétele, a határon túl élő nemzetközi közösségek megléte, a jelentős diaszpóra jelenléte világszerte, valamint az 1989 utáni jelentős kivándorlás (döntően a munka és a tanulmányok miatt), amely sokszor a helyi társadalmak legmozgékonyabb elemeit érintette. További megemlíthető mozzanat a politikai és nemzeti közösségről vallott felfogások jellege.

A posztoszocialista Európában hagyományosan inkább a német típusú kulturális-nyelvi felfogás a jellemző, de nem maradéktalanul és nem mindenütt azonos formában.³⁴³ Néhány országban a közjogi rendszerben egyaránt fellelhetők a politikai és kulturális nemzetfelfogás elemei. Ez a „kombinálás” leginkább arra a két, régi államisággal és komoly közjogi hagyományokkal rendelkező térségbeli államra és nemzetre vonatkozik (lengyel és magyar), amely a múltban megteremtette a sajátos „nemesi köztársaságokat” vagy (legalább elvben) a választott királyságokat és azok közjogi alapját – a multinacionális nemesi „*natio polonica*”-t és „*natio hungarica*”-t.³⁴⁴ Ebben a koordinátarendszerben a lengyel(országi) köznemes büszkén vallhatta magát „*natione polonus, gente ruthenus (or lituanus)*”-nak, ami azt jelentette, hogy politikailag lengyel személy, származásilag, etnikailag pedig ukrán, belorusz vagy litván lehetett.³⁴⁵ Hasonló volt a helyzet a csehországi tartományi „*bohemus*” patriotizmusával, amely egyaránt jellemezte a cseh és a német etnikai származású személyeket.

342. Szlovákia és a nemzetközi migráció kapcsolatáról lásd részletesebben Popper, Miroslav – Bianchi, Gabriel – Lukšik, Ivan – Szeghy, Petra: *Potreby migrantov na Slovensku*. VEDA – IOM – KVS BK SAV, Bratislava, 2006.

343. Erről lásd részletesebben: Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In: *Ami összeköt. Státustörvények közel a távol*. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 27–41. o.

344. Liebig, Andre: Introduction: Altneuländer of the vicissitudes of citizenship in the new EU states. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007. 21. o.

345. Uo. 21. o.

A következő sajátosság a bonyolult és mozgalmas 20. századi történelemben rejlik. A térségben ebben az időszakban sok csoportot és egyént különböző sérelem ért (igaz, sokszor kölcsönösen, úgymond egymás kezéből), amely sérelmek többször kihatottak az egyének állampolgári státusára is. Egyes csoportokat erővel kitelepítettek, mások maguk menekültek el az üldözés elől, az emigráló embereket gyakran a hatóságok akaratukon kívül, a törvény erejénél fogva fosztották meg állampolgárságuktól és egyéb jogaiktól. Ebből kifolyólag, az előző, 1940/1945 és 1989 közötti időszaktól sok tekintetben elhatárolódni próbáló rendszerváltás utáni szabályozások egyfajta *reparáló*, *restitutív*, időnként egyenesen *kárpótló* jelleget mutatnak.³⁴⁶ Igaz, néha ez a törekvés egy új diszkrimináció alapjává is válhatott, mint például Észtországban és Lettországban. Másutt nem olyan problematikus ez a *reparációs* törekvés, de ettől függetlenül nem lehet azt figyelmen kívül hagyni a téma vizsgálata során, annál is inkább mert több új vita tárgyát képezi (például a cseheknel a vagyoni kárpótlási viták során).

Mindezek az elemek és sajátosságok kihatottak a rendszerváltás utáni konkrét állampolgársági szabályozásokra, azon belül különösen azokra a rendelkezésekre, amelyek a volt állampolgárokat, azok leszármazottaira vagy az adott országok névadó nemzeteinek külföldön élő, azonos kulturális, nyelvi vagy etnikai háttérrel rendelkező nemzettársaival, illetve diaszpóra-tagokra vonatkoztak. Hasonlóan a fent tárgyalt régi tagállamokhoz, az újonnan csatlakozottaknál is meg kell különböztetni azt a kedvezményes elbánásban való részesítést, amelyben a volt állampolgárok vagy azok leszármazottai részesülnek, valamint azt a preferálást, amelynek a célcsoportját csupán a kulturális-nyelvi rokonság alapján kiemelt külföldiek képezik. Az első csoportba tartozók preferálása tulajdonképpen mindegyik államra jellemző és nem számít különlegesnek sem az EU nyugati, sem a keleti felében. A másik csoportba tartozó személyek tekintetében viszont ez a preferálás keleten még elterjedtebb, mint a nyugat- és észak-európai tagállamokban. Sőt, igazából ez a preferálás képezi a domináns preferálási formát, természetesen a korábbi állampolgárság, mint kedvezményezési alap mellett).³⁴⁷

A skandináv országokhoz hasonló, többoldalú egyezményen alapuló sajátos szolidaritás és az állampolgárságnak a kölcsönösen kedvezményes eljárásban történő megadásának a rendszere nem alakult ki a 2004 után csatlakozott államok között, sem bilaterális formában, sem regionális csoport formájában. Van azonban a térség-

³⁴⁶ Uo. 27–30. o.

³⁴⁷ Érdekes mozzanatra mutatott rá a fenti lábjegyzetben hivatkozott André Liebich. Szerinte ugyanis, ha abból indulunk ki, hogy a polgári (civic) alapú (azaz nem etnikai) állampolgársági felfogás a progresszívebb, akkor a térség a múltban haladőbb elveket követett és nagyobb szerepet adott a ius soli-nak az állampolgársági eljárásokban, valamint kevésbé voltak figyelemmel az etnikai szempontokra. Ez különösen igaz volt az első világháború utáni években, hiszen akkor a békeszerződések értelmében az állampolgárság megadásánál, megállapításánál alapvetően a *községi illetőség* vagy *Heimatrecht* volt a meghatározó. Ez nem jelenti azt, hogy soha nem került sor etnikai alapú diszkriminálásra, de a rendszer inkább a területiális kötődésekre épült, mintsem az etnikai szempontokra. Liebich, André: i. m. 21., 23. o. Természetesen figyelembe kell venni azt, hogy akkor a három-négy kelet- és közép-európai nagybirodalom helyén sok nemzetállam jött létre és más elvek alkalmazása még nagyobb zavart okozott volna a térségben, de a területiális dominanciája akkor is tény.

ben két olyan országcsoporthoz, amely tagjai a többiekénél közelebb állnak egymáshoz és ezt nemcsak deklarációk szintjén fejezik ki, hanem konkrét együttműködési fórumok működtetésében is. Az első és egyben legjelentősebb ilyen tömörülés az ún. visegrádi négyek csoportja (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia), a másik pedig a balti államok szolidaritása, amely azonban még az előzőnél is kevésbé formalizált.

A 2004-ben és azután csatlakozott államokat két fő kategóriára lehet felosztani – a volt szocialista országokra (ezen belül sajátos esetet képviselnek a balti államok és azok állampolgársági politikája), valamint a két földközi-tengeri szigetre – Ciprusra és Máltára. Az utóbbiakat azonban több tényező teszi egymáshoz hasonlóvá – a sziget jelleg, a (brit) koloniális múlt, az 1960-as években elnyert független lét, a viszonylag kis kiterjedés és az európai kontinentstől való relatív távolság. Gazdaságilag is bonyolult helyzetben vannak – egyrészt nyitott, a kereskedelemre és turizmusra épülő gazdasággal rendelkeznek, másrészt nagyon kevés saját nyersanyagforrásuk van és a vízellátásuk sem problémamentes. Mindkét sziget közel fekszik Afrikához, illetve a Közel-Kelethez, ami különösen az elmúlt 3–4 év migrációs tapasztalatai szempontjából elgondolkodtató a politikai döntéshozók számára. „Turistaparadicsom” létükre viszonylag szigorú, inkább bezárkózó állampolgársági politikájuk valószínűleg ennek is következménye. Ciprus esetében a görög-török feszültséget sem szabad figyelmen kívül hagyni.

A honosítási vagy visszahonosítási eljárás során milyen preferenciákkal rendelkeznek e két szigetország állampolgársági szabályozása? Máltán nem létezik a kelet-európai értelemben vett, tisztán etnikai jellegű kedvezményben részesítés a honosítás során, az mindig a máltai (a Máltáról való elszármazáshoz) származáshoz kötött. A kérelmező felmenőinek máltai állampolgárságát vizsgálják, illetve viszonylag fiatal önálló állam³⁴⁸ révén azt, hogy a felmenők Máltáról származnak-e. A kedvezményes eljárás abban nyilvánul meg, hogy a hatóságok eltekintenek a külföldieknek minimálisan előírt rezidensi időszaktól, ha a külföldön született kérelmező, akinek az édesapja egyébként szintén külföldön született, rendelkezik Máltán született apai nagyapával vagy mindkét dédszüleje a szigeten született. A honosítást sikeresen azok kérhetik, akik kérvényüket máltai származásukra hivatkozva nyújtják be. Egyébként a hatóságok akkor adják meg nekik is az állampolgárságot, ha valóban a szigeten laknak.³⁴⁹ Hasonlóképpen el lehet tekinteni az állandó rezidensi időszaktól azon kérelmezők esetében, akik mielőtt kivándoroltak a szigetről születéssel szerzett máltai

348 Málta 1964-ben nyerte el függetlenségét és fogadta el az alkotmányát, előtte 1800-tól kezdve brit gyarmat volt. Ebből adódóan valamennyi Máltán született személy brit alattvaló volt. Az alkotmány értelmében azok lettek automatikusan máltai állampolgárok, akik Máltán születtek és addig (azaz 1964. szeptember 21-e előtt) az Egyesült Királyság és gyarmatainak alattvalói (*British subject*), állampolgárai voltak, feltéve hogy egyik szülőjük is Máltán született. A *ius soli* és *ius sanguinis* elvek ilyen típusú kombinálását az ette-szükségessé, hogy az előző másfél évszázadban sok brit katonagyerek született a szigeten, akiknek gyakran nem sok közük volt Máltához. Azon külföldön született máltai származású személyek is jogosulttá váltak a máltai állampolgárságra, akiknek apjuk és apai nagyapjuk is Máltán született. Erről lásd részletesebben: Buttigieg, Eugene: i.m. 245–246. o.

349 Uo. 254. o.

állampolgársággal rendelkeztek vagy még a függetlenség kikiáltása előtt emigráltak, és nem szerezték meg a máltai állampolgárságot, miközben viszont megszűnt addigi brit állampolgárságuk. Szintén rögtön folyamodhat az állampolgárságért azon személy, aki bizonyítani tudja, hogy felmenője Máltán született, és közben olyan országnak az állampolgára, amely nem azonos a lakhelyül szolgáló állammal, és meg van fosztva attól, hogy az állampolgársága szerinti államban éljen. Itt megint a máltai gyökerekre való hivatkozással kérhetik a honosítást.

Szigorúbb szabályok vonatkoznak azokra a hontalanokra, akik ugyan Máltán születtek, de nem máltai állampolgár szülőktől. Ők akkor jogosultak honosításra, ha a kérelem benyújtása előtt legalább 5 éven át Máltán éltek. Valamivel könnyebb azon hontalanok helyzete, akik Máltán kívül születtek, de születésükkor valamelyik szülőjük máltai állampolgár volt. Ilyenkor csak 3 évet kell rendszeres jelleggel Máltán élni a kérelem benyújtása előtt. Ez megint azt bizonyítja, hogy a máltai állampolgártól vagy a máltai gyökerű embertől való leszármazás kevésbé szigorú (és ezért nyomósabb) szempont az eljárás során, mint az, hogy valaki csupán Málta területén született.³⁵⁰ Összegezve, az állampolgársági ügyekkel foglalkozó hatóság 1987. évi iránymutatása szerint kedvezményes elbánásban lehet részesíteni a volt máltai állampolgárokat, a visszatért migránsok külföldön született gyermekeit, a Máltán született külföldi állampolgárokat, amennyiben a szülők között vannak máltai állampolgárok, a nem máltai születésű, de később az állampolgárságot megszerző szülők gyermekeit és végül a külföldön született, de máltai származású személyeket.³⁵¹

A ciprusi állampolgársági gyakorlat sem sokkal könnyebb és néhány közös vonást is mutat máltai gyakorlattal. Ilyen például az apaközpontúság, a ciprusi leszármazottakra fókuszálás és az óvatosság a bevándorlókkal szemben. A posztkoloniális Ciprus szintén ötvözte a *ius soli* és a *ius sanguinis* elveket, az utóbbi javára. A honosítási eljárás során elsődleges szempont a ciprusi származás. Az állampolgársági politika magát is azon elképzelés alkotja, hogy főleg a ciprióta származású személyek jussanak hozzá a ciprusi állampolgársághoz.³⁵²

A másik nagy csoportot a volt szocialista országok alkotják, amelyek természetesen az előbbi csoporttól eltérő múlttal és aktuális problémákkal rendelkeznek. Az etnokulturális preferenciarendszert ezen szabályozások közül direkt formában leginkább a bolgár, a magyar, a szlovák és a szlovén szabályozás alkalmaz. A bolgár szabályozás³⁵³ az összes többihez hasonlóan alapvetően a *ius sanguinis*-elv alapján áll és a legtöbb gyermek szülei állampolgársága révén automatikusan jut a bolgár állampolgársághoz (legalább egyik szülőnek kell bolgár állampolgárnak lenni). A honosítási eljárás során a bolgár jogalkotó legalább 5 éves legális (állandó jellegű) ott-tartózkodást követel meg a honosítást kérelmezőtől. Két csoport esetében haj-

350 Uo. 254–255. o.

351 Uo. 255. o. A máltai származás-központú törvényi és hatósági gyakorlat további bizonyítéka az, hogy a Máltán tartózkodó menekültek önmagában csak ezért a minőségért nem kapnak semmilyen könnyítéseket az állampolgársági eljárás során és semmilyen formában nem jogosultak az állampolgárságra.

352 Trimikliniotis, Nikos: i. m. 272. o.

353 Zakon za bolgarskoto grazhdanstvo. Obn. DV. br. 136 ot 18.11.1998, v szila ot 19.02.1999, g.i.1, p.3, No. 17.

landó ettől eltekinteni – a bolgár származású személyek esetében és a bolgár állampolgárok által örökbefogadott kérelmezők esetében. Sőt, e két kategóriánál a megélhetési körülmények igazolása sem szükséges. Az örökbefogadottak tekintetében ez logikus, a bolgár származású személyek esetében viszont ez komoly kedvezmény, hiszen egyáltalán nem biztos (bár erősen feltételezhető), hogy az ilyen kérelmezőnek vannak olyan „anyaországi” rokonai, akik segítik őt az első, anyagilag legnehezebb időszakban. A bolgár származást egyébként az állampolgársági törvény kiegészítő rendelkezései viszonylag lakonikusan határozzák meg – bolgár származásúnak az a személy számít, akinek legalább egyik felmenője bolgár volt. Ez tág és nem túl szigorú meghatározás. E kedvezmény mértékének az érzékeltetésére még egy adat: az általánosan előírt 5 éves időszak helyett csak 3 éves rezidensi időszakot kell felmutatni a bolgár állampolgárral házasságot kötött kérelmezőnek, az elismert menekültnek, a nagykorúsága előtt letelepedési engedélyt szerzett személyeknek, továbbá azoknak a személyeknek, akiknek 18 évnél nem idősebb olyan gyermeke van, aki bolgár állampolgár, és végül a Bolgár Köztársaság területén született kérelmezőknek.

A bolgár szabályozás visszaállítja azon személyek állampolgárságát is, akik azt az 1940-ben és 1948-ban elfogadott állampolgársági törvények értelmében veszítették el. Továbbá a hatályos jogszabály azon bolgár állampolgárokat is definiálja, akik állandó jelleggel külföldön tartózkodnak. Ehhez csupán az kell, hogy az érintett az adott évből, több mint 9 hónapot külföldön tartózkodjon. Ebbe nem számít bele az, ha állami szolgálatot végez külföldön vagy ott tanul. Ezen intézkedés valószínűleg reakció a nagyszámú bolgár kivándorlásra, amely a rendszerváltás után jellemezte a bolgár lakosságot, azon belül különösen a felkészültebb ifjúságot.

Végül meg kell említeni még egy sajátos rendelkezést. Közismert, hogy Bulgária többnemzetiségű ország, ahol a titulárisnak számító bolgár nemzeten kívül élnek még törökök és nagyszámmal románok is. Az előbbi kisebbségi csoport jelentős része azonban még a rendszerváltás előtt a kommunista rezsim diszkriminatív és bolgárosító politikája miatt elköltözött, döntően Törökországba. A hatályos bolgár állampolgársági szabályozás ezért lehetővé teszi azon nem bolgár származású volt állampolgárok számára, akik ezt a státust kérelemre, a kivándorlási megállapodások következtében, vagy egyéb rendelkezések miatt veszítették el, hogy a Bulgária területén történő 3 évig tartó (újbóli) állandó letelepedett státus után, kérelmezzék állampolgárságuk visszaállítását. Azaz ez a csoport is kedvezményes eljárásában juthat hozzá korábbi státusához.

Három közép-európai EU tagállam (Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) állampolgársági szabályozása is ismeri a bolgárhoz hasonló etnikai-nyelvi alapú kedvezményezést. A magyar szabályozásban a nemzetiség alapján történő előnyben részesítés elvileg az 1993-ban elfogadott új állampolgársági törvény elfogadásával jelent meg. A jelenleg hatályos magyar szabályozás szerint azon nem magyar állampolgár kérelmező, aki magát magyar nemzetiségűnek vallja, Magyarországon lakik és felmenője magyar állampolgár volt kedvezményesen honosítható. Ezek a feltételek nem vagylagosak, hanem egyidejűek. Ez azt jelenti, hogy a Magyarországon történő lete-

lepedés után akár rögtön magyar állampolgárságért folyamodhat az ilyen kérelmező, azaz nem vonatkozik rá sem az általánosan előírt 8 éves Magyarországon való folyamatos lakás, sem a kedvezményes esetekre előírt 3 éves ottlakás követelménye. Ez nagyon komoly előny és a jogalkotó ezzel a magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező magyar nemzetiségű kérelmezőket a „legnagyobb kedvezmény elvében” részesítette.

Ez a szabály kormányzati reakció a 2004. végén lezajlott ún. kettős állampolgársági népszavazásra, illetve annak kudarcára és az ezáltal kiváltott politikai hullámokra. Tény viszont, hogy a magyar állampolgársági törvény ebben a formában csak azoknak a kérelmezőknek ad magyar állampolgárságot, akik valóban át is telepednek Magyarországra. Ez összhangban van a 2002 óta hatalmon lévő szocialista-liberális kormány állampolgársági felfogásával. Némileg érdekes, hogy a magyar szabályozás mennyire szigorúan összeköti a két feltételt – a magyar nemzetiség vállalását és legalább egy magyar állampolgár felmenő felmutatását. Ez valószínűleg összefügg azzal, hogy az ilyen kérelmezők többsége fel tud mutatni magyar állampolgár felmenőt, akár a határon túlról érkezik, akár a nyugati vagy tengerentúli diaszpórából próbál hazatérni. A magyar állampolgárság mint jogi kategória 1879-től kezdve létezik, azaz még a nagy kivándorlási hullámok előtt született, ami viszonylag ritka a kelet-közép-európai térségben. Még a lengyelek sem alkalmaznak ilyen megoldást, hiszen államuk csak 1918-ban született újjá. Az eleve később született államok, mint Szlovákia vagy Szlovénia csak nehezen alkalmazhatnának ilyen követelményt.

Szlovákia 1993-ban fogadta el állampolgársági törvényét, amelyet azóta többször is módosítottak, igaz, szellemisége és alapjai máig változatlanok maradtak. Szlovákia, mint új független állam intenzíven érdeklődött a külföldön élő szlovákok iránt, akiktől erkölcsi és anyagi segítséget is várt, főleg a függetlenség első éveiben. Ezt a politikát szolgálta az 1997-ben elfogadott első szlovák „honfitársi”, azaz a tulajdonképpen státustörvény, amelyet 2005-ben hatályon kívül helyeztek és helyette a parlament elfogadta a külföldön élő szlovákokról szóló új törvényt.³⁵⁴ Ez utóbbi már nemcsak a nem-szlovák állampolgárságú szlovákokra vonatkozik (mint az 1997-es jogszabály), hanem az egész szlovák diaszpórára, attól függetlenül, hogy annak tagjai rendelkeznek-e szlovák állampolgársággal vagy sem.

Az állampolgársági jog területén fontos mozzanat, hogy az 1997-es honfitársi törvény alapján kiállított külhoni szlovák igazolvánnyal rendelkező kérelmezők kedvezményes eljárásban, 2 éves szlovákiai tartózkodás után folyamodhattak a szlovák állampolgárságért. A szlovák származású és nemzeti öntudatú személyek számára fenntartott ezen kedvezmény a mai napig megtalálható a szlovák jogszabályban, azaz a különbséggel, hogy a 2007. évi szigorító törvénymódosítás a kérelem beadása előtti tartózkodási időszakot 2 évről 3 évre emelte. Szlovákia tehát elfogadja a szlovák származású és öntudatú személyek kedvezményes honosítását. Egyébként azoknak is kedvezményeket nyújt a honosítási eljárás során, akik az 1879. évi L. magyar

354. A külföldön élő szlovákokról szóló 2005. évi 474. sz. törvény.

állampolgársági törvény és a különböző későbbi csehszlovák jogszabályok értelmében a távolmaradás vagy a házasságkötés miatt elvesztették az akkori (magyar vagy csehszlovák) állampolgárságukat. Ennyiben a szlovák törvény jogfolytonosságot vállal a Szlovákia területén korábban létező államiságokkal. A két szempont – azaz a szlovák nemzetiség felvállalása és a (cseh)szlovák állampolgár felmenők együttes meglétének összekapcsolása, mint ahogyan az a magyar jogszabályban szerepel, azonban nincs a szlovák törvényben. Állampolgársági gyakorlatában Szlovákia a volt csehszlovák állampolgárokkal szemben nagyvonalú, ami főleg a közös csehszlovák múlt és a jelenlegi nagyon jó cseh-szlovák államközi kapcsolatok következménye.

Hasonló a helyzet Szlovéniában is, attól függetlenül, hogy a szlovén szabályozás valamivel szigorúbb és összetettebb, különösen alapesetben, azaz akkor, amikor nem veszik figyelembe a kedvezményes eljárásra okot adó körülményeket. Igaz, ez utóbbiak rendszere viszonylag sokrétű. A kedvezményezett csoportok között kitüntetett helyen szerepelnek a szlovén származású személyek és azok leszármazottai. Utánuk következnek a szlovén állampolgárok külföldi házastársai, a gyermekek, a hontalanok, a menekültek és azon kérelmezők, akik Szlovéniában születtek és azóta is ott élnek. Végül a 2006. évi törvénymódosítás azokat is „privilegizált” helyzetbe hozta, akik Szlovéniában végezték egyetemi tanulmányaikat. Az utóbbi szempont az átgondolt szlovén bevándorlási politikával függ össze. Hiszen azok esetében, akik ott végezték el az egyetemet, valószínűsíthető, hogy könnyebben boldogulnak majd anyagilag és jobban integrálódnak a helyi társadalomba. Közismert, hogy a fiatal és képzett személyek bevándorlása és honosítása általában hasznot hoz a befogadó államoknak.³⁵⁵

A fent említett, a könnyített honosításban részesülő csoportok két tekintetben kapnak könnyítéseket – egyrészt különböző mértékben rövidül meg számukra azon idő, amit állandó rezidens külföldiként kell eltölteniük Szlovéniában, mielőtt beadják az állampolgársági kérelmüket, másrészt nem kell lemondaniuk a korábbi állampolgárságukról, mint a többi „nem kedvezményezett” kérelmezőnek. A szigorú szlovén szabályozás tükrében ez jelentős kedvezmény. Egyébként az aktuális szabályozási tendencia az, hogy ezen a csoporton belül is a legprivilegizáltabb helyzetbe éppen a szlovén származásuk révén kedvezményezett személyeket hozzák. A 2006. évi módosítások során például a megkövetelt közvetlen szlovén leszármazást a harmadik ízről negyedikig terjesztették ki, ezzel egyidejűleg pedig azok számára, akik házasságkötés révén szeretnének előnyhöz jutni kettőtől három évre emelték azon időt, amit a házasságban kell eltölteni, mielőtt az érintett beadja a honosítási kérelmet.³⁵⁶ A 2006. évi törvénymódosítás tehát tisztázta a szlovén származású személyek (beleértve a szomszédos államokban élő őshonos kisebbségeket is) kivételes honosításának feltételeit. Az ilyen esetekben nem várják el sem az állandó rezidensi

355 Medved, Felicita: From civic to ethnic community? The evolution of Slovenian citizenship. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 223. o.

356 Uo. 224. o.

időszakot Szlovéniában, sem egyéb, a honosítási eljárás során szokásos anyagi vagy társadalmi feltételek többségének teljesülését.³⁵⁷

A szlovén szabályozás a könnyített honosításon kívül ismeri a kivételes honosítás kategóriáját is. Ebben az esetben az számít, hogy milyen érdeke fűződik Szlovéniának ahhoz, hogy valakinek soron kívül adja meg az állampolgárságot. Ez tipikusan a kiváló tudósok, sportolók és egyéb kiválóságok esete. Egyébként ilyen „nemzeti érdekből” honosított személyek lehetnek szlovén származásúak is.

Szlovénia mindig különös figyelmet fordított a külföldön – diaszpórában vagy a határon túli szomszédos országokban – élő szlovének helyzetére. Több jogszabály is született, amely ezekkel a csoportokkal foglalkozik.³⁵⁸ A kormány már 2005-ben nemzeti érdekként definiálta a külföldi szlovének kedvezményes eljárásban történő honosítását. A szlovén állam igyekszik elősegíteni a külföldi szlovének és gyerekeik repatriálását, különösen akkor, ha a szülőföldjükön politikai vagy más jellegű válság van kibontakozóban, és hazatelepülésük hozzájárul az anyaország fejlődéséhez. A pártok egyike sem kifogásolja a szlovén származásúakat előnyben részesítő politikát, de vannak pártok, amelyek kritizálják, hogy a külföldi szlovének esetében néha az összes egyéb releváns feltételtől is eltekintenek a hatóságok.³⁵⁹

A jelenlegi szlovén szabályozást és annak a kedvezményes honosításra vonatkozó részeit tehát leginkább a fokozatos szigorodás, a gazdaságilag jól felhasználható és könnyen beintegrálható csoportok iránti nyitás és a szlovén származásúak preferálása jellemzi. Az utóbbi miatt a témával foglalkozó Felicita Medved már a tanulmánya címében jelezte a szlovén állampolgársági politika túlzott „etnicizálódásának” veszélyét, hiszen a címben következőt kérdezi: „A polgári közösségről az etnikai közösségig? A szlovén állampolgárság evolúciója.”

Formális szempontból az etnikai preferencia-rendszert alkalmazó és mellőző országok között köztes helyet foglal el Lengyelország, ahol még mindig a sokszor módosított 1962. évi állampolgársági törvény van hatályban. Ezen jogszabály alapján a lengyel állampolgárságot születéssel, házassággal, elismeréssel³⁶⁰ és adományozással lehet megszerezni. Az utóbbi a honosításnak felel meg és végső soron a köztársasági elnök előjoga. Az adományozás a hatóságok diszkrecionális jogába tartozik. A lengyel törvény nem ismer olyan kedvezményes eljárást, amely azon alapulna, hogy valaki lengyel származású vagy a lengyel kulturális-nyelvi körhöz tartozik. Sőt, miután még régi szerkezetű jogszabályról van szó, kifejezetten még azt sem követeli meg, hogy a kérelmező felmutassa, hogy a lengyel nemzethez és kultúrához kötődik, vala-

357 Uo. 225. o.

358 Erről lásd részletesebben Szilágyi Imre: A szlovén köztársaság és a határain kívül élő szlovének. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó. Budapest, 2004. 203–217. o.

359 Medved, Felicita: i. m. 230–231. o.

360 Ezen eljáráson belül szerezhet lengyel állampolgárságot hontalan személy, illetve olyan személy, akinek az állampolgársága ismeretlen. Ebben az esetben is fel kell mutatni legalább 5 éves állandó rezidensi státust, azaz letelepedési engedélyt az ország területén. Érdekeség, hogy ezen eljárás a polgármesteri hivatal előtt kezdődik, ahol be kell nyújtani az iratokat és a vajda hatáskörébe tartozik az elismerés megadása vagy megtagadása.

mint folyékonyan bírja a lengyel nyelvet. Adományozási eljárást azonban szoktak azon az alapon elutasítani, hogy a kérelmező nem megfelelően integrálódott a lengyel kulturális, társadalmi és gazdasági életbe. A gyakorlatban a lengyel származás és kötődés a kérelmező előnyére szolgál.³⁶¹

A lengyel szabályozás mégis ismeri az etnikai alapú előnyben részesítést, de nem magában az állampolgársági törvényben. Ezt a lehetőséget ugyanis egy külön törvény tartalmazza, amely a repatriálásról szól. Ezt az intézményt már az 1962. évi törvény is ismerte, azonban a lengyel parlament 2000. novemberében hosszú viták után egy külön repatriálási törvényt fogadott el, amely több tekintetben épült az 1990-es években kialakult gyakorlatra.³⁶²

A repatriálási törvény területi hatálya nem korlátlan. Ezt már a jogszabály bevezető mondatai is jelzik: „...a Lengyel Állam kötelessége lehetővé tenni a repatriálást azon lengyelek számára, akik Keleten rekedtek, különösen pedig a volt Szovjetunió ázsiai területein, és a deportálás, száműzetés, illetve más nemzeti vagy politikai jellegű üldöztetések következtében soha nem telepedhettek le Lengyelországban.” Ennek megfelelően repatriálási vízumot csak azoknak a lengyel származású személyeknek lehet kiadni, akik a törvény hatálybalépése előtt Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia, Kazahsztán, Kirgízia, Tadzsikisztán, Türkmenia és Üzbegisztán területén, valamint az Oroszországi Föderáció ázsiai területein tartózkodtak állandó jelleggel. Ez azt jelenti, hogy a repatriálás lehetőségével a korábbi gyakorlattól eltérően már nem élhetnek Litvánia, Belorusszia, Ukrajna vagy az európai Oroszország lakói, azaz a részben még tömbökben élő lengyel nemzetiségi enklávék tagjai, hanem csak a deportálások és menekülések során a volt Szovjetunió távoli vidékeire került szórványlengyelek. Ez utóbbiak a tartózkodási helyükön egyre súlyosabb gazdasági, szociális és politikai problémákkal küszködnek és nem ritkán súlyos diszkriminációnak vannak kitéve új hazájukban. Ez különösen igaz Közép-Ázsia egyes államaira. A lengyel kormányzat tehát már csak a legrászorultabb külföldi lengyelek számára tartotta fenn a repatriálás lehetőségét, de miután előre soha nem lehet tudni, hogy melyik országban mikor fordul válságosra a helyzet, ezért a törvényben fenntartotta magának a kivételezés jogát. A lengyel Minisztertanács ugyanis a törvény értelmében, határozattal más országokra és területekre is kiterjesztheti a repatriálás lehetőségét. Főleg azokról az országokról lehet szó, ahol vallási, nemzetiségi vagy politikai okokból diszkriminálják a lengyel származású személyeket.

A repatriálási törvény igyekszik körülírni a lengyel állampolgárság megszerzésének a repatriálás formájában történő módját, továbbá a repatriánsok jogait, valamint támogatásuk formáit. Repatriánsnak azon lengyel származású személy számít, aki repatriálási vízummal érkezett a Lengyel Köztársaságba és állandó jelleggel ott is akar

361 Górný, Agata: Same letter, new spirit: Nationality regulations and their implementation in Poland. In: Citizenship Policies in the New Europe. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 119. o.

362 A repatriálási törvényről lásd részletesebben Halász Iván: A külföldi lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó. Budapest, 2004. 241-245. o.

maradni. Az ilyen vízummal érkező személy a határátlépés napján szerzi meg a lengyel állampolgárságot.

A jogszabály viszonylag pontos választ akar adni arra a kérdésre, hogy ki tekinthető lengyel származású személynek. Bár a jogalkotó tiszteletben tartja az identitásválasztás szabadságát, mégsem hagyja azt korlátlanul érvényesülni, hiszen a lengyel származás elismeréséhez a jogszabály értelmében nem elegendő csupán az, hogy a repatriálni szándékozó személy lengyel nemzetiségűnek vallja magát, hanem legalább egyik szülőjének vagy nagyszülőjének, illetve legalább két dédszülojének lengyel nemzetiségűnek kell lennie. Továbbá kapcsolatot kell mutatni a lengyelséggel, főleg a lengyel nyelv, a hagyományok és a szokások ápolása révén. A lengyel származás meghatározásával foglalkozó 5. cikkely 2. bekezdése ugyanakkor azt a személyt is hajlandó lengyel származásúnak tekinteni, aki lengyel nemzetiségűnek vallja magát és ő maga vagy legalább egy szülője, nagyszülője, illetve két dédszüloje lengyel állampolgár volt. A lengyel származást a lengyel államigazgatási vagy egyházi hatóságok, valamint a volt Szovjetunió szervei által kiállított hivatalos iratokkal is lehet igazolni. Ezeknek az iratoknak a kérelmezőre, vagy őseire kell vonatkoznuk.³⁶³

A jogszabály ugyanakkor meghatározza azoknak a személyeknek a körét is, akiknek nem lehet repatriálási vízumot kiadni. Ezek azok a személyek, akik a jogszabályban rögzített repatriálási eljárás során megszerzett lengyel állampolgárságot elvesztették, továbbá azok, akiket az 1944 és 1957 között érvényben lévő repatriálási szerződések alapján Lengyelország területéről repatriáltak a volt Szovjetunió tagköztársaságaiba, valamint azok, akik a Lengyelországon kívüli tartózkodásuk során a Lengyel Köztársaság alapvető érdekei ellen tevékenykedtek. Végül annak a személynek sem lehet kiadni repatriálási vízumot, aki részt vett vagy jelenleg is részt vesz az emberi jogok megsértésében. Amíg a második esetben döntően azokról a lengyelországi ukránokról, beloruszokról, oroszokról, litvánokról vagy más nemzetiségű személyekről van szó, akik a második világháború után más hazát választottak maguknak, addig az utolsó két esetben valószínűleg a különböző megszálló hatóságokkal együttműködő személyekről vagy esetleg az antidemokratikus politikai emigrációk hajdanán túlzottan aktív tagjairól van szó.

Összegezve a lengyel esetet megállapítható, hogy az újonnan csatlakozott országok között ez az egyetlen olyan ország, amely nyíltan területi korlátozásokat (a kedvezményezés területén) alkalmaz állampolgársági politikája során. A repatriálási törvény kizáró rendelkezései is érdekesek és a Baltikumot leszámítva egyedülállóak a térségben. Szintén fontos, hogy a lengyel megoldás az állampolgárság megadását (a

363 A törvény példálózó jelleggel ugyan, de meghatároz néhány konkrét okiratfajtát, amelyeket hajlandó elfogadni. Ilyenek lehetnek például a lengyel személyazonossági iratok, a polgári vagy egyházi anyakönyvi kivonatok, továbbá a lengyel hadseregben való szolgálatot igazoló olyan iratok, amelyekből kiderül, hogy az illető személy vagy valamely őse lengyel nemzetiségű volt. Hasonló feltételnek kell eleget tenniük azoknak az iratoknak is, amelyek a deportálás vagy bebörtönzés tényét rögzítik. Ezen kívül a jogszabály hajlandó elfogadni bármilyen olyan hivatalos személyazonossági vagy más iratot, amelybe be van jegyezve a lengyel nemzetiség ténye. Végül a lengyel származást a lengyel nemzeti-ségre utaló rehabilitálási iratokkal vagy olyan dokumentumokkal is lehet igazolni, amelyekből kiderül, hogy az illető személyt (vagy valamely őst) lengyel származásáért üldözték.

repatriálás során) alapvetően ahhoz köti, hogy a kérelmező letelepedjen az országban, tehát az állampolgársági és repatriálási politikára nem úgy tekint, mint a diaszpóra vagy kisebbségi politika eszközére. Mindezek a mozzanatok a bonyolult lengyel múlt következményei.

Lényegesen egyszerűbb, bár nem teljesen problémamentes a cseh állampolgársági szabályozás. Egyszerűbb az etnikai alapú kedvezményezés szempontjából, mert formális értelemben ilyen lehetőség nincs a cseh állampolgársági törvényben, problematikus pedig azért, mert a Cseh Köztársaság gyakorlatilag egy viszonylag új utódállam, amely Csehszlovákia kettéválása révén jött létre, ami különleges rendelkezéseket igényelt néhány területen.

A cseh állampolgárságot szintén többféle módon lehet megszerezni – születéssel,³⁶⁴ örökbefogadással, apaság megállapításával, opcióval (a volt csehszlovák állampolgárok esetében), az ország területén való megtalálással és honosítással is, ami a migráció szempontjából leginkább lényeges. A cseh törvényhozó viszonylag szigorú feltételeket szabott a honosítást kérelmezők számára. A gyakorlat pedig sokszor még szigorúbb, ami valószínűleg azzal függ össze, hogy a gazdag és fejlett Cseh Köztársaság viszonylag korán különösen a szláv (orosz, ukrán, többi posztszovjet és délszláv) nyelvű területekről érkező migránsok kedvelt úticéljává vált. Ezen kívül a törvény elfogadása idején (azaz Csehszlovákia szétválásakor) a jobboldali polgári cseh kormányzat félt attól, hogy túl sok szlovákiai illetőségű személy a cseh területeket fogja választani lakóhelyéül. Azt is el akarták kerülni, többé-kevésbé sikertelenül, hogy túl sok kettős kötődésű (cseh és szlovák) állampolgár keletkezzen.

A szigor például abban nyilvánul meg, hogy a hatóságok a törvényben előírt viszonylag rövid, 5 éves állandó jellegű tartózkodás ellenére, a gyakorlatban hosszabb időt – Csehországban és Morvaországban való jogszerű tartózkodást – várnak el a kérelmezőktől. A hatályos bevándorlási szabályok szerint a letelepedési engedély iránti kérelmet csak az országban való 10 éves jogszerű tartózkodás után lehet benyújtani (családegyesítés esetén 8 év). Kivételt csak azokkal tesznek, akik cseh állampolgárok, illetve a már letelepedett személyek rokonai vagy a kivételezést humanitárius okok indokolják. Mindez azt jelenti, hogy az optimális alapesetben a kérelmező külföldi személy általában 15 év csehországi tartózkodás után tud cseh állampolgársághoz jutni.³⁶⁵

A jogszabály az eljáró hatóságoknak viszont néhány esetben lehetővé teszi, hogy eltekintsenek a szigorú, illetve hosszú várakozási tartózkodási időtartamoktól. Az 5 éves állandó lakos periódusról például el lehet tekinteni azok esetében, akik a Cseh Köztársaság területén születtek, korábban cseh vagy csehszlovák állampolgárok voltak, cseh állampolgárok házastársai, gyermekei vagy hontalan és menekült személyek. A cseh szigor egyik legfontosabb megnyilvánulását az a törekvés jelenti, hogy a kérelmező mondjon le korábbi állampolgárságáról.

³⁶⁴ A cseh szabályozás is alapvetően a *ius sanguinis* elv alapján áll és az állampolgárság születéssel való megszerzéséhez azt igényli, hogy legalább egy szülő cseh állampolgár legyen. A születési hely önmagában irreleváns.

³⁶⁵ Baršová, Andrea: Czech citizenship legislation between past and future. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 169. o.

Érdekes, hogy Románia, amely az alkotmányban nemzetállamként határozza meg magát, alaptörvénye ismeri a nemzeti felelősségi klauzula intézményét és egy keretjellegű kedvezménytörvény erejéig gondol is a határon túl és a diaszpórában élő románságra,³⁶⁶ az állampolgársági törvényben nem említi a román származást vagy nemzetiséget, mint a kedvezményes elbánásra okot adó körülményt. Ugyanakkor a gyakorlatban Románia egészen a közelmúltig olyan politikát folytatott, amely sok tízezer moldovainak lehetővé tette a román állampolgárság felvételét, mégpedig az áttelepedés kötelezettsége nélkül. Ez a kiterjesztés lényegében a nemzeti szolidaritás alapján történt, formálisan pedig a volt román állampolgárookra irányuló ún. repatriálási politika keretében zajlott. Az 1991-ben elfogadott román állampolgársági törvény ugyanis kimondta, hogy azok a személyek, akik elvesztették román állampolgárságukat, valamint leszármazottaik, kérelemmel visszanyerhetik azt, még akkor is, ha rendelkeznek más állampolgársággal és állandó lakóhelyüket sem helyezik át Romániába. Itt a törvény két ponton is túlmegy a korábbi gyakorlaton – egyrészt lehetővé tette a kettős állampolgárság kialakulását, másrészt túllépve a repatriálás elfogadott felfogásán (amely azt jelenti, hogy az érintett repatriál, azaz hazatér) úgy is lehetővé tette a „repatriánsok” román állampolgárrá válását, hogy azoknak az állandó lakóhelyük továbbra is külföldön maradhatott.³⁶⁷ Ez a repatriálási klauzula nem csak a román származásúakra vonatkozott, hanem etnikai hovatartozás nélkül minden korábbi román állampolgárra.

E politika fő „haszonélvezői” a korábbi Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság, illetve Észak-Bukovina és Dél-Besszarábia lakosai voltak, akiket az 1940-ben bekövetkezett szovjet bevonulás következtében fosztottak meg román állampolgárságuktól. 1991 óta a nem hivatalos becslések szerint körülbelül 300 000 moldovai állampolgár szerezte meg a román állampolgárságot, nemzetiségi hovatartozásától függetlenül, hiszen a törvény nem zárta ki a nem románokat sem. Ugyanakkor mindez nem volt összhangban az akkori, amúgy liberális moldovai szabályokkal, amelyek csak a nemzetközi szerződések megléte esetén tették lehetővé a kettős állampolgárságot.³⁶⁸ A román-moldáv viszonylatban viszont nem létezett ilyen szerződés. A szegény, és az erősebb szomszédjainak, valamint Oroszországnak több tekintetben kiszolgáltatott Moldávia ugyanakkor a becslések szerint valódi „kettős állampolgár” paradicsommá vált – az említett 300 000 román állampolgáron kívül, körülbelül 60 000 fő orosz állampolgárságot szerzett, őket pedig a szintén nagyszámú ukrán, izraeli és bolgár állampolgárok követték. Összesen körülbelül félmillió moldovai szerzett magának más állampolgárságot is. Másik érdekes adat, hogy a

366 Románia diaszpóra-politikájáról lásd részletesebben Kántor Zoltán: Románia és a határain kívül élő románok. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat Kiadó. Budapest, 2004. 218–235. o.

367 Iordachi, Constantin: A nemzet újrarajzolt határai: A magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban. Magyar Kisebbség <http://www.hhrf.org/magyarkisebbség/0203/m020319.html>

368 Uo. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbség/0203/m020319.html>

valamivel több mint 4 millió országból több mint 600 000 fő él és dolgozik külföldön.³⁶⁹

Románia 2000-ben kezdte felgyorsítani a repatriálási eljárásokat, de 2002 után, a közeledő EU csatlakozás árnyékában különböző megfontolásokból megváltoztatta „bőkezű” állampolgársági politikáját. Egyébként attól függetlenül, hogy a fent említett esetben nagyon liberális módon viszonyult a kettős állampolgárság intézményéhez, a magyar-román relációban nem üdvözölte ezt a megoldást és a magyar státustörvényt is ellenezte.

Érdekes fejezetet képez az etnikai származás, kulturális és nyelvi kötődések, valamint a korábbi állampolgárság alapján kedvezményeket nyújtó honosítási politika történetében a három balti EU tagállam. Észtország, Lettország és Litvánia közül igazán problematikus az első két állam politikája volt. Ez abból eredt, hogy ezek az országok 1940-ben szovjet megszállás alá kerültek, amelyet mindig is nehezen viseltek, 1990-ben pedig, amikor önálló államiságuk újjáéledt, arra törekedtek, hogy az állampolgárságot automatikusan csak azok kapják meg, akik (vagy felmenőik) 1940 előtt is észt vagy lett állampolgársággal rendelkeztek.³⁷⁰ Ez azt jelentette, hogy a szocializmus időszakában beköltözött oroszajkú lakosság állampolgárság nélkül maradt. Volt ugyan lehetőségük, hogy azt a rendes honosítás útján szerezzék meg, de ennek különböző nehézségei voltak. Ilyen akadály volt a nyelvvizsga, az állandó lakosként ott töltött évek beszámítása, (ugyanis az észtek és a lettek csak a függetlenségük kiáltása utáni éveket akarták beszámítani), továbbá a volt szovjet erőszakszervezeteknél szolgáló személyek kizárása a honosítási folyamatból stb. A kisebb orosz közösséggel rendelkező Litvánia nagyvonalúbbnak bizonyult, mert 1989-es állampolgársági törvénye értelmében a helyi állandó lakosok többségének megadta a litván állampolgárságot.³⁷¹

Milyen etnikai származási és állampolgársági kedvezményeket ismernek ezen országok szabályozásai a honosítási és visszahonosítási eljárások során? Annak ellenére, hogy a balti országok állampolgársági politikája mögött azon szándék húzódik, hogy elsősorban az ún. tituláris, azaz névadó nemzetek tagjainak biztosítsák az állampolgári jogok teljességét, a honosításra vonatkozó rendelkezések között csak ritkán találhatók kifejezetten etnikai származásra utaló preferenciák. Sokkal fontosabb szerepe van annak, hogy valaki korábban rendelkezett az adott ország állampolgárságával. Az etnikai kivételezés az észt és a lett szabályozásban egyébként már a

369 Uo.

370 Az Észt Legfelsőbb Tanács 1992-ben a jogfolytonosság jegyében újból életbe léptette az 1938. évi állampolgársági törvényt, amely alapján a korábbi észt állampolgárok és leszármazottaik újból azokká váltak, a többiek számára pedig a honosítási eljárást tették kötelezővé. Ez a szabályozás, amely az 1992. évi állampolgársági szabályozásként vált ismertté, végül sok kritikát kapott, ezért a parlament 1995-ben új állampolgársági törvényt fogadott el, amelyet azóta szintén többször módosítottak.

371 Krüma, Kristīne: Lithuanian nationality: Trump card to independence and its current challenges. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 95. o.

rendszerátalakításkor megtörtént, amikor is a két ország törvényhozása az 1940 előtti állampolgársági státusok kontinuitásának platformjára helyezkedett.

Ugyanakkor az etnikai származáson alapuló bizonyos kedvezményeket már a balti államok alkotmányai is ismernek. Az 1992-ben elfogadott észt alkotmány 36. cikkének 3. bekezdése például deklarálja, hogy minden észtnek joga van letelepednie Észtországban.³⁷² Ez még nem jelenti az észt állampolgárság automatikus megadását, de annak megszerzése az ilyen esetekben nagyon is valószínűsíthető. Ettől függetlenül nagyon fontos előjogról van itt szó. A hatályos litván alkotmány ugyan nem tesz ilyen gesztust a külföldi litvánok irányában, de a 12. cikkének 2. bekezdése közvetve utal a kivételezési lehetőségre, amikor kimondja, hogy a törvényben meghatározott esetekben el lehet tekinteni a kettős vagy a többes állampolgárság általános tilalmától.³⁷³ Ezek a törvényben megengedett esetek gyakorlatban a litván származású személyekre vonatkoznak.

Különböző közvetlen vagy közvetett utalások az etnikai alapú előnyben részesítésre a honosítási eljárás során megtalálhatók a lett és a litván állampolgársági jogszabályokban is. Lettorszában, amely 1991 óta az 1919-ben megszületett lett állampolgársági jog folytonosságára ügyel,³⁷⁴ alapvető jelentőségű a *ius sanguinis*-elv. Ennek kiegészítéseként a hatályos állampolgársági törvény definiálja azokat a csoportokat, amelyek majdnem automatikusan megszerezhetik a lett állampolgárságot. Először két konkrét etnikai csoportról van szó – a lettekről és lívekről. Ők akkor számítanak lett állampolgároknak, ha állandó jelleggel Lettorszában élnek és nincs más állampolgárságuk. Amennyiben más országokból vándorolnak be, akkor könnyített honosítási eljárásban szerezhetik meg a lett állampolgárságot. A második csoportot azok a személyek alkotják, aki lett tanítási nyelvű iskolákban végezték tanulmányaikat. A harmadik csoportot azok a nők képezik, akik külföldivel kötött házasságuk miatt veszítették el a lett állampolgárságot. További csoportba az ismeretlen szülők gyermekei és az árvák tartoznak. Az utolsó csoport, amely az átlagos kérelmezőnél könnyebben juthat lett állampolgársághoz, azokból áll, akik 1991. augusztus 21-e után születtek hontalan vagy a nem-állampolgár szülőktől (ilyen a helyi oroszok többsége), amennyiben állandó lakhellyel rendelkeznek, a kérelem beadása előtt egész addigi életükben Lettorszában éltek, folyékonyan beszélnek lettül, amit iskolai bizonyítvánnyal vagy a honosítási bizottság előtt szerzett okirattal tudnak igazolni és 15 évnél idősebbek.³⁷⁵ A most felsorolt kedvezményekből csak az első

372 Az Észt Köztársaság Alkotmánya. In: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KERSZÓV. Budapest, 2005. 326. o.

373 Szó szerinti szöveg: „12. cikk (2) A törvényben meghatározott egyedi eseteket kivéve senki sem lehet egyidejűleg a Litván Köztársaság és egy másik állam állampolgára.” Lásd Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KERSZÓV. Budapest, 2005. 582. o.

374 A modern lett államiság újjáéledésének egyik alapjaként funkcionál, 1991-ben elfogadott nyilatkozat ezért nem a lett állampolgárság restaurációjáról szól, hiszen az úgymond folyamatosan létezett, hanem a lett állampolgárok jogainak visszaállításáról. Erről lásd Krūma, Kristīne: Checks and balances in Latvian nationality policies: National agendas and international frameworks. In: Citizenship Policies in the New Europe. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebkes. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 70. o.

375 Uo. 70–71. o.

kettő tekinthető olyan etnikai alapúnak, amely csak a lett és lív származású személyeknek jár. Az utolsó pedig az eredetileg diszkriminált oroszajkú állandó lakosok gyermekeinek tett gesztus.

Lettország még egy szempontból érdekes. Az állampolgársági szabályozása ismer ugyanis egy sajátos kedvezményt, amely a kedvezőbb feltételek melletti honosítási eljárásban nyilvánul meg. Ez a kedvezmény azoknak jár, akik a szovjet intervenció előtt észt, litván vagy lengyel állampolgárok voltak és annak idején legalább 5 éven át Lettországon éltek. Ez a kedvezmény vonatkozik a leszármazottaikra is.³⁷⁶

Etnikai kedvezményezés Litvániában is létezik. A litván szabályozás azonosítja azokat a csoportokat, akiket születésük vagy a litván állampolgársághoz való jog érvényesítése révén ismer el litván állampolgároknak. Ilyen, a litván állampolgárságra jogosult személyek azok, akik 1940. június 15-e előtt is litván állampolgárok voltak vagy litván származásúak. Ezen kategórián belül különbséget lehet tenni azok között, akiknek nem kell lemondani más országok állampolgárságáról és azok között, akiknek az ilyen státusról le kell mondani, miután litván állampolgárok lettek. Mindkét esetben a litván állampolgárságukhoz való jog és annak érvényesítése időben nem korlátozott.³⁷⁷ Az etnikai kivételezés szempontjából fontos, hogy a litván törvény nemcsak azt mondja ki, hogy az 1940. június 15-e előtti litván állampolgárok, azok gyermekei, unokái és dédunokái külföldön élve is megőrzik a jogot a litván állampolgársághoz, hanem valamennyi litván származású személy is. Ezek a csoportok akkor sem veszítik el a litván állampolgárságot, ha egy másik ország állampolgárságát megszerezték. A litván származású személyek esetében ezt annyiban konkretizálja a törvényhozó, hogy olyan litván származású személyekről beszél, akiknek szülei vagy nagyszülei litvánok voltak, és ők maguk is litvánként definiálják magukat. Sőt, az is elegendő, ha csak az egyik szülő vagy nagyszülő volt litván származású.³⁷⁸

A kettős állampolgárság kérdése az európai nemzeti szabályozásokban

A kettős vagy többes állampolgárság intézménye nemzetközi jogi szinten és az egyes országok nemzeti szabályozásában egyaránt régóta vitatott kérdés. Ez nem meglepő, hiszen felvetődik a többirányú lojalitás problémája és ez mindig érzékeny ügy az államok és egyének kapcsolatrendszerében. A fejezet a kettős (vagy többes) állampolgársági problematikának azokkal az aspektusaival foglalkozik, amelyek összefüggnek, illetve potenciálisan összefügghetnek az egyes államok széles értelemben vett migrációs és demográfiai dilemmáival, ezen belül pedig főleg a honosítási politikával.

Miért fontos a kettős, illetve többes állampolgárság felvetése? Azért, mert az egyes államok viszonyulása a többes állampolgárság intézményéhez közvetve vagy

376 Uo. 72. o.

377 Krūma, Kristīne: Lithuanian nationality... 98. o.

378 Citizenship Law No. IX-1078 (17 September 2002) <http://www.legislationonline.org>

közvetlenül mégiscsak kihatással lehet a migránsok magatartására, konkrét döntéseire, életstratégiájuk meghatározására. Mégiscsak könnyebb úgy folyamodni az új ország állampolgárságáért, hogy nem kell lemondani az előző státusról, mint annak ismeretében dönteni, hogy a honosítási eljárás sikere esetleg azon ország (őshaza) állampolgárságának az elvesztésével jár, ahol valakinek rokonai élnek és esetleg idős korára oda szeretni visszatérni. Ez természetesen csupán az egyik aspektus. Az új bevándorlók gyakran hosszú ideig őriznek kapcsolatot azzal az országgal, ahonnan elindultak, esetleg pénzt küldenek oda, ott fektetik be megtakarításaikat vagy egyszerűen csak oda járnak nyaralni. Másik szempont a különböző kötelezettségekhez való viszonyulás problémája vagy a könnyebb mozgás kérdése. Ezek mind fontos kérdések a migránsok számára, akik amúgy is az emberiség mobilabb rétegei közé tartoznak.

Az uniós tagállamokban nincs egységes gyakorlat a kettős vagy többes állampolgárság tekintetében. Sok ország például tilalmazza ugyan a kettős állampolgárságot, de rengeteg kivételt engedélyez. Mások szigorúbbak. Egyesek engedékenyek, de csak a megállapodások esetében, mások általában nyitottak.

A régi tagállamok közül meglehetősen elutasító a kettős állampolgársággal szemben Ausztria, Dánia és Luxemburg. Németország és Hollandia ugyan tiltja a kettős állampolgárságot, de sok kivételnek hagy helyet. Spanyolország szintén elzárkózik a kettős állampolgárságtól, de a portugálok és egyes spanyolnyelvű országok állampolgárai esetében megengedő. Sőt, a 2008. december végén életbe lépett úgynevezett történelmi emlékezet törvény alapján (amelyet a köznyelv „az unokák törvényének” is nevez) két éven belül kérhetnek spanyol állampolgárságot azok a leszármazottak, akiknek a felmenői (legalább egyikük) 1936 és 1975 között a polgárháború vagy Franco tábornok diktatúrája elől menekültek el Spanyolországból. A kérelmet benyújtóknak pedig nem kell lemondaniuk a másik állampolgárságukról. Ez a lehetőség egyébként a köztársaságiak oldalán harcoló nemzetközi brigádok tagjainak a leszármazottaira is vonatkozik, tehát a kedvezményesen megszerezhető spanyol állampolgárság nemcsak a volt spanyol állampolgárok leszármazottainak jár. Becslések szerint a jogszabály a világon hozzávetőlegesen ötszázezer-egymillió személyt érinthet, tehát egyáltalán nem jelentéktelen számról van szó.³⁷⁹

Görögország fordított helyzetben van, mert elvben ugyan megengedő politikát folytat, de a gyakorlatban elvárja a honosításért folyamodóktól, hogy „szabaduljanak” meg előző állampolgárságukról. Belgium, Finnország, Franciaország, Írország, Olaszország, Portugália, Svédország és Nagy-Britannia tolerálja a kettős állampolgárságot.³⁸⁰ Ez azt jelenti, hogy nem várják el a honosításért folyamodóktól, hogy lemondjanak előző állampolgárságukról. Spanyolország a fenti kivételekkel „árnyalt”

379 Spanyol állampolgárság unokáknak. Népszabadság 2008. december 31. (szerda) 9. o.

380 Forrás: Table 1. Harald Waldrauch: Acquisition of nationality at birth and by naturalisation in Western Europe, In: (15 old EU Member States, Norway and Switzerland) In: Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 106–109. o. A táblázat a 2004. évi állapotokat tükrözi.

elvi tilalom ellenére köztes helyzetben van. A honosított állampolgároktól 180 napon belül elvárja ugyan, hogy mondjanak le előző állampolgárságukról, de nem ellenőrzi ennek megtörténtét, hanem megelégszik azzal a szimbolikus gesztussal, hogy valaki lemond az előző állampolgárságáról.

Az első csoportban említett, nem megengedő politikát folytató államok is bizonyos esetekben hajlandók megtérni a többes állampolgárság intézményét, például az elismert menekültek vagy az olyan személyek esetében, akik származási országában a lemondás lehetetlen vagy túlzott, a demokratikus államokban nem elfogadható hátrányokkal jár. Luxemburgban akkor is elfogadják a kettős állampolgárságot, ha a frissen honosított személy jelezte saját államának, hogy lemond eredeti állampolgárságáról, de ezzel kapcsolatban az állam hatóságai erre egy éven belül nem intézkedtek. A kettős állampolgárságot 1992-ben engedélyező, aztán 1997-től megint tilalmazó Hollandia, valamint a hagyományosan elutasító magatartást tanúsító Németország viszont ezen eseteken kívül is megengedő politikát folytat és sok kivételt ismer. A német hatóságok például hajlandók eltekinteni az előző állampolgárságról való lemondásáról, ha ezért egyhavi jövedelemnél magasabb díjat fizet a német állampolgárságot megszerző, továbbá akkor is, ha idősebb emberről van szó és a lemondás aránytalan hátrányokkal vagy intézési nehézségekkel jár (például a lemondás problémákat okoz a nyugdíjügyekben) stb. Ausztria jóval szigorúbb nyugati szomszédjánál. Itt elvben csak akkor fejeződhet be a honosítási eljárás, ha a kérelmező lemondott előző állampolgárságról. Ez azt jelenti, hogy tulajdonképpen már megkapta az állampolgárságot, de 2 éve van arra, hogy bizonyítsa, sikeresen lemondott előző állampolgárságáról, és a státusa csak ekkor válik véglegessé.³⁸¹

Mi a helyzet az „új Európában”, azaz a posztoszocialista kelet-közép-európai országokban és a két mediterrán szigetországban? Inkább nyitott és toleráns a kettős állampolgárság tekintetében két közép-európai állam – Magyarország és Szlovákia,³⁸² ahol elvben nem várják el, hogy a honosítási eljárás utolsó fázisában vagy azután mondjon le a kérelmező előző állampolgárságról. Románia is megengedő politikát folytat, sőt, több százezer moldáviai állampolgárnak megadta a román állampolgárságot. Magyarország és Szlovákia azonban áttelepedés nélkül nem osztogatja saját állampolgárságát. Bulgária szintén engedélyezi a kettős állampolgárságot, különösen a bilaterális megállapodások alapján.

A lengyel szabályozás azonban meglehetősen ambivalens. Az 1962. évi állampolgársági törvény a korszaknak megfelelően nem kedvelte a kettős állampolgárság intézményét, ezért kimondta, hogy lengyel állampolgár nem jogosult arra, hogy egyidejűleg más ország állampolgára is legyen. Ez a kettős vagy többes állampolgárság ti-

381 A nyugat-európai országok gyakorlatáról lásd részletesebben Waldrauch, Harald: Acquisition... 39–40. o.

382 Szlovákiában csupán annyi a különbség, hogy azok esetében, akik önként lemondtak előző állampolgárságukról, megkönnyíti a honosítást, de ez a lemondás semmiképpen sem kötelező vagy akár elvárt. Ugyanez vonatkozik a honatlan személyekre. Erről lásd Kusá, Dagmar: The Slovak question and the Slovak answer: Citizenship during the quest for national self-determination and after. In: Citizenship Policies in the New Europe. Eds.: Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Wiebke Sievers. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2007. 194. o. A szlovák nyitottságot azonban a hatóságok részéről bizonyos érthetetlen és indokolatlan korlátozások árnyalják, különösen a magyar állampolgárok tekintetében.

lalmát jelentette, azonban ennek a rendelkezésnek az értelmezése idővel (főleg az 1980-as évektől kezdődően) liberálisabb irányba változott. A jelenlegi értelmezés szerint, lehetséges a kettős állampolgárság, de a külföldi állampolgársággal rendelkező lengyel állampolgár nem hivatkozhat másik állampolgárságára a lengyel állammal való kapcsolataiban. A gyakorlatban tehát a lengyel állam tolerálja a kettős és többes állampolgárságot.³⁸³

A szigorú cseh szabályozás egyik fő törekvése, hogy az állampolgárságról folyó módok annak megszerzése esetén szabaduljanak meg korábbi állampolgárságuktól. A csehek ugyanis az 1990-es évek első felében kifejezetten tiltották a kettős állampolgárságot és igyekeztek megakadályozni az ilyen helyzetek kialakulását. A korábbi „társköztársasághoz”, Szlovákiához sok szálon kötődő „friss” utódállam miatt azonban a gyakorlatban ez nehezen ment. Az alkotmánybírói határozatok, a későbbi törvénymódosítások és a gyakorlati élet révén az ezredfordulóra sokat enyhült a cseh szigor. Ennek következtében a jelenlegi szabályozás több esetben már tolerálja a kettős állampolgárságot, illetve legalább nem követeli meg a kérelmezőtől előző állampolgárságuk megszüntetését. Azoknál lehet eltekinteni ettől, akiknél az előző állampolgárságuk megszüntetéséhez korábbi államuk olyan követeléseket, díjakat vagy egyéb hátrányokat helyez kilátásba, amelyek nem elfogadhatók egy demokratikus államban. Továbbá akkor is, amikor a honosítás a Cseh Köztársaság érdekében áll, valamint akkor, amikor a kérelmező volt cseh vagy csehszlovák állampolgár. Végül azon kérelmezők esetében is el lehet tekinteni az előző állampolgárság megszüntetésétől, akik legalább már 20 éve legalisan az országban élnek és legalább 5 éve rendelkeznek állandó lakhellyel.³⁸⁴

Az elvi tilalom ellenére a cseh állampolgárok közül tehát egyre többen legalisan vagy megtúrten kettős állampolgárok lettek. Ezek többnyire olyan volt cseh vagy csehszlovák állampolgárok, akik a csehszlovák föderáció kettéválása következtében meg tudták őrizni mindkét – cseh és szlovák – állampolgárságukat, akik a restitúciós folyamat során szerezték vissza azt, továbbá azok, akik esetében a fenti okok miatt a belügyminisztérium eltekintett attól, hogy szüntessék meg előző állampolgárságukat, a külföldi állampolgárok cseh házastársai, akik így szerezték meg más ország állampolgárságát, valamint a honosított menekültek. Ebbe a kategóriába tartoznak azok is, akik születéssel váltak kettős vagy többes állampolgárokká, valamint az olyan emigránsok leszármazottai, akik ugyan megszerezték valamely más ország állampolgárságát, de ezzel még nem veszítették el cseh vagy annak idején csehszlovák állampolgárságukat. Sokan mozognak úgymond a „szürke zónában”, azaz elvben nem lehetnének kettős állampolgárok, de a cseh hatóságok hivatalosan nem tudnak másik állampolgárságukról.³⁸⁵ A cseh példa jól érzékeli azt, hogy egy olyan történelmileg és politikailag mozgalmas térségben, mint amilyen Kelet- és Közép-Európa, milyen nehéz következetesen érvényesíteni a kettős vagy többes állampolgárság tilalmát.

383 Górný, Agata: i. m. 120. o.

384 Baršová, Andrea: i. m. 170. o.

385 Uo. 170–171. o.

Szlovénia kettős politikát folytat a kettős és többes állampolgárság tekintetében. Tolerálja a kettős állampolgárság kialakulását, de azoktól a kérelmezőktől, akik nem tartoznak egyik előnyben részesített csoportba sem, megköveteli azt, hogy mondjanak le korábbi állampolgárságukról a szlovén állampolgárság megszerzése előtt. Ezen eljárás hasonlít az osztrák megoldásra. Ez komoly és gyakran súlyos kitétel, hiszen ideiglenes jelleggel még hontalanságot is eredményezhet.³⁸⁶ A privilegizált csoportokkal, különösen pedig a külföldi szlovénokkal szemben nagyvonalúbb a szabályozás e tekintetben.

A három balti EU-tagállamot a kettős állampolgárság intézményével kapcsolatban ambivalens magatartás jellemzi, amely sokban hasonlít a szlovén magatartásra. Egyrészt az állampolgárságért folyamodó külföldiektől, beleértve a területükön állandó jelleggel élő nem-állampolgár lakosoktól elvárják, hogy a honosítási eljárás során mondjanak le a korábbi állampolgárságukról, másrészt megengedő magatartást tanúsítanak azok esetében, akik a két világháború közötti szabályok értelmében állampolgáraik voltak, attól függetlenül, hogy van vagy nincs más állampolgárságuk is.

Jól látható ez az észti esetben. Az észti állampolgársági törvény kizárja a kettős állampolgárságot és kimondja, hogy nem szerezhetsz észti állampolgárságot az a személy, aki más ország állampolgára és eme jogáról nem mondott le 21 éves koráig. Egy másik ország állampolgárságának megszerzésével is el lehet veszíteni az észti állampolgárságot.³⁸⁷ Ezzel egyidejűleg mégis léteznek kettős állampolgárok Észtországban. A törvény értelmében ugyanis senkit sem lehet megfosztani a születéssel szerzett kettős állampolgárságától. Így azon észti, aki a szovjet érában vagy közvetlenül a második világháború után emigrált és időközben amerikai vagy kanadai állampolgárságot szerzett, a fenti rendelkezés értelmében kettős állampolgársággal rendelkezik.³⁸⁸ Lehetővé teszik viszont a honosított észti állampolgárok állampolgárságának visszavonását, amennyiben más ország állampolgárságát szerezték meg, vagy azt nem vették el. A szabályozás tehát éles különbséget tesz a született és honosított észti állampolgárok között, az előbbiek javára.³⁸⁹

Hasonló, de mégis kissé más a helyzet Lettorságban. Elvben nem engedélyezik a kettős állampolgárságot, a lett állampolgársági törvény mégsem zárja ki teljesen ezt a lehetőséget. A törvény kimondja, hogy aki megszerezte a lett állampolgárságot, nem rendelkezhet más állam állampolgárságával. Rögtön ezután viszont hozzáteszi, hogy abban az esetben, ha más ország állampolgárságával is rendelkezik, a lett állam viszonylatában ez irreleváns és úgy tekintendő, mintha e másik állampolgársága nem létezne. Ez más országokban, például Magyarországon is szokásos eljárás, ahol viszont elvben és gyakorlatban is elismerik a többes állampolgárság lehetőségét. Egy további rendelkezés bírósági ítélettel lehetővé veszi az állampolgárság visszavonását

386 Medved, Felcica: i. m. 222. o.

387 Kistelekí, Károly: Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban... 210. o.

388 Uo. 210. o.

389 Järve Priit: Estonian citizenship: Ethnic preferences and democratic beliefs. In: In: Citizenship Policies in the New Europe. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebkes. IMISCOE Research. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007. 51. o.

abban az esetben, ha az érintett személy más ország állampolgárságát is megszerezte anélkül, hogy megszüntette volna lett állampolgárságát. A törvény átmeneti rendelkezései megemlítik a lett és más ország kettős állampolgárságának lehetőségét, azok esetében, akik 1940. június 17-e és 1990. május 4-e, azaz a szovjet érában menekültként vagy deportáltként elhagyni kényszerültek Lettországot. Ez a leszármazottaikra is vonatkozik. Ezen személyek 1995. július 1-jéig lett állampolgárként regisztrálhatták magukat, de arra nem kötelezte őket a jogszabály, hogy lemondjanak már meglévő nem-lett állampolgárságukról. Jelenleg a szakirodalom 30 793 kettős állampolgárt tart nyilván, akik jelentős része (12.473) egyben az Egyesült Államok állampolgára is.³⁹⁰

Eddig a lett szabályozás hasonlóan bizonyult, mint az észti. A lett törvény azonban nem tesz különbséget az állampolgárok kötött aszerint, hogy ki hogyan szerezte meg az állampolgárságot.³⁹¹ A lett állampolgárságot lemondással vagy visszavonással lehet elveszíteni. A visszavonásról a regionális bíróság dönt akkor, ha az érintett megszerezte egy másik ország állampolgárságát, de közben nem mondott le lett állampolgárságáról, a minisztertanács engedélye nélkül külföldi fegyveres erőben vagy hasonló szervezetben szolgál és végül akkor, ha csalással szerezte meg a lett állampolgárságot.³⁹² Ez tehát a legfőbb különbség az észti szabályozáshoz képest.

Litvánia álláspontja sem különbözik kardinálisan a többi balti ország magatartásától. A sikeres honosítási eljárás feltétele az, hogy a kérelmező ne legyen más ország állampolgára. Ugyanakkor a litván „kettős állampolgársági” fejlődésben nagyobb koncepcionális elmozdulások tapasztalhatók. A rendszerváltás óta eddig három állampolgársági törvény született (1989, 1991, 2003), mindegyiket többször módosították is. Az 1990-es évek elején Litvánia elutasító álláspontra helyezkedett a kettős állampolgárság tekintetében. Ez azonban nem tetszett a kettős állampolgárságú emigránsoknak, akik kritizálták, hogy ez a fajta magatartás megfosztja őket a litván állampolgárságtól. A 2003. évi új törvény elébe ment az emigránsok követeléseinek és lehetővé tette számukra a litván állampolgárság visszaállítását. Ez viszont egyes litvániai nemzeti kisebbségek körében nem volt népszerű, mert szerintük így alaptalanul előnyben részesítik a litván nemzetiségűeket. Az új törvény továbbá kiterjesztette azok körét, akik leszármazás alapján litván állampolgároknak számítanak, illetve jogosultak annak visszaállítására. Korábban azok voltak rá jogosultak, akik az 1940. június 17-e előtt litván állampolgárok (illetve az akkori állandó lakosok) gyermekei vagy unokái voltak, az új szabályozás pedig ezt a leszármazási sort egészen a dédunokáig terjesztette ki. Az ebbe a személyi körbe tartozóknak litván állampolgárságuk visszaállítása esetén nem kellett lemondani más állam állampolgárságáról. Ezenkívül minden litván származású személy, akinek nincs más állampolgársága, jogosult a litván állampolgárságra. A törvény tehát egészen a negyedik generációig kiterjesztette azok körét, akik születésüknél fogva jogosultak a litván állampolgárságra és bevezette az egyszerűsi-

390 Krūma, Kristīne: Checks and balances in Latvian nationality policies... 71–72. o.

391 Uo. 73. o.

392 Uo. 75. o.

tett állampolgárság-visszaállítási eljárást azok számára, akik korábban elvesztették ezt a státust, de születésüknel fogva „örökletes” joguk van rá.³⁹³ Valójában csak annak van esélye kettős állampolgárnak lenni Litvániában, aki litván állampolgár leszármazottja vagy litván származású.

Végül néhány szót a két földközi-tengeri szigetország ez irányú politikájáról. A máltai jogrend tolerálja a kettős vagy többes állampolgárságot. Vegyes házasságok esetében a gyermek mindkét szülő állampolgárságát megörizheti. Azon máltai állampolgár, aki rendelkezik más ország állampolgárságával, lemondhat a máltai státusról, amennyiben úgy kívánja.³⁹⁴ Hasonló a helyzet Cipruson is, ahol szintén tolerálják a kettős állampolgárságot.

A nyelv- és országismeret követelménye a honosítási eljárás során

A társadalmi, gazdasági és politikai integráció egyik fontos eszköze a nyelvismeret, hiszen ennek hiányában csak nehezen lehet érvényesülni egy idegen országban. Ezenkívül fontos az adott állam történelmének, kultúrájának, mentalitásának, valamint alkotmányos és politikai rendszerének ismerete is. Ezért e követelmények egyre fontosabb szerepet játszanak az európai országok állampolgársági és migrációs politikájában. Bár ezek a szempontok mindig is szerephez jutottak, az utóbbi időben mégis fontos hangsúlyeltolódások tekinthetők ebben a tekintetben. A korábbi liberálisabb, a kulturális különbségeket jobban toleráló politikával szemben most egyre hangsúlyosabban megjelenik ezeknek az ismereteknek a szükségessége a honosítási eljárások során. Fontos azonban különbséget tenni az egyszerű nyelvvizsga és a komplexebb jellegű, az adott ország egészére vonatkozó vizsgák vagy tesztek között. Ez utóbbi már nemcsak arra irányul, hogy felmérje a kérelmező ismereteire, hanem fény derüljön egész életfelfogásra, értékrendjére. Ez legmarkánsabban a nemrégén módosított holland szabályozásban nyilvánul meg. A liberális és multikulturális bevándorlási politikát folytató Hollandia ugyanis az ezredforduló után szembesült ennek buktatóival és éles fordulatot véve, jóval szigorúbb, saját értékeit és érdekeit előtérbe helyező migrációs politikára váltott.

Az egyes fontosabb állami gyakorlatok bemutatása előtt azonban fel kell vázolni a témára vonatkozó alapvető kérdéseket. Az első már elhangzott: milyen tesztet, illetve vizsgát alkalmaznak az egyes államok, egyszerűen csak a nyelvismeretre kíváncsiak vagy a nyelvvel együtt az ország és/vagy alkotmányismereteket is ellenőrzik? Az is lehetséges, hogy egyáltalán nem alkalmaznak ilyen szűrővizsgát. Melyik nyelvismertet ellenőrzik azokban a többnyelvű országokban, ahol több hivatalos nyelvet használnak? Mi a vizsgák és tesztek valódi célja? Milyen politikai vitákat gerjeszt ez a kérdés? Hogyan lehet ilyen módon megállapítani a kérelmező társadalmi integrált-

393 Krūma, Kristīne: Lithuanian nationality 96. o. és 105. o.

394 Buttigieg, Eugene: i.m. 256. o.

ságának fokát? Azon az országok, amelyek használják ezt a módszert, kiket mentesítenek e vizsgák alól?

Először néhány szót a nyelvi követelményekről. Az adott ország hivatalos nyelvének ismerete gyakran szerepel a honosításhoz szükséges feltételek között. Legtöbb esetben ezt nyíltan kikötik, de vannak olyan államok, ahol ezt a követelményt explicit módon ugyan nem szerepeltetik a feltételek között, de a gyakorlatban mégsem tekintenek el a nyelvismerettől. A nyelvi követelményeket hivatalosan nem ellenőrző régi tagállamok közé tartozik Belgium, Írország, Olaszország és Svédország. Belgiumban azonban korábban valamely hivatalos nyelv ismerete „az integrálódni akarás” egyik bizonyítéka volt.³⁹⁵

A legtöbb régi és új EU-tagállamban a nyelvismeret követelménye valamilyen formában fel van sorolva a honosítási feltételek között – vagy a kérelmezők számára előírt általános integrációs klauzulán belül (Spanyolország), vagy valamilyen másodlagos jogszabályban (például Dániában vagy Hollandiában), vagy magában az állampolgársági törvényben (a legtöbb országban). A hatályos szlovák állampolgársági törvény például pontosan körülírja, hogy miből, hogyan és milyen (hány tagból álló) bizottság előtt kell letenni ezt a vizsgát.

Az újonnan csatlakozott országok többségében a nyelvismeret majdnem automatikus feltétel. A kérdés inkább az, hogy ez a követelmény önállóan szerepel vagy egy általánosabb jellegű állampolgársági vizsgával egybekapcsolva. A már említett szlovák állampolgársági törvény például 2007 előtt meglehetősen konkrétan, ugyanakkor nem túlzottan szigorúan határozza meg a nyelvi követelményeket. A vizsga során a kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy érti az alapvető kérdéseket és képes válaszolni azokra. Igaz, 2007-ben már szigorodott e követelményrendszer. Most már nem elég csak egy beszélgetés, hanem a kérelmezőnek hangosan fel is kell olvasnia egy, az 500 szóból álló sajtócikket, amelyet utána írásban össze kell foglalni. Mindezt egy háromtagú bizottság előtt.³⁹⁶

A hatályos magyar jogszabályban ez a kérdés úgy jelenik meg, hogy a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett. Külön kérdés a balti államok, azon belül is főleg az észt és a lett állampolgársági szabályozás, ahol a nyelvi követelmények kiemelt szerepet játszanak, nem függetlenül attól, hogy ezáltal is meg akarták nehezíteni az állandó lakhellyel rendelkező helyi oroszajkú lakosság honosítását.

Észtországban mindkét rendszerváltás utáni állampolgársági törvény – az 1992. évi és az 1995. évi – komoly hangsúlyt fektetett az észt nyelv ismeretére. Ez önmagában nem lenne rendkívüli, hiszen az új állampolgárok honosítása során ez megszokott követelmény. A probléma abból adódott, hogy e kikötés miatt több százezer orosz ajkú helyi állandó lakos, akik közül többen már évtizedek óta az országban éltek (és a törvény értelmében nem lettek automatikusan észt állampolgárok) arra

³⁹⁵ Waldrauch, Harald: i. m. 46. o.

³⁹⁶ Zákon o štátnom občanstve Slovenskej republiky 40/1993. (8. cikk 6–7. bekezdés). A módosításokkal együtt az egyetemes szerkezetbe foglalta 502/2007. sz. törvény.

kényszerültek, hogy tanuljanak meg észtl, attól függetlenül, hogy erre a mindennapi életükben nem volt szükségük, mert mindennapjaikat otthonukban töltötték. Ez a politika nemcsak Oroszország, hanem az európai szervezetek kritikáját is kiváltotta, ezért az 1990-es évek folyamán az észtek (és a lettek is) némileg enyhítettek a gyakorlaton. A nyelvismeret (valamint az alkotmány és az állampolgársági törvény ismerete) azonban így is az egyik kardinális kérdés maradt a honosítási eljárás során. Az 1995. évi törvény szokatlan részletességgel foglalkozott a nyelvvizsga kérdésével, mintha ezzel a túlzott pontossággal igyekezne bizonyítani a jogalkotó jó szándékát, amelyet sokan kétségbe vontak. A törvényhozó azonban azzal igyekezett motiválni a honosításért folyamodókat, hogy a nyelvvizsga és az alkotmányvizsga költségeit teljes mértékben az észti államra terhelte, valamint az 1930 előtt született személyeket pedig mentesítette a vizsgakötelezettség alól.³⁹⁷

Érdekes a helyzet azon államok esetében, ahol több hivatalos nyelv is létezik. Jó példa erre Nagy-Britannia, ahol elvben több hivatalos nyelv van érvényben – az angol, a skót és a walesi nyelv. Igaz, utóbbi kettő csak Skóciában és Walesben. E két nyelv (az utóbbi évtizedekben tapasztalható reneszánszuk ellenére) meglehetősen visszaszorult a napi használatban, mégis a szabályozásban egyenrangú alternatívaként jelentkeznek. Luxemburgban szintén három alternatív nyelv ismeretét várják el a jelentkezőktől – a német, a francia és a helyi luxemburgi nyelv ismeretét. Sőt, 2002 óta a luxemburgi nyelv alapismerete kötelező, azaz kiemelkedett a többi közül.³⁹⁸ Az egyébként ritkán használt helyi nyelv vagy dialektus előírása valószínűleg inkább bevándorlás-szabályozási és honosítás-korlátozási célokat szolgál. Az új tagállamok döntő többsége egy hivatalos államnyelvvvel rendelkezik, tehát ezt követeli meg a honosítást kérelmezőktől. Kivétel Málta, ahol a két hivatalos nyelv valamelyikének ismeretét kéri a jelentkezőktől – a helyi máltai nyelvet vagy az angol nyelvet.³⁹⁹ A gyakorlatban a görög származású cipriótákat preferáló Cipruson ugyan kifejezetten nem írták elő a nyelvismeretet, de a bevándorlásra és a hosszú távú tartózkodásra vonatkozó szabályok a görög nyelv, történelem és civilizáció ismeretét írták elő.⁴⁰⁰

A nyelvismeret-vizsgálat formája országonként különbözik. Ausztriában, Franciaországban, Görögországban, Németországban és Spanyolországban például a nyelvismeretet rendszerint akkor ellenőrzik interjú formájában, amikor az eljáró hatóságok vizsgálják a hivatalos honosítási feltételek teljesítését. Néhány osztrák és német tartományban viszont kiegészítő írásbeli és olvasási gyakorlatot írtak elő a honosítást kérők számára. Dániában, Finnországban, Luxemburgban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban a nyelvismeret fő bizonyítéka egy nyelvi bizonyítvány egy hitelesített nyelviskolából, de elfogadják a közoktatási intézményekből hozott okmányokat is. A szabályozást jelentősen megszigorító Hollandiában 2003 előtt csak egy

397 Kisteleki Károly: Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 210–211. o.

398 Waldrauch, Harald: i. m. 46. o.

399 Buttigieg, Eugene: i. m. 254. o.

400 Trimikliniotis, Nicos: i. m. 276. o.

informális beszélgetés során állapították meg a kérelmező nyelvi képességeit, és azok nem kielégítő volta csak ritka esetekben szolgált az elutasítás alapjául. Azóta azonban a hollandok külön írásbeli vizsgát vezettek be, amely az úgynevezett szociális orientációt vizsgáló kérdőívvel együtt alkotja a honosítási tesztet. Ezt díjfizetés ellenében, a honosítási eljárás előtt kell letenni. A teszt azonban kiváltható egy középiskolai szinten igazolt holland nyelvismereti igazolással, az 1998-as szabályozás értelmében kiállított polgári integrációs igazolással vagy az önkormányzat végrehajtó szerveitől hozott okmánnyal, amely szerint a kérelmező holland nyelvismerete elmélyült a bevándorlók számára szervezett kurzuslátogatás során.⁴⁰¹ Ezek az utóbbi esetek főleg azokra vonatkoznak, akik már huzamosabb ideje élnek Hollandia területén.

A nyelvismeret ugyan alapvető követelmény a legtöbb európai ország honosítási gyakorlatában, de nem egyedüli olyan szempont, amelyet a hatóságok vizsga vagy személyes beszélgetés során próbálnak felmérni. A másik szempont az adott ország, annak kultúrájának, történelmének vagy civilizációjának ismerete. Ebbe a kategóriába beletartozik az adott ország alkotmányának, esetleg politikai rendszerének vagy akár még az állampolgársági szabályozásának ismerete (mint például Észtországban). Sőt, az egyes szövetségi államokban előfordul, hogy nemcsak az állam viszonyait kell ismerni, hanem az adott tartományt is. Ez volt a helyzet az 1990-es években Ausztria egyes tartományaiban, ahol egyébként a tartományi szerveknek mindig is fontos szerep jutott a honosítási eljárás során.

Az EU több tagállamában valóban nem írnak elő közvetlen módon ország- és/vagy alkotmányismeretet kötelező honosítási feltételként. Ez a helyzet például Belgiumban, Finnországban, Írországon, Luxemburgban vagy Svédországban. Németországban és Hollandiában egyes csoportokat mentesítenek az ilyen jellegű tesztek alól – Hollandiában a 65 év felettieket, Németországban az állampolgárságra jogosultakat. Egyes országokban közvetve követelik meg a célország és annak viszonyainak ismeretét, azaz nem írják elő direkt módon az országismereti szempontokat, de azt vizsgálják például, hogy a kérelmező rendelkezik-e effektív kapcsolatokkal a portugál közösséggel vagy „elegendően integrálódott-e a spanyol társadalomba”. Ezen belül pedig mindkét országban vizsgálhatják a portugál vagy spanyol történelem- és kultúra-ismertet, vagy akár az életstílus elsajátítását.⁴⁰²

A régi tagállamok közül közvetlenül előírja az ilyen szempontok vizsgálatát a dán, a francia, a görög, a holland, a német és a brit szabályozás, különösen a diszkrecionális honosítás során. Az is igaz, hogy ezek a szempontok főleg az utóbbi években váltak fontossá, ami nyilván azzal függ össze, hogy a terrorizmustól és az integrációs feszültségektől egyre inkább tartó modern jóléti államok jobban be akarják „biztosítani” magukat a kérelmezők társadalmi integrációs szándékai tekintetében. Különösen a francia és a holland szabályozás érdekes. Franciaország ugyanis nem azt várja el a ké-

401 Waldrauch, Harald: i. m. 47. o.

402 Uo. 48. o.

relmezőktől, hogy ismerjék az országot, de megköveteli, hogy ismerjék a franciák jogait és kötelességeit. A hollandok egy szigorú tesztet töltenek ki a jelentkezőkkel, amelyben a Hollandiával kapcsolatos ismereteken kívül azt is próbálják megállapítani, hogy milyen a kérelmező értékrendje és életfelfogása. A nyelvvizsga majd csak ezután következik.

A kelet-közép-európai tagállamokban a nyelvtudáson kívül szintén több helyen megkövetelik az országról és/vagy annak alkotmányos-politikai rendszeréről szóló ismereteket. Magyarországon a kérelmezőnek a közigazgatási hivatal bizottsága előtt alkotmányos alapismeretekből kell magyar nyelven vizsgát tennie. Romániában román nyelvismeret szükséges, és ismerni kell a román kultúrának és civilizációnak a romániai társadalmi integrációhoz elegendő alapvető fogalmait. Ezenkívül a kérelmezőnek ismerni kell a román alkotmány fontosabb rendelkezéseit és a himnuszt. A cseheknél, szlovákoknál és szlovénoknál egyszerűbb a kérelmezők helyzete, mert itt csak a nyelvismeret kell igazolni. A lengyel állampolgársági törvény kifejezetten nem követeli meg a nyelv, az ország és a kultúra ismeretét, de gyakorlatban előfordult már, hogy a kérelmezőt azért utasították el, mert nem integrálódott megfelelően a lengyel társadalomba, annak kulturális, gazdasági vagy szociális viszonyaiba.⁴⁰³ A balti államok szigorú szempontrendszerrel állítanak a kérelmezők elé. Észtországban a nyelven kívül ismerni kell az alkotmányt és az állampolgársági törvényt. Lettországon a honosítási alapesetben tudni kell lettül és ismerni kell az alkotmányt, a himnuszt és a lett történelmet. Litvániában pedig a beszéd és olvasási szintű nyelvismereten kívül ismerni kell az alkotmányt.

Vannak országok, ahol léteznek különböző mentesítések a nyelvi és országismereti vizsgák alól. Magyarországon például azok a kérelmezők, akik magyar tannyelvű oktatási intézményben tanultak, mentesülnek a vizsgakötelezettség alól, a Cseh Köztársaságban pedig a szlovák kérelmezőknek nem kell külön igazolni a nyelvismeretet. Sok ország elismeri azt is, ha a kérelmező korábban az oktatási intézményeikben tanult és onnan hoz bizonyítványt vagy egyéb igazolást.

Végül röviden meg kell említeni még néhány egyéb, a fentiekhez hasonló honosítási kritériumot. Az egyes nemzeti szabályozások ismerik az ún. integrálási vagy asszimilálási klauzulát, amely alapján azt lehet vizsgálni, hogy az érintett kérelmező mennyire integrálódott az új társadalomba, mennyire tette magáévá annak értékeit. Az EU tagállamok kisebbsége használja ezt a klauzulát.⁴⁰⁴ Vannak országok, ahol korábban létezett ilyen elvárás, aztán törölték azt. Erre példa Belgium, ahol 2000 előtt vizsgálták az ún. integrációs szándékot, illetve akaratot, de később elhagyták ezt a módszert. Luxemburgban vizsgálják ugyan az „elegendő integrációt”, de az a gyakorlatban főleg a nyelvi készségekre vonatkozik.⁴⁰⁵ Spanyolországban és Portugáliában azt is vizsgálhatják a hatóságok, hogy a mindennapi életben mennyire fogadták el a kérelmezők a befogadó társadalom értékeit és szokásait. Ausztriában két integrációs

403 Górný, Agata: i. m. 119. o.

404 Waldrauch, Harald: i. m. 49. o.

405 Uo. 49. o.

klauzulát is alkalmaznak – az egyik a személy általános magatartását, a másik pedig a személyes és szakmai integrációt érinti. Franciaország várja el leginkább a kérelmezőtől az értékrendbeli és mentális asszimilációt. Nemcsak szociális és kulturális integrációt vár el, hanem a nyelvismereten kívül a francia állampolgárokat megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek vállalását is. A hollandoknak a 2003 utáni integrációs elvárásairól és az azt vizsgáló tesztekéről már volt szó.⁴⁰⁶

A befogadó országok az új állampolgárokkal szemben egyéb követelményeket is támasztanak. Ilyen például a hűségeskü vagy fogadalom letétele, a tiszta erkölcsi bizonyítvány⁴⁰⁷ vagy a megélhetés anyagi feltételeinek biztosítása. Amíg az előbbi kettő esetében nem nagyon léteznek könnyítések, a megélhetés biztosítása esetében, különösen a repatriáns személyeknél, néha eltekintenek ettől. Létezik még néhány sajátos, csak egyes államokra jellemző elvárás is. Ilyen például Portugália azon elvárása a honosítást kérő kérelmezővel szemben, hogy honosítása ne legyen problematikus a származási országgal vagy más államokkal fenntartott kapcsolatai szempontjából. Luxemburg szempontjából is fontos, hogy a honosítás kompatibilis legyen az érintett személy származási országa iránti kötelezettségeivel. Szintén fontos a kérelmező egészségügyi és szellemi állapota, amit deklaráltnan leginkább a franciák és a britek várnak el, de a többiek számára sem közömbös, hiszen egyébként nem kérnének a legtöbb országban a kérelmezőktől orvosi igazolásokat. Végül érdekességgént megemlíthető még, hogy Nagy-Britanniában a honosításért folyamodótól elvárják, hogy két honos személy támogassa kérelmét. Támogató olyan 25 évnél idősebb brit állampolgár lehet, aki már legalább 3 éve ismeri a jelentkezőt, de nem áll vele rokonságban, illetve nem jogi képviselője. Ezen kívül tiszta erkölcsi bizonyítvánnyal is rendelkeznie kell. A támogatónak arról kell nyilatkoznia, hogy a kérelmező jó jellemű és elegendően ismeri az angol, a skót vagy a walesi nyelvet.⁴⁰⁸

A bevándorlók második vagy harmadik generációjának állampolgársági integrációja

A fejezet elején már volt szó az európai állampolgársági szabályozásokat átható két elvről, a *ius sanguinis* és a *ius soli* principiumokról. Bár az első domináns, bizonyos esetekben a másik is szerephez jut, különösen akkor, ha a jogalkotó a nemzetközi elvárásoknak megfelelően arra törekszik, hogy elkerülje a hontalanság eseteinek kialakulását. Ezen túlmenően a *ius soli* alkalmazása a pozitív társadalmi integrálási politika eszköze, illetve kiindulópontja is lehet, különösen a bevándorlók második vagy harmadik generációjának esetében.

406 Uo. 50. o.

407 A követelmény konkrét megfogalmazásától függetlenül, hiszen mindegyik ország a saját hagyományainak és nyelvzetének megfelelően nevezi el ezt az intézményt. Görögországban például a jó erkölcsökre kíváncsiak, az Egyesült Királyságban és Írországban a jó jellemre, svédeknek pedig a tiszteltetreméltó élet érdekli.

408 Waldrauch, Harald: i.m. 51–52. o.

Ugyanakkor ez nemcsak egy jóindulatú gesztus a befogadó társadalom részéről, hanem igazságos döntés is. Az első generációs bevándorlók esetében, akik fiatalokként általában nem az őket befogadó országban szocializálódtak, akik valószínűleg egész életükben valamilyen formában kötődnek a szülőhelyükhöz, akik lehet, hogy sosem fogják jól elsajátítani új hazájuk nyelvét és mentalitását, sőt lehet, hogy öregkorukra haza akarnak majd térni, bizonyos mértékig érthető, hogy a bevándorlási folyamatot nem tetőzi be feltétlenül a honosítási eljárás. Azok esetében azonban, akik már az új hazában születtek, tanultak, házasodtak és dolgoztak, már nem jogos megfosztani őket a helyi társadalmi életbe való teljes integrálódás lehetőségétől. Ezt pedig rendszerint az állampolgársági státusz elnyerése biztosítja. Ezen kívül azt az utilitarista szempontot sem célszerű szem előtt tévesztetni, hogy a gyermekek mélyebb integrálása révén, az egész család jobban integrálható az új társadalomba, lojálisabbá tehető az új hazához.

Más kérdés azon, az új hazában született bevándorlók problémája, akik a félig sikerült integrációjuk miatt, az objektív helyzetből adódó rosszabb életesélyeik vagy személyes frusztráltságuk miatt csalódnak a családjukat befogadó társadalomban, sőt szembefordulnak annak értékeivel. Ők gyakran vonzódnak eredeti gyökereikhez, amelyeket azonban sokszor torz formában sajátítanak el, ami súlyos konfliktusokhoz vezet a nagy bevándorló tömegeket fogadó államokban (lásd Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia). Néha ijesztő lehet a régi honpolgároknak az, hogy az általuk befogadott és iskoláikban felnevelt új polgártársaik olyan szokások bevezetését követelik közös hazájukban, amelyek teljesen eltérnek a modern európai társadalmak értékrendjétől (például az iszlám saríja ítélezés bevezetését Nagy-Britanniában). Ilyenkor is fel kell tenni a kérdést: jobb-e a végső integrálási fok, azaz a honosítás megtagadása? Nem vezet-e ez még nagyobb feszültségekhez? Nem veszítik-e el ezáltal a befogadó társadalmak az általuk elképzelt erkölcsi fölényük maradványait is? Lehet-e számon kérni az értékrendbeli és a mentális integrációt azoktól, akiktől megtagadták a jogi integrációt?

Annak ellenére, hogy néha a radikális politikai publicisztikákban problematikusnak tűnhet, a második és/vagy harmadik generációs bevándorlók honosítása az esetek döntő többségében mégsem reménytelen. Nagyobb zsákutca lenne ennek megtagadása. De hogyan is néz ki ez a kérdés a jelenlegi Európában?

Ez a megoldás főleg azokra a nyugat-európai államokra jellemző, amelyek az elmúlt évtizedekben nagyobb bevándorló tömegeket fogadtak be, leginkább gazdasági okokból, kevésbé a gyarmatbirodalmak felbomlása következtében. A konkrét megoldások a részletekben különbözhetnek – van ahol csak a harmadik bevándorló nemzedéket honosítják félig-meddig automatikusan a *iure soli* alapján, van ahol ezt már a második generáció számára lehetővé teszik. Fontosabb elvi különbség az, hogy a *iure soli* úgymond automatikusan működésbe lép-e az érintett születésével vagy csupán olyan jogosultságot eredményez, amellyel a címzett saját akaratától függően élhet.

A bevándorlók gyermekeinek és unokáinak honosítása egyáltalán nem ismert az olyan kisebb vagy közepes méretű észak- és nyugat-európai államokban, amelyek

nem rendelkeztek annak idején gyarmatokkal, vagy nem hívták be vendégmunkások olyan tömegeit, mint a nagyobb ipari államok. Ez a megoldás tehát ismeretlen Ausztriában,⁴⁰⁹ Dániában, Finnországban, Görögországban és Svédországban. A nem uniós nyugati államok közül nincs ilyen Norvégiában és Svájcban sem.

A harmadik generációs bevándorlók a *ius soli* alapján születéssel automatikusan csak Belgiumban,⁴¹⁰ Franciaországban, Hollandiában és Spanyolországban válnak belga, francia holland vagy spanyol állampolgárokká. Valamivel nagyvonalúbb Írország, Németország, Portugália és az Egyesült Királyság. Németországban az szükséges ehhez, hogy a szülők állandó tartózkodási engedéllyel rendelkezzenek és legalább 8 évig ott is éljenek már a gyermek születése előtt. Amennyiben a *ius soli* érvényesülése révén a gyermekek kettős állampolgárok lennének, akkor nekik 18 és 23 éves koruk között el kell dönteniük, hogy melyik állampolgárságukat akarják megtartani. Írországban akkor lehet így születéssel állampolgárrá válni, ha legalább az egyik szülő minimum 3 éve már rezidens az országban. Portugáliában a szülőnek már 10 éve legális lakosnak kell lennie, kivéve a portugál nyelvű országok polgárait, akik esetében 6 év is elegendő. Nagy-Britanniában pedig a szülőknek egyszerűen állandó lakosoknak kell lenniük.

Más a helyzet akkor, amikor a befogadó országban való születéssel csupán állampolgárságra való jogosultság keletkezik. Ez a megoldás csak az első generációs bevándorlók gyermekeinek esetében érvényesül, azaz a második nemzedék tekintetében. Belgiumban az ilyen jogosultság keletkezéséhez az szükséges, hogy a gyermek megszületése előtti 10 évben mindkét szülő legális lakosa legyen az országnak, a gyereket pedig 12 éves koráig kell regisztrálni. Franciaországban az kell, hogy a gyerek a 11. életéve után legalább 5 éven át lakosa legyen az országnak. 18 éves koráig nyilatkozattal szerezheti meg az állampolgárságot, 18 évesen pedig már automatikusan. Spanyolországban legalább 1 év ottlakás szükséges. Nagy-Britanniában akkor lehetséges ez, ha a szülők megszerezték az állandó lakosi státust vagy a gyerek születésétől számított 10 éven át folyamatosan az országban laknak. A regisztrálás a 18. életév betöltése előtt történik.

Két államban, Olaszországban és Luxemburgban csak ez a lehetőség létezik, azaz nincs automatikus honosítás. Az előbbiben a születéstől számított folyamatos olaszországi tartózkodás szükséges, majd 18 évesen nyilatkozattal válhat az érintett személy olasz állampolgárrá. Luxemburgban pedig 5 éves tartózkodás kell, majd a 18. és 25. életév közötti időszakban a jogosultságot szerzett személynek nyilatkozattal kell megszereznie az állampolgárságot, mert egyébként elesik ettől a lehetőségtől.⁴¹¹

Néhány államnak olyan sajátos szabályai vannak, amelyek az olyan gyermekek kedvezményes honosítására vonatkoznak, akik ugyan nem születtek az ország területén, de meghatározott ideje már ott élnek. Svédországban például azok a külföldi ál-

409 Itt azonban a bevándorló a 30 évnél hosszabb legális tartózkodás révén jogosultságot szerez a honosításra.

410 Belgiumban akkor kerül erre sor, ha olyan szülők regisztrálták őket, akik a gyermekük születése előtti 10 évből legalább 5 évet Belgiumban töltöttek.

411 Ebben a részben szereplő információk forrása Table 1: Harald Waldrauch, *Acquisition of nationality...* 106–109. o.

lampolgárok, aki a 13. életévüktől kezdve az országban élnek, 18 évesen jogosulttá válnak arra, hogy nyilatkozattal megszerezzék a svéd állampolgárságot. Néhány országban ilyen esetekben csupán megkönnyítik a későbbi honosítási eljárást.⁴¹²

Ami a kelet-közép-európai államokat és a két frissen csatlakozott mediterrán szigetet illeti, ezek nem számítanak sem volt gyarmatbirodalmaknak, sem olyan országoknak, amelyek az 1950-es és 1960-as években vonzották volna a nagy külföldi munkástömegeket. A többgenerációs bevándorló családok későbbi nemzedékeinek állampolgári integrációja ezért nem is tartozik az aktuálisan vitatott kérdések közé az említett régióban.

Az ország területén született, nem-állampolgár, illetve hontalan szülőktől származó gyermek a *ius soli*-elv alapján történő, többé-kevésbé automatikus honosítása a térségben csak két balti államot érint – Észtországot és Lettországot. Ezek az 1990-es években meglehetősen restriktív állampolgársági politikát folytattak a területükön élő oroszajkú lakossággal szemben és így akarták enyhíteni ennek a politikának a negatív következményeit. Észtországban az 1998. évi törvénymódosítással bevezették azt a szabályt, hogy azok az 1992. február 26-a után az ország területén született gyermekek, akiknek szülei legalább 5 éve Észtországban élnek, automatikusan észt állampolgárságot szereznek.⁴¹³ Ez a módosítás reakció volt az európai szervezetek és Oroszország részéről folyamatosan érkező kritikára, amely kifogásolta a helyi oroszokkal szembeni restriktív észt állampolgársági politikát. Ezzel a megoldással az észt kormányzat legalább a második generáció számára elő kívánta segíteni az állandó lakos, de állampolgárság nélküli oroszok társadalmi integrációját és legalább részben kimutatni a jó szándékot a demokratikus Európa felé. Lettországon szintén hasonló szellemű módosítást fogadtak el. Ennek értelmében az átlagos kérelmezőknél jóval könnyebben, majdnem automatikusan juthatnak hozzá a lett állampolgársághoz azok a gyermekek, akik 1991. augusztus 21-e után születtek hontalan vagy nem-állampolgár szülőktől (ilyen a helyi oroszok többsége), amennyiben állandó lakhellyel rendelkeznek Lettországon. További feltétel, hogy a kérelem beadása előtt egész addigi életükben Lettországon éljenek, folyékonyan beszélnek lettül (amit iskolai bizonyítvánnyal vagy a honosítási bizottság előtt szerzett okirattal lehet igazolni) és 15 évnél idősebbek.⁴¹⁴ A két fent említett balti állam esete azonban egy lényeges ponton különbözik a francia vagy a német megoldás szellemiségétől. Amíg az első két esetben a jogalkotó a valóban bevándorlóknak tekinthető személyek második vagy harmadik generációs leszármazottait részesíti ilyen kedvezményben, addig az észt és a lett esetek ezáltal csupán enyhíteni akarnak azon a valóban diszkriminatív politikán, amelyet a területükre még a közös (szovjet) államiság idejében költözött személyekkel szemben folytattak.

Az eredetileg is liberálisabb politikát folytató, a helyi oroszajkú lakosságot már 1989-ben litván állampolgársággal felruházó Litvániában nem létezik ilyen szabály. Itt

412 Uo. 106–109. o.

413 Kistelegi, Károly: i.m. 211. o.

414 Krūma, Kristīne: Checks and balances in Latvian nationality policies... 70–71. o.

egyszerűen csak azt mondták ki, hogy a Litvániában állandó lakosként élő hontalan szülőknek Litvániában született gyermeke megszerzi a litván állampolgárságot. Hasonló a helyzet az ismeretlen szülőknek az ország területén született gyermekeivel. Ez a megoldás megszokott a legtöbb európai ország szabályozásában. Magyarországon és Szlovákiában szintén érvényesül ez a szabály. A Cseh Köztársaság – leszámítva a fentiekhez hasonló eseteket – az ország területén született külföldiek esetében a törvény lehetővé teszi az eljáró hatóságoknak, hogy tekintsenek el az egyébként előírt 5 éves rezidensi időszaktól a honosítási kérelem benyújtása előtt. Szlovénia összetettebb, de lényegében hasonló szellemiségű szabályokkal rendelkezik: a *ius soli* elv alapján azon gyermekek válnak szlovén állampolgárokká, akik az ország területén születtek ismeretlen szülőtől vagy ha a szüleik állampolgársága ismeretlen, illetve hontalanok. Amennyiben a gyermek 18. életéve előtt mégis kiderül, hogy szülei külföldi állampolgárok, akkor a szülők kérésére meg lehet szüntetni a gyermek szlovén állampolgárságát. A cseh megoldáshoz hasonlóan itt is könnyítéseket kapnak a rezidensi időszak feltétele alól azok, akik Szlovéniában születtek és a születésük óta ott élnek. A gyakorlatban itt többnyire a volt Jugoszlávia utódállamainak állampolgáraitól van szó.⁴¹⁵

Máltán és Cipruson sincsenek ugyan a német, a belga vagy a francia modellt követő, a bevándorlók második vagy harmadik generációját a *ius soli* alapján állampolgársággal felruházó rendelkezések, de abból adódóan, hogy korábban brit gyarmatok voltak, állampolgársági szabályozásukban hagyományosan nagyobb szerephez jut *ius soli*-elv. A hontalan vagy a nem máltai szülők Máltán született gyermekei jogosultak a honosításra, miután 5 éven át mint jogszerű lakosok laktak a szigeten. Ha a hontalan személy ugyan nem született Máltán, de legalább az egyik szülője máltai állampolgár volt, akkor már 3 éves rezidensi időszak után kérelmezheti honosítását. Azaz a máltai szülőtől származás erősebb érv, mint a Máltán történt születés. Egyébként a hatóságok iránymutatásai szerint, az olyan Máltán született külföldi állampolgárokat, akiknek szülője máltai állampolgár volt, vagy a Máltán született olyan gyermekeket, akiknek szülei ugyan nem máltai állampolgárok, de azzá váltak, kedvezményes, könnyített eljárásban lehet részesíteni.⁴¹⁶

Egyébként a kis kiterjedésű és vízellátási gondokkal küszködő Málta és Ciprus esetében csak nehezen várható el nagyobb tömegeket csábító nyitott bevándorlási és állampolgársági politika. Cipruson a helyzetet még a sziget megosztottsága és a mögötte meghúzódó görög-török ellentét is súlyosbítja. Ciprusi állampolgárságra automatikusan jogosultak a szigeten jogszerűen tartózkodó és a ciprusi állampolgárságot honosítás útján szerzett vagy az ilyen szerzésre feljogosított nem-ciprióta migránsok Cipruson született gyermekei.⁴¹⁷ A Cipruson született olyan gyermekek, akik nem-ciprusi állampolgároktól származnak, ettől (azaz a születésük tényétől) még nem jogosultak az állampolgárságra. Ezt a státust rendes honosítási eljárásban kell kérniük.⁴¹⁸

415 Medved, Felicita: i.m. 223. o.

416 Buttigieg, Eugene: i.m. 254–255. o.

417 Trimikliniotis, Nicos: i.m. 278. o.

418 Uo. 278. o.

XII. A hatályos magyar állampolgársági törvény honosítási szabályai és a nemzetközi migrációs kihívások

A most hatályos 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról már a rendszerváltás után született, ezért értelemszerűen reagált a megváltozott nemzetközi körülményekre, az átalakuló közéleti értékekre és nem utolsósorban a magyar állam újrafogalmazott érdekeire is. Ugyanakkor igyekezett figyelemmel lenni az eddigi magyar állampolgársági szabályozás(ok)ra és az azok mögött húzódó hagyományokra is. A fejlődés azonban itt nem állt meg és 1993 után újabb problémák és kihívások merültek fel, amelyekre a jogalkotónak reagálnia kellett. Ez különösen igaz az utóbbi három-négy évre.

Jelenleg két olyan kihívás előtt áll a magyar állampolgársági szabályozás, amelyre előbb vagy utóbb választ kell adni. Az egyik kihívást a nemzetközi migrációs folyamatok jelentik, a másik pedig a politikai közösség határainak újrafogalmazása. Mennyire felkészült a magyar törvény a migrációs folyamatok és kihívások kezelésére? Milyen értékek és érdekek húzódnak mögötte? Mik a preferenciái?

Az állampolgársági törvény bevezető mondata jelzi, hogy a jogalkotó főleg a nemzeti hagyományokra és a nemzetközi jogi szabályokra akart tekintettel lenni, valamint két cél, illetve érdek vezérelte: a magyar állampolgárság erkölcsi súlyának megőrzése és az állampolgárok Magyar Köztársasághoz való kötődésének erősítése. Bár e két érdek első pillantásra csupán két elegáns kijelentésnek tűnik, ezen mondatnak is komoly tartalma van. A magyar állampolgárság erkölcsi súlyának növelése egyáltalán nem üres deklaráció. Az állampolgársági státusnak ugyancsak van erkölcsi súlya és értéke. Ezen jogállás elérése sok bevándorló számára nagyon fontos, hiszen úgymond teljessé teszi az új hazájuk fogalmának meghatározását, stabilizálhatja életüket, megkönnyítheti életstratégiájuk megfogalmazását. Az állampolgári jogállás erkölcsi súlya általában attól függ, hogy milyen értékek és érdekek vezérlik az adott államot. A jóléti demokráciák állampolgárságai általában sokkal vonzóbbak, mint a diktatórikus államok hasonló státusai. Az olyan praktikus szempontokat sem lehet figyelmen kívül hagyni, mint az utazás könnyűsége vagy nehézsége egy adott ország útlevelével, a más államok hatóságainak viszonyulása az adott útlevél birtokosához, azt a védelmet, amelyet az egyes államok az útlevelük birtokosainak biztosítanak stb.

A most következő elemzés, főleg a magyar állampolgársági törvény azon rendelkezéseit érinti, amelyek a migrációs folyamatokkal függnek össze. Ezen rendelkezések döntően a honosítás és a visszahonosítás kategóriájába tartoznak. A magyar állampolgársági szabályozás migrációs szempontú vizsgálata során ugyanakkor nem elég csak a kedvezményes honosításra vonatkozó rendelkezéseket szemügyre venni, hanem meg kell nézni a jogszabály egész szellemiségét, a szabályozás alapelveit és céljait is. Csak így lehet komplexebb képet kapni a kérdésről.

Melyek ezek a célok és alapelvek? A jogalkotó a szabályozás során tehát deklaráltan arra törekedett, hogy megőrizze a magyar állampolgárság erkölcsi súlyát és erő-

sítse az állampolgárok Magyar Köztársasághoz való kötődését. Ez két teljesen legitim és jogos elvárás, különösen a mai gyorsan változó és globalizálódó korban. Magyarország demokratikussá válásával és európai integrációjával valóban megnőtt a magyar állampolgárság presztízse és értéke. Ezt az is jelzi, hogy amíg a rendszerváltás előtt csak kevés külföldi kérte a magyar állampolgárság felvételét,⁴¹⁹ addig a rendszerváltás után jelentősen megnőtt a kérelmezők száma. 1993 és 1999 között összesen 62 638 fő kapott magyar állampolgárságot, 2000 és 2004 között pedig 28 098 fő jutott ehhez a státushoz.⁴²⁰ Ez nagyságrendi növekedést jelent. Ennek ellenére Magyarország még nem vált igazi bevándorló országgá.⁴²¹

A törvénybe foglalt alapelvek is az ország demokratikus és humanista szellemű átalakulásával függnek össze, hiszen az állampolgárok között e státus keletkezésének módja szerint nem lehet különbséget tenni, azaz nem lehet megkülönböztetni a régi őshonos polgárokat és az új „jövővény” állampolgárokat. Senkit sem lehet állampolgárságtól önkényesen megfosztani, továbbá a személy akaratszabadságának tiszteletben tartása mellett, segíteni kell a család állampolgárságának egységét, szintén elő kell segíteni a hontalanság eseteinek csökkenését,⁴²² valamint biztosítani kell a személyes adatok védelmét. Ez utóbbi alapvetően garanciális jellegű rendelkezés és nem teljesen megszokott a kérdés ilyen típusú exponálása. Fontos garanciális jellegű szabály viszont az, hogy az állampolgársági törvénynek nincs visszaható hatálya.

A magyar állampolgársági szabályozás, amely most már több mint százéves múlt-ra tekint vissza, hagyományosan a *ius sanguinis*-elv alapján áll, azaz a gyermek állampolgársága szempontjából a szülők állampolgársága a döntő. Már nincs relevanciája annak, hogy melyik szülőről van szó, a törvény teljesen egyenrangúnak tekinti az apát és az anyát. Sőt, egy helyen igyekszik jóténni a korábbi, a nemi egyenlőséget figyelmen kívül hagyó politika által okozott hátrányokat. Lehetővé teszi ugyanis, hogy azok, akik magyar anyától és külföldi állampolgár apától származnak és az 1957. október 1-je előtt születéssel nem váltak magyar állampolgárokká, nyilatkozattal szerezzék meg ezt a státust.

A migráció szempontjából azonban sokkal inkább a honosítási, illetve visszahonosítási szabályok az érdekesek. A magyar szabályok az európai kontextusban, az alapesetekben közepesen szigorúnak számítnak. A magyar törvény nem mondható ugyanakkor különösen újító szelleműnek, de szokatlannak vagy retrográdnak sem.

419 A számuk nem haladta meg az évi 1000 kérelmezőt. Erről lásd Gárdos Éva – Sárosi Annamária: A magyar állampolgárrá válás alakulása 2002-2004. In: Bevándorlás Magyarországra. Szerk.: Tóth Pál Péter. Lucidus Kiadó, Budapest, 2006. 188. o.

420 Uo. 189. o.

421 Az állampolgárság problematikájától független, de azért megemlíthető tény, hogy a rendszerváltás alatt, illetve közvetlenül utána három migrációs hullám érte el Magyarországot. A sort az erdélyi magyarok nyitották meg, akik a román kommunista diktatúra nemzetiségellenes politikája miatt hagyták el szülőföldjüket, velük egy időben vagy közvetlenül utánuk jöttek a keletnémet menekültek, végül pedig a délszláv háború elől menekülők hulláma érte el az országot. Mindez közel 300 000 fő hosszabb vagy rövidebb magyarországi tartózkodását jelentette. Ezen hullámok lecsillapodása után pedig a természetes migrációs mozgások váltak meghatározóvá. Erről lásd Tóth Pál Péter: A magyarországi bevándorlás okai és következményei. Vándorlás, globalizáció és beilleszkedés. In: Bevándorlás Magyarországra. Szerk. Tóth Pál Péter. Lucidus Kiadó, Budapest, 2006. 32. o.

422 Ez tulajdonképpen egy általánosabb, nemzetközi szintű elvárás és törekvés.

Tartalma jól kifejezi Magyarország helyét a világban, preferenciáit és a nemzetközi migráció általi érintettség aktuális fokát is.

A Magyar Köztársaság az elmúlt majdnem két évtizedben demokratikus európai jogállammá vált, viszonylag nyitott gazdasággal és 2004-ben sikerült csatlakoznia a modern világ egyik legfejlettebb integrációs szövetséghez, az Európai Unióhoz. Ez természetesen komoly kihatással volt az ország megítélésére. Ugyanakkor a nemzetközi migrációs folyamatok hatása Magyarországra még mindig behatárolt, ezért még kezelhető. Lehet, hogy az „EU-s márkanév” felszögezése az ország kapujára ezen változtat majd, de ez egyelőre még nem járt drámai migrációs elmozdulásokkal. Magyarország 1989 után ugyan több migrációs hullámmal szembesült, de ennek ellenére alapvetően tranzit ország maradt, mintsem célország. A bevándorlók döntő többsége az Európából érkezett, tulajdonképpen a szomszédos országokból és jelentős részük magyar nyelvű és kultúrájú. Magyarországon nem alakultak ki nagyobb bevándorló közösségek, enklávék, hiszen a legtöbb bevándorló a határon túli magyar környezetből érkezett, így nincs oka és szándéka arra, hogy etnikailag elkülönüljön. Nem jöttek létre nehezen integrálható csoportok, nem alakultak ki jelentősebb zárt gettók. Olyan problémákkal sem kell küszködni az országnak, mint a rendszerváltás után függetlenné vált egyes utódállamoknak. Mindezek fontos mozzanatok, amelyeket figyelembe kell venni akkor, amikor a magyar állampolgársági szabályozás európai kontextusban való elhelyezésére kerül sor. Ezekre a területeken azonban előbb vagy utóbb komoly változások várhatók.

Az, hogy Magyarország kiket szeretne leginkább állampolgárai között látni, a könnyített, azaz kedvezményes honosításra vonatkozó szabályok mutatják. Ezekből kiderül, hogy a leginkább preferált csoportot a magát magyar nemzetiségűnek valló és ezzel egyidejűleg magyar felmenőkkel (legalább eggyel) rendelkező személyek alkotják. Az ebbe a csoportba tartozó kérelmezők akár rögtön Magyarországra történő megérkezésük és letelepedésük után kérelmezhetik honosításukat. Nem automatikusan jogosultak rá, nem régi állampolgárságuk visszaállításáról van szó, mint például a második világháború után emigrált litvánok vagy lettek esetében. Meg kell felelni a törvényben előírt többi feltételnek (büntetlen előélet, biztosított lakóhely és megélhetés, honosításuk nem sérti a Magyar Köztársaság érdekeit) és ki kell várni az eljárás végét. A magyar nemzetiségű személyeknek adott ilyen jelleghű kedvezmény 1993-ban jelent meg a magyar szabályozásban, de egészen a 2005. évi módosításig legalább egy évet kellett várni a letelepedés után és csak azután lehetett benyújtani a honosítási kérelmet. Az egyéves várakozási idő megszűnt, ami az úgynevezett kettős állampolgárságról szóló népszavazás utáni, a félreérthető helyzetet és a kialakult feszültségeket és csalódásokat valahogyan kezelni próbáló jogalkotásnak köszönhető. A magyar jogalkotó azonban kifejezetten elzárkózott attól, hogy áttelepülés nélkül adja meg honosítási eljárásban az állampolgárságot. Ebben különbözik az 1990-es években érvényesülő román „repatriálási” szabályozástól, amely a kiemelt jelző ellenére nem várta el a moldáviai kérelmezőktől, hogy bevándoroljanak Romániába.

A magyar gyakorlat úgyszintén különbözik a lengyel repatriálási gyakorlattól vagy az etnikai németek németországi letelepülését elősegítő gyakorlattól, hiszen ezekben az esetekben a befogadó állam anyagilag is igyekezett segíteni a többségi nemzettel azonos nemzetiségű bevándorlókat. Erről a magyar esetben nincs szó, a lakóhelyről és a megélhetésről alapvetően a bevándorlónak kell gondoskodnia. A magyar törvény továbbá szigorúbb, ugyanakkor enyhébb is az etnikailag preferált kérelmezők tekintetében, mint a hatályos szlovák jogszabály. Az utóbbi ugyan a kérelem beadása előtt előírt hosszabb állandó lakási időszakot ír elő (most emelték azt 2 évről 3 évre), viszont a kérelmezőktől nem várja el a másik kötelező feltétel teljesülését – azt, hogy szlovák állampolgárságú felmenőik legyenek. A magyar esetben nem elég magyar nemzetiségűnek lenni, de legalább egy magyar állampolgár felmenővel is rendelkezni kell. A szlovákhoz hasonló a helyzet a szlovén jogszabály esetében is.

A *ius soli*-elv alapján megszerezhető magyar állampolgárság tekintetében a hazai szabályozás visszafogott, főleg a nyugat-európai államokkal való összehasonlításban. A törvény 3. cikke 3. bekezdésének értelmében az ellenkező bizonyításáig magyar állampolgárnak kell tekinteni a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon született gyermekét és az ismeretlen szülőtől származó, Magyarországon talált gyermeket. Mindkét rendelkezés a hontalanság eseteinek csökkenését célozza, legalábbis az országban született második generációs hontalannak esetében és tulajdonképpen az európai állampolgársági jogszabályok leggyakrabban alkalmazott megoldásai közé tartozik.

Végül meg kell említeni azt a lehetőséget is, amelyet a hatályos törvény 5. cikkének 1. bekezdése tesz lehetővé. Ezek szerint nyilatkozattal szerezheti meg magyar állampolgárságot az ország területén született azon személy, aki születésével a szülők állampolgársága szerint irányadó jog szerint nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát. Az ilyen szerzésnek azonban vannak még egyéb feltételei is: születése napján magyarországi lakóhellyel kellett rendelkeznie, a nyilatkozattételt megelőzően legalább 5 évig az ország területén kell laknia és a nyilatkozatot az érintett 19. életévének betöltéséig meg kell tennie.

Ez a szabály csak részben vonatkozik a klasszikus bevándorlókra és erősen megszorító jellegű, hiszen ha valaki a szülei joga szerint mégis megszerzi a külföldi állampolgárságot, már nem jogosult erre a kedvezményes nyilatkozattételre. Olyan lehetőséget, amelyet franciák alkalmaznak a harmadik generációs bevándorlók esetében (azok automatikusan jogosultak a francia állampolgárságra) vagy a németek, akik lehetővé teszik a Németországban állandó lakos státussal rendelkező, és ott legalább 8 éven át tartózkodó szülők gyermekeinek a *ius soli* alapján történő honosítást, a magyar szabályozás nem ismer. Egyébként Nyugat-Európában sem teljesen megszokott ez a megoldás.

Az új tagállamok közül némi kedvezményt a területén született kérelmezőknek például a Cseh Köztársaság is nyújt, igaz, itt sincs szó automatikus honosításról. Csak annyi a könnyebbség, hogy a minisztérium azok esetében, akik az ország területén születtek, eltekinthet az egyébként kötelezően előírt 5 éves állandó tartózkodástól (de

nem az állandó lakos státustól).⁴²³ Magyarország is ismer hasonló szellemű, de tartalmában szigorúbb kedvezményezést azok számára, akik a területén születtek. Az állampolgársági törvény 4. cikke 4. bekezdésének értelmében kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek a kérelem benyújtását megelőzően legalább 5 éven át folyamatosan Magyarországon volt a lakóhelye, megfelel az egyébként előírt feltételeknek, akkor, ha az ország területén született, már kiskorúsága idején létesített magyarországi lakóhelyet vagy hontalan. Ez a szabály azért szigorúbb a csehnél, mert az 5 éves folyamatos magyarországi lakást így is fel kell mutatni. A könnyítés az alapesetekhez képest csak annyi, hogy nem 8 évet kell bizonyítani. Mindenesetre a magyar jogszabály is kedvezményesen bánik azokkal, akik az ország területén születtek vagy már kiskorúként költöztek oda, hiszen az ilyen kérelmezők esetében feltételezhető, hogy jobban integrálódtak a magyarországi életbe, szélesebbek társadalmi kapcsolataik és ezért könnyebb érvényesülési lehetőségeik vannak. Az, hogy Magyarország nem ismeri az első generációs bevándorlók gyerekeinek vagy unokáinak a *ius soli* alapján történő automatikus honosítását logikus, hiszen itt nem léteznek olyan nagy létszámú bevándorló közösségek, mint amilyenek az algériaiak Franciaországban vagy a törökök és a kurdok Németországban. A bevándorlók többsége magyar nemzetiségű, akik jelentős része amúgy is kiskorú családtagjaikkal együtt szerezte meg az állampolgárságot. Azaz Magyarországon kevésbé válik el egymástól az első generációs bevándorlók és a későbbi generációk állampolgársági státusa. Mindez nem jelenti azt, hogy a jövőben, amikor megnő a nem magyar környezetből érkező „klasszikus bevándorlóknak” mondható személyek száma, ne lehetne elgondolkodni ezen, de ez a későbbi migrációs és demográfiai mozgásoktól függ.

A magyar állampolgársági törvény szerint csak azon az alapon, hogy a törvényben meghatározott ideig valaki az országban lakik, nem keletkezik jogosultság az állampolgárságra. Ebben a magyar jogszabály szintén különbözik néhány nyugat-európai országtól, főleg azoktól, amelyek hagyományosan a bevándorlókat nagyobb számban befogadó államoknak számítanak. Ilyen például Ausztria, ahol 30 évig tartó jogszerű tartózkodás után keletkezik jogosultság az osztrák állampolgárságra. Dánia a többi skandináv ország állampolgárai számára szintén lehetővé teszi, hogy a területén való legalább 7 éves jogszerű tartózkodás után nyilatkozattal szerezzék meg dán állampolgárságot.⁴²⁴

Fontos viszont, hogy Magyarország a visszahonosításon kívül ismeri a magyar állampolgárság nyilatkozattal történő megszerzésének lehetőségét is. A Magyar Köztársaság Elnökehez intézett írásbeli nyilatkozattal az szerezheti meg a magyar állampolgárságot, aki korábban ugyan magyar állampolgár volt, de az 1947 és 1990 között született ide vonatkozó jogszabályok alapján őt ettől a státustól megfosztották, elvesztette állampolgárságát vagy 1947. szeptember 15-e és 1990. május 2-a kö-

423 Baršová, Andrea: i.m. 169. o.

424 Table 1: Harald Waldrauch: Acquisition of nationality at birth and by naturalisation in Western Europe (15 old EU Member States, Norway and Switzerland) In: Migration and Citizenship, Legal Status, Rights and Political Participation, Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 106–109. o.

zött elbocsátották a Magyar Köztársaság kötelékéből. Továbbá, a fent már említett ország területén való születés speciális esetét leszámítva, még egy csoport számára nyitva áll az állampolgárság nyilatkozattal való megszerzésének a lehetősége, mégpedig azoknak, akik magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától születtek 1957. október 1-je előtt. Mindkét rendelkezés orvosolni akarja azokat a korábbi hibákat, amelyek azért keletkeztek, mert valaki a diktatúra időszakában elhagyta hazáját, és ezért elvesztette állampolgárságát vagy azért, mert a korábbi jogszabályok nem érvényesítették a nemek közötti egyenlőség elvét és főleg a gyermek apja után keletkeztették a magyar állampolgárságot. Ez a szabály tehát jó illeszkedik abba a jóvátételi törekvésbe, amely a 20. század folyamán okozott különböző sérelmek miatt többször jellemezte a magyar szabályozást, utoljára a rendszerváltás után.⁴²⁵

Érdekes, hogy a hatályos magyar szabályozás nem említi a fenti esetek között azokat, akik esetleg az 1879. évi állampolgársági törvényben szereplő távolmaradási klauzula miatt veszítették el magyar állampolgárságukat. Igaz, azok a személyek nem a politikai diktatúra, hanem az alkotmányos rendszer idején kerültek erre a sorsra, de végül, őket is hátrány érte. A hatályos szlovák állampolgársági törvény gondol erre az esetre is, amikor a kérelem beadása előtt előírt meghatározott tartamú állandó lakosi időszaktól eltekint azoknál, akik korábbi csehszlovák állampolgárságukat az 1879. évi L. törvény értelmében távolmaradás vagy házasságkötés miatt veszítették el. Igaz, itt nem a nyilatkozattal történő állampolgárság visszaszerzéséről van szó, csupán a honosítási eljárás során megadott kedvezményről, amely azonban elég jelentős, hiszen az ilyen kérelmezőnek nem kell várni sem 8, sem 3 évig a kérelem beadásával, hanem rögtön az országban való letelepedés után kérheti a szlovák állampolgárságot.

Összegezve az európai államok honosítási politikájának elemzését és a magyar állampolgársági szabályozás tapasztalatait, a következők állapíthatók meg. Ami az alapvető rendelkezéseket illeti, a magyar szabályozás különösebben nem lóg ki a sorból. Legtöbb hasonlóságot a kelet-közép-európai posztoszocialista államok szabályozásával mutat, amelyekkel hasonló a történelme és nemzetfelfogása. Itt külön ki kell emelni a szlovák és a szlovén példát. Ugyanakkor a kérelem beadása előtt megkövetelt rezidenci (lakos) határidők tekintetében inkább szigorúnak számít. A kedvezményes honosítást lehetővé tevő szabályai egyértelműen a magukat magyar nemzetiségűnek valló és a magyar felmenőkkel rendelkező személyeket preferálják. Ebben végül is tükröződik az elmúlt évek tapasztalata, hiszen az új állampolgárok döntő többsége Románia, Ukrajna és a volt Jugoszlávia magyar közösségeiből érkezett. A határon túli magyarok alkotják a hazai bevándorlás legfőbb tartalékát. Ennek ugyan kihatása lehet a környező országokban élő magyar közösségek hosszú távú (nemzeti) fennmaradási esélyeire, de a hazai demográfiai viszonyok és a bevándorlás szociális következményei szempontjából a legkisebb feszültségekkel járnak, hiszen a külföldi magyarok integrációja sok szempontból sokkal könnyebb, mint a más kultú-

425 Erről lásd részletesebben Kisteleki Károly: Magyar állampolgárság a XX. században. Állam- és Jogtudomány. XLI/1-2. 2000. 57–78. o.

rájú bevándorlók fogadása. Egyébként ebben a kérdésben a többi kelet-közép-európai ország hasonló magatartást tanúsít, azzal együtt, hogy nincs ilyen nagy „merítési bázisuk”. Szlovénia az utóbbi időben kifejezetten elmélyítette állampolgársági politikájának etnikai preferenciáit. Lengyelország leginkább a posztszovjet térségből érkező lengyelek repatriálását támogatja. Egyébként hasonló politikát folytat csendesen a Cseh Köztársaság is, igaz külön repatriálási törvény nélkül. Legutóbb például a kazahsztáni cseheket hozták haza. A csehek egyébként demográfiai gondjaik egy részét a fiatal szlovákok segítségével oldják meg, hiszen az is egy olyan csoport, akiknek integrációja semmilyen kulturális, szociális, mentális vagy politikai gondot nem okoz. Egyébként a szláv nyelvű közép-európai államok intenzívebben szembesülnek a posztszovjet térség szláv nyelvű részeiről migránsokkal, mint a magyarok, hiszen számukra mégiscsak könnyebb a cseh, a lengyel vagy a szlovák nyelv, mint a magyar. Egyébként a magyar nyelv nehézségének és ritkaságának is szerepe lehet a migrációs folyamatok és azok irányának alakulásában. A nyelv is egyfajta szűrőként funkcionálhat, annál is inkább, mert a magyar állampolgársági törvény meglehetősen határozott formában követeli meg a magyar nyelv ismeretét.

Tény viszont, hogy Magyarország egyelőre nem szembesült nagyobb nem magyar-ajkú migrációs hullámokkal, a kulturálisan jelentősen különböző bevándorlók egyelőre csak módjával érkeznek. Az uniós csatlakozás és a belső demográfiai gondok azonban felgyorsíthatják azt a folyamatot, amely következtében nagyobb és markánsabban különböző bevándorló csoportok jelennek meg egyes magyar nagyvárosokban. A jelenlegi magyar állampolgársági szabályozás önmagában nem riasztja el a mélyebb újhazai integrációra vágyó bevándorlókat, de különösebben nem is ösztönzi őket arra. Azaz egyfajta semleges magatartást tanúsít. Ez nem meglepő, mert az ilyen jogszabályok módosításai rendszerint konkrét kialakult helyzetekre és igényekre reagálnak (ez volt a helyzet a 2005. évi módosítás esetében is), ilyenek jelenleg még nem jelentkeznek különösebben látványos formában.

Azt is fontos megjegyezni, hogy a magyar döntéshozók az elmúlt néhány évben egyértelműen kifejezték azon szándékukat, hogy magyar állampolgárságot főleg azoknak akarnak adni, akik át is telepednek az országba, részt vesznek annak mindennapi életében, kiveszik részüket a közterhek viseléséből és az állampolgári jogok gyakorlásából. Az, hogy a magyar állampolgár státussal rendelkezők száma önmagában növekedjen, nem tartozik a magyar állam céljai közé. Ez vonatkozik a szimbolikus nemzetegyesítésre is.

Szerencse viszont, hogy az EU legutóbbi bővítése révén a legtöbb határon túl élő magyar az Unióba került, azaz jelentős mértékben könnyebbé váltak mozgási és érvényesülési lehetőségeik. Horvátországot leszámítva két olyan magyar közösség rekedt az EU határain kívül, amely élethelyzetére célszerű valamilyen megoldást keresni. Az ukrán állampolgárságú kárpátaljai magyarokról és döntően a Vajdaságban élő magyar nemzetiségű szerb állampolgárokról van szó. A kettős állampolgárság megadása főleg e két közösség életét könnyíthetné meg. Sőt, az ilyen státus megadása nemcsak nacionalista retorikával lenne indokolható, hanem a nemzeti alapú szociális és részben hu-

manitárius (ez utóbbival azonban egyre kevésbé, főleg ha a szerbiai helyzet stabilizálódik) szolidaritással.⁴²⁶ Ukrajna esetében ezt a megoldást nehezíti azon tény, hogy az ukrán szabályzás kizárja a kettős állampolgárság lehetőségét. Szerbia vonatkozásában viszont nem létezik ilyen korlát. Valószínűleg ez is szerepet játszik abban, hogy Sólyom László köztársasági elnök megoldásnak tartaná azt, ha a szerbiai magyarok kettős állampolgárságot kapnának. Ezt azért látja szükségesnek, mert Szerbia a közeljövőben még nem lesz EU-tag.⁴²⁷

A fent ismertetett európai példák tükrében nem lehetetlen ilyen megoldás. Az európai országok ismerik azt a gyakorlatot, amikor valamely konkrét régióból, országból érkező, azonos nemzetiségű, kultúrájú vagy nyelvű személyeket részesítenek előnyben. Ez a helyzet például Dániában vagy Görögországban. A görög szabályozás szerint honosítás még áttelepülés nélkül is elképzelhető. Lettországból is léteznek olyan szabályok, amelyek a volt lengyel, észt és litván állampolgárokra vonatkoznak. Természetesen a komparatív elemzés önmagában semmit sem bizonyít, azon kívül, hogy ilyen egyedi megoldások is léteznek és tolerálhatók. Végül is az állam mindig maga határozza meg, hogy kiket igyekszik az állampolgársági eljárás során előnyben részesíteni. Igaz, a modern demokratikus európai államokat ebben részben kötik az önként vállalt különböző nemzetközi és európai szintű szabályok, de a megfelelően alátámasztott és kommunikált, Európában elfogadható indoklással sok dolgot el lehet érni, főleg ha átmeneti, a hátrányokat kiküszöbölő vagy csökkentő megoldásról van szó.

426 Erről lásd bővebben Halász Iván: Kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? REGIO 2004. 4. sz. 18–35. o.

427 Kabók Erika: Az elnök megtette, amit tehetett. Magyar Szó. 2007. július 21. http://www.vmsz.org.yu/hu_new/mozai-k/cikk.php?id=805

Felhasznált és ajánlott irodalom

Összefoglaló művek, monográfiák és tanulmánykötetek:

- Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses. Contry Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries. Szerk.: Bauböck, Rainer – Ersbøll, Eva – Groenendijk, Kees – Waldrauch, Harald. IMISCOE Research. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Contry Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries. Szerk.: Bauböck, Rainer – Ersbøll, Eva – Groenendijk, Kees – Waldrauch, Harald. IMISCOE Research. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004.
- A szuverenitás káprázata. Szerk.: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi. Korridor, Budapest, 1996.
- Bajáki Veronika: Magyar állampolgárság – kettős állampolgárság. KJK, Budapest, 1973.
- Bauböck, Rainer: Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration. Edward Edgar. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 1994.
- Bevándorlás Magyarországra. Szerk.: Tóth Pál Péter. Kisebbségkutatás Könyvek. Lucidus, Budapest, 2006.
- Castles, Stephen – Davidson, Alaistar: Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging. Palgrave, Hampshire – New York, 2000.
- Chronowski Nóra – Rózsás Eszter: Alkotmányjog és közigazgatási jog. Dialóg Campos, Budapest – Pécs, 2007.
- Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens. Szerk.: Kondo, Atsushi. Palgrave, Basingstoke, Hampshire – New York, 2001.
- Citizenship Policies in the New Europe. Szerk.: Bauböck, Rainer – Perchinig, Bernhard – Sievers, Wiebke. IMISCOE Research, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.
- Csepeli György: A nagyvilágon e kívül. Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1970–2002. Jószöveg, Budapest, 2002.
- Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship. Szerk.: Faist, Thomas – Kivisto, Peter. Palgrave Macmillan. Hampshire – New York, 2007.
- Európai közjog és politika. Szerk.: Kende Tamás – Szűcs Tamás. Complex – Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2006.
- Fulbrook, Mary: A német nemzeti identitás a holokauszt után. Helikon, Budapest, 2001.
- Gyurgyák János: Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története. Osiris, Budapest, 2007.
- És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén. Szerk.: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László. Helikon – Korridor, Budapest, 1997.
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main, 1992.
- Handbook of Citizenship Studies. Szerk.: Isin, F. Engin – Turner, S. Bryan. SAGE Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi. 2002.
- Heater, Derek: What is Citizenship? Polity Press, Cambridge, 1999.
- Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. Ten Innovative Approaches to the Challenges of Migration in the 21st Century. Szerk.: Jandl, Michael. IMISCOE Reports, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.
- Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Santoro, Emilio. Palgrave Macmillan LTD. Hampshire – New York, 2004.

- Magoska, Maria: Obywatel w procesie zmian. Księgarnia Akademicka, Kraków, 2001.
- Majtényi Balázs: A nemzetállam új ruhája. Gondolat, Budapest, 2007.
- Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context. Szerk.: Bellamy, Richard – Castiglione, Dario – Shaw, Jo. Palgrave Macmillan, Hampshire – New York, 2006.
- Masenkő-Mavi Viktor: Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? Állam- és Jogtudomány. XLVIII. Évf. 2007. 1. sz.
- Migration and citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. Szerk.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK – KERSZÖV, Budapest, 2005.
- Örkény Antal – Székelyi Mária – Csepeli György – Poór János – Várhalmi Zoltán: Nemzeti érzés és európai identitás. Arktisz-Balassi. Budapest, 2007.
- Pap András László: Identitás és reprezentáció. Gondolat, 2007.
- Popper, Miroslav – Bianchi, Gabriel – Lukšić, Ivan – Szeghy, Petra: Potreby migrantov na Slovensku. VEDA – IOM KVSBAK SAV, Bratislava, 2006.
- Price, Roger: Franciaország története. Maecenas, Budapest, 1994.
- Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Szerk.: Tóth Judit. Kisebbségkutatás Könyvek. Lucidus, Budapest, 2000.
- Tóth Judit: Státuszjogok. Kisebbségkutatás Könyvek. Lucidus, Budapest, 2004.
- Választási rendszerek. Szerk.: Fábián György. Osiris Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
- Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007.

Jelentősebb tanulmányok és cikkek:

- Barry, Kim: Ome and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context. New York University Law Review, Vol. 81. 2006. (April) 1. sz. 11–59. o.
- Bauböck, Rainer: Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership. PSOnline www.apsanet.org
- Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting. Fordham Law Review. Vol. 75. April 2007. 5. sz. 2393–2447. o.
- Beckman, Ludwig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? Citizenship Studies. Vol. 10. 2006 (May) 2. sz.
- Chander, Anupam: Komeward Bound. New York University Law Review, Vol. 81. 2006. (April) 1. sz. 60–89. o.
- Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective. OECD. UN/POP/MIG-FCM/2005/12. 21 October 2005.
- Dömötörfi Tibor: Németország kisebbségpolitikája és a határain kívül élő némettség 1933-tól napjainkig, valamint a kettős állampolgárság kérdése. In: A kettős állampolgárság Európában. Esettanulmányok, MTA TK – Európa Intézet Budapest, 2004. március 10. 7–40. o.
- Fitzgerald, David: Rethinking Emigrant Citizenship. New York University Law Review, Vol. 81. 2006. (April) 1. sz. 90–116. o.
- Halász Iván: Kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? REGIO 2004. 4. sz. 18–35. o.
- Halászová, Táňa: Stručný pohľad na históriu a súčasnosť španielskych idov. In: Sem i tam. Szerk.: Rukričlová, Dita. Inštitút judaistiky UK Konrad Adenauer Stiftung, Univerzita Komenského, Bratislava, 2002. 47–68. o.

- Hornburg, Helge: A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. II. kötet. Szerk.: Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK., Budapest, 2007. 970–983. o.
- Iordachi, Constantin: A nemzet újrarájzolt határai: A magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságára vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban. Magyar Kisebbség, <http://hhrf.org/magyarkisebbség/0203/m020319.html>
- Kecskés Gusztáv: A francia állam gondoskodása külföldön élő polgáiról. In: A kettős állampolgárság Európában. Esettanulmányok, MTA TK – Európa Intézet Budapest, 2004. március 10. 7–40. o.
- Kende Tamás – Nagy Boldizsár: Köldökszinőr vagy pányva: jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In: És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén. Szerk.: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László. Helikon – Korridor, Budapest, 1997.
- Kisteleki Károly: Az állampolgárság a dualizmus idején. Állam- és Jogtudomány. XXXVIII. évf. 1996–1997.
- Kisteleki Károly: Az állampolgárság jogintézményének két európai alapformája: a német és francia modell. In: Kormányzás és kodifikáció. Tanulmányok az Újkori Európa jogfejlődéséből. Szerk.: Rácz Lajos. ELTE ÁJK Állam- és Jogtörténeti Tanszéke – Új Ember Kiadó, Budapest, 2006. 83–128. o.
- Kisteleki Károly: Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 205–212. o.
- Kisteleki Károly: Magyar állampolgárság a XX. Században. Állam- és Jogtudomány. XLI/1–2. 2000.
- Lardy, Heather: Citizenship and the Right to Vote. Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 17. 1997. 1. sz.
- Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? REGIO 2004. 4. sz.
- Rubin-Marín, Ruth: Transnational Politics and the Democratic Nation-state: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants. New York University Law Review, Vol. 81, 2006. (Ápril) 1. sz. 117–147. o.
- Somogyi Csaba: (Fél-)Fordulat a német bevándorlási politikában. Eszmelet 48. www.eszmelet.tripod.com
- Spiro, Peter: Perfecting Political Diaspora. New York University Law Review, Vol. 81. 2006. (Ápril) 1. sz. 207–233. o.
- Tóth Judit: Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 419–426. o.
- Tóth Judit: Választójog, népképviselő és állampolgárság az EU-ban és Magyarországon. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás. Szerk.: Bodnár László. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 2001. 209–326. o.
- Waldrauch, Harald: Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries. National Europe Centre Paper No. 73. 2003.