

Szarka László

**A kettős állampolgárság jogintézménye
mint a kisebbségi és a migrációs léthelyzetek kezelésének eszköze**

**Legal Status of Dual Citizenship as the Means of Handling
Minority and Migration Situations**

Preference of the transborder Hungarians has to be made clear in respect of the judgment of Hungarian citizenship, and dual citizenship has to be treated as a temporary solution, which can last until the EU-membership of the country of origin, and can achieve full status exclusively by resettling.

A kettős állampolgárság jogintézményét a nemzetközi szakirodalom egyik része, főleg a jogi szakirodalom olyan vitás megoldásnak tekinti, amely a nemzeti, etnikai hovatarozást az állampolgársági dimenzióval azonosítani, illetve megfeleltetni kívánva, destabilizálhatja az adott államterülethez, adórendszerhez és közigazgatási, szociálpolitikai stb. állami elosztó rendszerekhez kötődő jogokat és kötelezettségeket. A szakirodalom másik része az egy államon belül élő polgárok különböző állampolgársági besorolása miatt felhalmozódó jogegyenlőtlenségek kezelésének legáltalánosabb, ugyanakkor átmeneti megoldási lehetőségeként kezeli a kettős állampolgárság intézményét.

Jóllehet abban mindenki egyetért, s ez az európai joggyakorlatban is általános alapelvek tekinthető, hogy a megkülönböztetéseknek nem lehet forrása az eredeti állampolgársághoz való ragaszkodás vagy a befogadó állam részéről az állampolgársági jog megszerzésének megnehezítése, az opciós jog feloldására, megkerülésére lehetőséget adó kettős állampolgárság körül így is szerzte Európában szenvedélyes polémiák alakultak ki. Ezt legutóbb a németországi állampolgársági törvény módosítását kísérő össznépi viták mutatták.

Mielőtt a kettős állampolgárság „magyar alapesetében” is felettebb szerteágazó problémáját, ellentmondásait, lehetséges következményeit áttekintենék, a nemzeti és állampolgári hovatarozás elementáris különbözőségeiből kiindulva célszerű a magyar kisebbségpolitikai – etno- és identitáspolitikai –, illetve a magyar bevándorlás-politikai célok közötti különbségeket tisztázni.

Nemzeti közösség, állampolgársági kötelék

Azt szokták mondani, hogy a nemzet a költők, művészek, nyelvészek, történészek által elképzelt, leírt közösség, amelyet a politikusok tevékenysége „csak” körülhatárol. Az államot ezzel szemben nyilvánvalóan jogászok által megalkotott alkotmányos alapelvek, a törvények tartják egyben, külső, belső határait, szabályait a politika által működtetett intézmények sokasága felügyeli. A nemzetállam természetesen folyamatosan próbálkozik a kétféle entitás egyesítésével, hol az etnikai tisztogatásokig fajuló homogenizációs törekvések, hol meg az államhatároknak ’a nemzet testéhez’ való átigazításával. A 20. század kelet-, közép-, délkelet-európai történései mutatják, milyen gyászos eredménnyel.

A kettős állampolgárság ügyében nem annyira a költők, történészek és a jogászok különböző nemzetépitő és államszervező víziói ütköznek, hanem a következményeket jöhi-

szeműen és negativisztikusan megfogalmazók táborai. Míg a jóhiszemű nemzetépítők a „hazatérés”, a „nemzeti egységesítés” jogi eszközeit látják benne, a kérdéshez pozitívan viszonyuló jogászok pedig „a bevándorló kisebbségek” egyenjogúsításának, az esetenként távoli országokból érkező menekültek mielőbbi integrálásának módjaként üdvözlik a minden tekintetben átmeneti státust biztosító megoldást. Így tehát mindkét megközelítésben a kettős állampolgárság hasznos hozó megoldásnak számít.

Ezzel szemben a nemzetépítők nem csekély része – a Fidesz politikusainak, tanácsadóinak, a szlovákiai, romániai magyar párt vezető tisztségviselői közül is sokan ide tartoznak – a Magyarország által biztosítandó kettős állampolgárság jogintézményében a kisebbségi magyar közösségek migrációs potenciáljának felgyorsulását, a Magyarországra való áttelepülés felerősödését, a családi stratégiákban máris jelen lévő elvándorlási készletek konkretizálódását, a fiatalabb és képzetesebb csoportok migrációs döntéseinek megalapozását látják. S emellett a kettős állampolgárságban a kisebbségi önkormányzati törekvések, autonómiák kiépítésével ellentétes, Magyarországra szűkülő nemzetépítésként bírálják a vajdasági, kárpátaljai kezdeményezést.

A jelenlegi állami, állampolgársági szempontok, érdekek veszélyeztetését érzékelő jogászai, politikusi megközelítésben a kettős állampolgárság a mostani tagolatlan, általános, történeti, alanyi alapozású, az áttelepülés nélkül is az állampolgári jogok teljes körére kiterjedő követelések szintjén az egész magyar állampolgársági intézmény végveszélyét, összeroppanását jelentené. Annak a vízióknak a megvalósulását, amelyet a státustörvény eredeti változatával szemben a román munkavállalóknak a magyar munkaerőpiac elárastásával riogató baloldali kritika olyan hatásosan szembesített a törvény nemzetépítő logikájának lehetséges következményeivel.

Ha abból indulunk ki, hogy a 20. század második felében lezajlott etnopolitikai folyamatok a második világháború utáni – Bibó István által elemzett, az államhatároknak az etnikai határokhoz való igazításával még rendezhetőnek vélt – helyzethez képest is megnyitottak, akkor be kell látnunk, hogy állam és nemzet a 21. század eleji Közép-Európában vagy a Baltikumban és a Balkánon az uniós keretek ellenére sem illeszthető egybe, s nem hozható közös nevezőre. S valójában a régióban nem is lehet senkinek sem érdeke, hogy a csak súlyos konfliktusok és teljes nemzetközi elszigetelődés árán létrehozható tényleges nemzetállamok alakuljanak ki. Hiszen tiszta nemzetállamok csakis kényszer-migráció, kényszerasszimiláció, illetve nemzetközi konfliktusok gerjesztése, vállalása nélkül tiszta nemzetállamok Európában nem alakíthatók ki.

A magyar szempontból kedvező irányú nemzetépítésnek és államszervezésnek az alapját nem a kétféle entitás azonosítása, a magyarországi magyarok és a határon túli magyarok reintegrálódása jelenti. Sokkal inkább a régió magyar és nem magyar etnikai, nemzeti közösségeinek a természetes együvé tartozását, közösségi jogait, békés etnikumközi viszonyait biztosító regionális és autonómiapolitikával, illetve az egymás nyelvét, kultúráját nemcsak tiszteletben tartó, hanem a nyelvek kölcsönös tanulását és használatát elősegítő sajátos kelet-közép-európai interkulturális modellek kialakításával lehetne pozitív irányú elmozdulást elérni. Ehhez persze a magyar kultúra, a magyar nyelv fokozott, európai uniós szabályokat is hadrendbe állító védelmét párhuzamosan biztosítani szükséges.

Kettős állampolgárság, közös állampolgárság, uniós polgárság

Egy ilyen kül- és nemzetpolitikai felfogásban természetesen fontos helye lehet az uniós polgárság intézmény logikája alapján elképzelhető **közös** (visegrádi, magyar–szlovén,

magyar–szlovák, osztrák–magyar stb.) **állampolgárságnak** vagy az egyes államok területére külföldi állampolgársággal érkező személyek és gyermekeik részére biztosítandó **átmeneti jellegű kettős állampolgárságnak**. Hiszen az integrálódó kelet-közép-európai térben a régió népességének migrációja egészen biztosan felgyorsul, s ezen belül az azonos nyelvet beszélő közösségek, régiók közötti gazdasági, kulturális kapcsolatok minden korábbinál nagyobb kedvezményt fognak jelenteni a munkaerőpiacon és az iskolaválasztásban. Az államközi szociális, munkaerő-piaci, valamint az etnikai migrációval tehát kétségkívül számolni kell, annak kezelésére megfelelő – a mainál sokkal inkább befogadó, a magyar nyelvet beszélő, a munkaerőpiacon versenyképes, az itteni letelepedését megoldani képes, kultúrája, képzettsége révén, rokoni kapcsolatain keresztül gyorsan integrálódó bevándorlóknak nyújtandó kedvezményekkel élni akaró – bevándorlási politikára van szükség.

Mínthogy az államok területe a jövőben sem lesz azonos a nemzet által lakott területtel, a viták mindig kétféle fognak ágazni: az állami érdekek feltétlen elsőbbségének hangsúlyozása, illetve a nemzeti érdekek prioritásának követelése irányába. A szuverenitás és a nemzeti önrendelkezés nemzetállami logika mentén feloldhatatlannak bizonyult dilemmájába ütközünk tehát.

Ha pedig azt vesszük alapul, hogy a mai magyar kulturális nemzeti közösséghez vagy a magyar nyelvű közösséghez legalább hat-hét különböző jogállás, illetve a magyar nemzethez különböző mértékben kötődő csoport sorolható be, akkor ez a probléma még inkább szerteágazó.

1. Hiszen a magukat magyarnak valló, magyar állampolgárságú személyek legnagyobb csoportja számára a mai helyzet immár evidencia, amelynek bármifajta megváltoztatásában inkább veszélyt, mint előnyt látnak, amit egyrészt a szomszédokéhoz mérten relatíve stabilabb gazdasági, szociális körülmények, másrészt a szomszéd országok magyar nemzeti kérdésekben könnyen egységbe rántható ellenállása miatt érzett félelem magyarázhat.
2. A magyarországi magyarok mellett, a szomszédos hét országban élő magyar kisebbségi közösségekhez tartozók jogi státusa ma, s alighanem a következő években is országonként változik. A szlovéniai és horvátországi kulturális és részben területi autonómia mellett a vajdasági jelenleg még igencsak vérszegény kulturális autonómia, a szlovákiai magyar többségű települések természetes, de eszköz- és joghézagos helyi autonómiája, a tartományi és települési szinten is a központi kormányzat belátására bízott kárpátaljai, illetve a mindenkori magyar–román viszonyoknak alárendelt romániai magyar közösségeket alkotó 2,5 millió személy sokféle kapcsolatban áll Magyarországgal. A nyelvi, kulturális, nemzeti identitások, kötődések, rokoni, munkaerő-piaci stb. kapcsolódások természetesen nem csak, a gazdasági, megélhetési feltételek, vagy akár a szülőföldi érzelmi szálak pedig elsősorban nem Magyarországhoz kötik a kisebbségi magyarokat.
3. Más pozícióban található, másfajta virtuális közösséget alkotnak azok, akik a hét kisebbségi magyar közösségből települnek Magyarországra. Vagy ahogy ők mondják, Erdélyből „kijönnek” vagy hazajönnek, Szlovákiából, Vajdaságból „átjönnek”, Burgenlandból, Muravidékről „átjárnak” Magyarországra. A tartósan itt élő, itt dolgozó, itt tanuló, tartózkodási engedéllyel rendelkező vagy éppen rendszeresen ingázó 150–200 ezer határon túli magyarból évente jó esetben 3000–4000 személy kapott magyar állampolgárságot az elmúlt évek átlagában.
4. A szomszéd országokban élők pozícióját, jogi lehetőségeit tovább bonyolítja a régió négy országának EU-tagsága, Románia és Horvátország esetleges taggá válása,

Szerbia és Ukrajna tartós kívül maradása. Merthogy a magyar kisebbségpolitika mozgásterét a támogatáspolitikában, az állampolgársági politikában 2004 májusától az EU jogi környezete valószínűleg sokkal erősebben korlátozza, mint korábban. A jelenlegi és a majdani EU-kisebbségek számára az utazási, kapcsolattartási lehetőségek rendkívüli mértékben kibővültek, két- és többnyelvűségük révén haszonélvezői lehetnek a folyamatnak. Továbbra is a vesztesek közt maradhatnak azonban a bővítésből kimaradó országok magyar kisebbségei. Nem véletlen, hogy 2003-ban a kettős állampolgárság követelése éppen a Vajdaságban és Kárpátalján talált ekkora visszhangra. A két közösség helyzetén azonban sokféleképpen lehet a kettős állampolgárság intézményénél is hatékonyabban segíteni: kishatárforgalom kiterjesztése, támogatáspolitikai koncentrációja stb.

5. Alapvetően más helyzete van azoknak a magyaroknak, akik a nyugat-európai, skandináviai, tengerentúli diaszpórában élnek, akiknek egy jelentős része soha nem is rendelkezett magyar állampolgársággal, mert erdélyi, jugoszláviai születésű. Legnagyobb részük még ma is a magyarországi '56-os nagy kirajzáshoz tartozó személy, akik valamilyen oknál fogva elveszítették az állampolgárságukat, vagy a gyermekeik részére nem igényelték, de korábban magyar állampolgárok voltak, s a törvény szerint állampolgárságuk nagyobb gond nélkül megújítható lenne. A magyar diaszpóra és a magyar kisebbségek részére bevezetendő kettős állampolgárság ügyét nem lehet összekeverni, mint ahogy a Magyarországra áttelepülő és az otthon maradó magyarok magyar állampolgársági igényét sem lehet azonos nevezőre hozni. Ettől persze a tömeges igény, s az igény mögött mindig meghúzódó politikai szándék egyértelműen kimutatható. Az állandó magyarországi lakhely nélküli magyar állampolgárság feltételeinek kialakításában az általam ismert modellek közül talán a németországi szabályozás tűnik a legéletszerűbbnek, jóllehet az igen magas szintű németországi szociális ellátással való visszaélések leleplezett esetei magukat a németeket is elgondolkodtatták az állampolgári jogok teljes körű kiterjesztésének értelméről.
6. Nem a magyar állampolgárság, hanem a magyar nemzeti közösséghez tartozás szempontjából jelentenek külön csoportot a magyarországi nemzetiségek magyar anyanyelvű, deklaráltan kettős – magyar és nemzetiségi – identitással rendelkező közösségei. És akkor még nem beszéltünk a határon túli magyar anyanyelvű cigányoknak az egyetemes magyar nemzeten belüli helyéről vagy a több százezer emberről, akik a legutóbbi népszámlálás alkalmával sem anyanyelvükről, sem nemzetiségükről nem kívántak nyilatkozni, s így semmilyen biztos támpontunk sem lehet az ő önbesorolásukról. Márpedig a 21. századi magyar nemzet sem alapulhat semmilyen más alapelven, mint az önbevalláson, a közösségi szolidaritás, a nyelvi, kulturális közösség vállalásán.

A magyar állampolgárság kiterjesztése a fent felsorolt közösségekre csakis úgy történhet, hogy a kérelmezők jelenlegi állampolgárságával kapcsolatos törvényi szabályozást megtartják, a bevándorláshoz, állandó letelepedéshez kötött, illetve a Magyarországra település nélküli állampolgársági jogok között világos választovonalat jelölnek ki, s ez utóbbi esetben a magyar költségvetés az állampolgári jogok kiterjesztésének meghatározott mértékével összefüggő költségeire nézve fedezetet nyújtson.

Merthogy az állampolgári jogok körébe tartozó oktatási, kulturális, egészségügyi, társadalombiztosítási jogok, különböző rétegspecifikus kedvezmények körét minden bizonnyal csak korlátozottan lehet hozzáférhetővé tenni azok számára, akiknek adóbefizetési nem a

magyar költségvetést gyarapítják. Erre nézve a státustörvény kedvezménylogikája alkalmas eljárás mód lehet: az állampolgári jogok, különösen a kulturális, oktatási, valamint a rétegspecifikus kedvezmények fokozatos kiterjesztése, a külföldi állampolgárok elől elzárt testületek, szervezetek megnyitása stb. Egy másik megoldást a több-kevesebb szigorúsággal az adófizetéshez kötött állampolgári jogkiterjesztés jelenthet. Harmadikként az európai uniós polgárság jogintézményének feltétel- és jogosítványrendszerének logikáját lehetne alapul venni, de ehhez az előbbieknél is nagyobb mértékben szükséges a szomszéd államokkal való egyeztetés, egyetértés, annál is inkább, mert itt az állampolgársági jogok egy részének közös jogi normává tételéről lenne szó.

A magyar kisebbségpolitika alapelvei

Ez utóbbi felsorolás persze csak a probléma nehézségi fokát jelzi, kisebbségpolitikai és identitáspolitikai megközelítésben a helyzet ennél is jóval bonyolultabb. A magyar kisebbségpolitikának hét olyan folytonos elemét lehet megragadni, amelyekről kár lenne lemondani.

1. Az erőszakmentesség Teleki és Bethlen óta érvényes alapelve idáig minden kritika próbáját kiállta.
2. Az egyetemes magyar nemzeti közösséghez való tartozásnak a jogát, alapelvét sem vonta eddig kétségbe senki. (Véleményem szerint hibás az a felfogás, amely a kedvezménytörvény által előírt igazolványt új magyarságkritériumként bírálta, hiszen a kedvezményezettnek körét regisztrálni szükséges, de ez az ellenkező irányú ambíciók és az elfogult bírálókat ellenére sohasem jelenthette a nemzeti közösség új-újdéfinícióját.)
3. A magyar kisebbségpolitika tisztában volt azzal is, hogy a trianoni békeszerződés etnikai szempontból méltánytalan döntéseit, s azok következményeit a kisebbségbe került magyarok szülőföldjükhöz való jogának, a szülőföldi megélhetés, a helyben maradási létbiztonsággal összekötő megoldásoknak, az adott országon belüli jog-egyenlőségnek a biztosításával lehet legjobban mérsékelni. Ez a jogelv a nemzetközi jogban csak az önkormányzati jogok biztosításán keresztül válik relevánssá.
4. A magyar nemzeti identitás biztosításának alapelve a kisebbségvédelem alapelveként talán a legkonstansabb eleme a magyar kisebbségpolitikának. (A magyar nyelv, kultúra, vallási hit szabad gyakorlása mellett a nemzeti identitás körébe természetesen az egyetemes magyar nemzeti közösséggel való szolidaritás, a nemzeti kultúra értékeihez való hozzáférés sokszor megtagadott, tiltott szabadsága, a nemzeti önmeghatározás, a nemzeti szimbólumok tiszteletben tartása is szorosan hozzátartozik.)
5. A kisebbségi magyar közösségek és Magyarország számára mindezen alapelvek betartásához szükséges az ötödik alapelv, a nemzetközösséget alkotó különböző állampolgárságú magyaroknak és az általuk alkotott közösségeknek a szabad, akadálytalan kapcsolattartása.
6. A mindenkori magyar kormányok – 1990 óta immár alkotmányos kötelezettségüknek téve eleget – kötelesek biztosítani a határon túli magyar kisebbségek és a magyar diaszpóra anyanyelvi kultúrájának, közösségi életének anyagi támogatását. Ennek mértéke a kedvezménytörvény révén többszöröse lehet ezekben az években, de hatékonysága, intézményi rendje minden elemzés szerint távol áll az optimálistól.
7. S végül a korábbi korszakok Budapest-centrikus magyar kisebbségpolitikájának tanulságai alapján kialakult az Antall-doktrínaként is emlegetett alapelv, amely szerint a mindenkori magyar kormányok a kisebbségi magyar közösségek politikai kép-

viselői által kialakított (többségi) álláspontot magukra nézve irányadónak tartják, és azt tekintik az adott ország vonatkozásában nemzetközi szinten is képviselendőnek. Az elmúlt másfél évtizedben ez a gyakorlatban egyre inkább azt jelenti, hogy a magyar kormány igyekszik közös tárgyalások, illetve a MÁÉRT és más egyeztető fórumok keretei közt kölcsönösen elfogadható, közös álláspontokat kialakítani.

A magyar kisebbségpolitikának, valamint az identitás- vagy nemzetpolitikának ezeket az alapelveit a kettős állampolgárság jogintézményének tömeges bevezetése alaposan átrajzolhatja. Mindenekelőtt a szülőföldi közösségek elsődlegességének megkérdőjelezésével, a kettős kötődésű, kétnyelvű, gazdaságilag, egzisztenciálisan a szülőföldhöz, az adott közösség, az adott ország intézményrendszeréhez kötődő személyek választút elé állításával, az önkormányzati törekvések politikai és személyi bázisának kockázatásával.

Milyen egyéb kockázatai vannak a kettős állampolgárságnak. Gondoljunk a meciári felajánlásra! Horn Gyulával tárgyalva az államalapító szlovák miniszterelnök, ráérezve a szlovákiai magyarok körében is felerősödő „átjárás”, magyarországi munkavállalás, iskolaválasztás lehetséges következményeire, a győri tárgyalásokon azt javasolta Horn Gyula magyar miniszterelnöknek, hogy kölcsönösen könnyítsék meg az áttelepülés körülményes folyamatát. A szomszéd országai nemzetállami közeg, közszellem boldogan mondana igent a tömeges magyarországi kivándorlásra, már amennyiben a kettős állampolgárság ezt a folyamatot elindítja.

A kettős állampolgárságnak a következményeiről a Balázs Ferenc Intézet és az MTA Kisebbségkutató Intézet Migrációs Kutatócsoportjának két évvel ezelőtt elvégzett kutatásai, valamint Horváth István, Veres Valér kolozsvári kutatók és az RMDSZ közvélemény-kutatásai (Népszabadság, 2003. december 11.) azt mutatják, hogy a jelenlegi migrációs potenciált alapvetően a munkaerő-piaci helyzet és a rokoni kapcsolatok szabályozzák. Egyes vélemények szerint a leg súlyosabb rizikófaktort továbbra is a magyar munkaerőpiac igen korlátozott befogadóképessége jelenti, mások ezzel szemben úgy látják, hogy a máris kialakult magyarországi strukturális munkanélküliség egyedüli ellenszere a státustörvényben megnyitott, könnyen irányítható és szabályozható, korlátozott időre alkalmazott határon túli magyar munkaerő. Az etnikai kivándorlás kockázata azonban továbbra is jelentősnek látszik, különösen a kárpátaljai, vajdasági magyar közösség halmozottan hátrányos helyzetében.

További, nemzetközileg is figyelt kockázati tényező az érintett kisebbségi közösségek nagyságrendje. Kockázati tényezőnek számít Magyarország úgynevezett védhatalmi pozícióinak, lehetőségeinek az igen szűk köre. Kockázati tényező továbbá az a jelentős szociálpolitikai, gazdaságpolitikai feszültség, amely Magyarország és Ukrajna, Magyarország és Szerbia, részben Magyarország és Románia között mindmáig megmaradt. Bizonyos értelemben kockázati tényező a generációs és a képzettségi tényezőnek a szerepe a migrációs potenciál növekedésében, amennyiben a helyben maradó magyar közösségek éppen legképzettebb és legproduktívabb, a demográfiai reprodukciót biztosító rétegeit veszíthetik el rövid időn belül, aminek a következményei máris megfigyelhetők a belső vándorlás által sújtott székelyföldi régióban.

Kisebbségpolitika vagy migrációs politika?

A fentiek alapján is egyértelmű az a nagy választóvonal, amely a kettős állampolgárság megadásának lehetőségéről kialakult heveny (s a vajdasági viszonylatban egyértelműen kampány-) vitákban meglepően háttérben tudott maradni. Különbséget szabad-e, lehet-e,

kell-e tenni a szülőföldjén, a jelenlegi állampolgárság szerinti országban maradó határon túli magyarok és a már Magyarországon tartózkodó vagy ide tartós letelepülés szándékával érkező, ingázó határon túli magyarok között?

Jóllehet az érzelmi politizálás mindenfajta különbségtételt el szokott utasítani, ebben a kérdésben ez a magatartás nem lehet releváns. Merthogy a kettős állampolgárság jogintézményének európai gyakorlata – Franciaországtól Finnorszáig, Németországtól Spanyolországig – a bevándorlási politikához, illetve a külföldiek beilleszkedését segítő integrációs politika eszköztárához illeszkedik, nem pedig a külhoni nemzettársak támogatását célzó nemzetpolitikához vagy kisebbségpolitikához. A kettős állampolgárság joga tehát elsősorban azokat a külföldi állampolgárokat illeti meg, akik az adott ország területén meghatározott ideig (általában tíz évig) élnek vagy az adott állam polgárával kötöttek házasságot vagy annak leszármazottai. Még ebben az esetben is erős korlátozásokkal tarthatják meg eredeti állampolgárságukat az ilyen személyek, Spanyolországban például le kell adni az eredeti állam útlevelét, Finnországban pedig a másodikként megszerzett finn mellett csak a házastársak tarthatják meg az eredeti állampolgárságot is. A kettős állampolgárság jogintézménye tehát alapvetően nem a kivándorolt spanyolok, németek, finnek vagy a szomszéd országokban élő kisebbségi közösségek állampolgárságának megtartását szolgálja, erre csak az érintett országokkal kötött megállapodások, illetve az érintett ország jogszabályai adhatnak lehetőséget.

A kettős állampolgárság jogintézményének a kiterjesztése a határon túli magyar közösségek egészére tisztán elméleti konstrukció, bár a vajdasági, kárpátaljai, világszövetségi elképzelések s részben az MDF-javaslat háttérében is ez a „globális megoldás” bújik meg. A magyar esetben ez a fajta megközelítés alapvetően a következő okok miatt zárható, illetve zárandó ki:

- a) A kettős állampolgárság jogintézménye két vagy több szomszédos állam közötti kisebbségi kérdés elintézési módjaként a földrajzi közelség, a szociális-megélhetési különbségek, az általában nagy migrációs potenciál miatt könnyen a tömeges elvándorlás elősegítőjévé, előidézőjévé válik.
- b) Az érintett államok törvényhozása, közigazgatása részéről kiszámíthatatlan, restriktív, nemzetközi jogilag védhető diszkriminatív reakciók elindítójává válhat.
- c) A magyar kisebbségek elvándorlásában ma a szomszéd országok egy jelentős része pozitív fejleményt látna, ami azt jelenti, hogy a migrációs tendenciák serkentése, a magyarországi befogadási hajlandóság felerősítése érdekükben áll.

A kettős állampolgárság jogintézménye egészen más célokat szolgál a bevándorló kisebbségek esetében, mint a történeti (évszázadok óta integrált) és az erős nemzeti identitással rendelkező, s ezért az adott államban csak részlegesen vagy még nem integrált kisebbségek, illetve a transznacionális, anyaország nélküli etnikai kisebbségek esetében. A bevándorló kisebbségek esetében a cél valamilyen formában a kettős identitás megőrzése, a bevándorlás szabályozása és a bevándorlók fokozatos integrálása a többségi társadalomba, mégpedig anélkül, hogy eredeti kötődéseit a bevándorlónak fel kellene adnia. A kettős identitás megőrzése a bevándorlók és a nemzeti kisebbségek esetében egyaránt fontos feladat, de azt nem a kettős állampolgárság intézménye szolgálja, hanem az identitásjogok, az identitáspolitika. A kettős állampolgárság nélkül is lehet a különböző típusú kisebbségek kulturális, nyelvi, vallási igényeit állami eszközökkel támogatni, kapcsolattartásukat az anyaországgal kiemelt feladatként kezelni.

A kettős állampolgárság jogintézménye az eredeti állampolgárság megtartásának lehetőségével új típusú különbségeket, kivételeket, kivételes helyzeteket teremthet, ami nem feltétlenül járul hozzá az amúgy is gyenge lábakon álló nemzeti szolidaritás erősítéséhez.

A magyarországi szabályozás lehetséges opciói

A magyarországi állampolgárság ügyében a kisebbségi magyarokkal és a diaszpóra magyarokkal kapcsolatosan az alábbi öt alapvariánst és annak további alvariánsait lehet megkülönböztetni:

- a) semmilyen kedvezményben ne részesüljenek a határon túli magyarok a magyar állampolgárság megszerzésében, függetlenül nyelvtudásuktól, felmenőik magyar állampolgárságától, rokoni kapcsolataiktól, történeti, nemzeti kötődésektől,
- b) a jelenlegi állampolgársági törvény által kínált kedvezmény elegendő a sajátos történeti, nyelvi, identitáspolitikai helyzet kezelésére,
- c) csak a kivándorolt, diaszpórában élő magyarországi magyarok kapják vissza elvesztett állampolgárságukat, amennyiben jelenlegi államuk törvényei ezt lehetővé teszik.
- d) A kisebbségi magyarok számára ennél jóval messzebbmenő engedményeket kellene tenni az állampolgárság megszerzésében. A realizált migrációs szándékkal szemben láthatóan senki sem kíván szembeszállni, hiszen mindenki tisztában van az egyszeri és megismételhetetlen emberi élet tényeivel, a jobb érvényesülési lehetőségek, a biztonságosabb és boldogabb családi életkörülmények, a jobb színvonalú oktatás, egészségügy, az anyanyelvi kulturális közösség igénylése miatt a bevándoroltak, letelepedettek esetében megfontolandók a következő opciók:
 - elegendő lehet az állampolgárság igénylése és a magyarországi letelepedés tényének bizonyítása
 - az állampolgárságot azonnal megkaphatják, de a letelepedésen túl magyarországi munkahely vagy más bevételi, megélhetési forrás felmutatása szükséges
 - nem is kell áttelepedni, alanyi joron minden magyar anyanyelvű határon túli igénylő megkapja az állampolgárságot (MVSZ- és Kasza-féle variáns)
 - minden határon túli magyarnak a magyar állam kollektíve megadja a magyar állampolgárságot, mégpedig a történeti jog alapján
- e) a kedvezménytörvény eredeti elképzelései szerint a magyar törvényhozás teremtse meg a külhoni magyar státust, amely az igazolvánnyal rendelkezők számára saját régiójukban és Magyarországon a költségvetéstől és a nemzetközi jogi lehetőségektől, az adott állammal kötött kétoldalú szerződésektől függően rendelkezzen a státushoz fűződő állampolgári jellegű jogok egy részéről (kulturális, oktatási, rétegspecifikus jogok stb.)

A magam részéről ez utóbbi elképzelést tartom a legmegfelelőbbnek. Egyrészt esélyt ad arra, hogy az állampolgári jogok egy része áttelepülés, letelepedés nélkül is megszerezhető. Másrészt nyitott rendszer, amely a szomszéd államok egyetértése, együttműködése esetén bilaterálisan tovább bővíthető, szabályozható. Harmadrészt elősegíti a magyarországi kapcsolattartást, de nem gátolja az autonóm nemzeti közösségépítő törekvéseket. S végül nem kelt felesleges illúziókat, a szomszéd országok retorzióitól is kevésbé kell tartani az esetleges nacionalista kormányzati periódusokban.

Szakmai elemzések – óvatos következtetésekkel

Négy érdemi, átfogó igényű és publikus elemzést hasonlítottam össze a tanulmány készítésekor. A kettős állampolgárság jogelméleti, kisebbség- és nemzetpolitikai összefüggéseiről elsőként a *Magyar Kisebbség* 1999. évi 2–3. számának összeállítása kínált hasznos fogódzókat: Benyhe István, Borbély Imre, Csapó I. József, Harrach Gábor, Pataki Gábor Zsolt, Varga Attila és Tóth Judit tanulmányai jelentették a kérdés első komoly szakmai igényű elemzését, mégpedig a kedvezménytörvény korai előkészítő szakaszában. A külhoni magyar jogi státusz Borbély Imre által felvetett közbülső megoldása mellett a Világszövetséghez kötődő elemzők már ekkor is a globális megoldást, a valamennyi magyarra kiterjeszhetőnek vélt kettős állampolgárság eszméjét szorgalmazták. Tóth Judit tanulmányában, s azóta ebben a tárgykörben megjelent írásaiban pedig egyértelműen az állampolgársági jogok szigorú szabályozási rendjének fenntartása mellett érvel.

A Magyarország által Ukrajnával és Szerbia-Montenegróval szemben bevezetett vízumkötelezettség, illetve az ennek nyomán a választási kampányban egymással rivalizáló vajdasági magyar pártok kezdeményezése indította el a viták második hullámát 2003 őszén. Ekkor előbb a Budapest Analysis elemzése elsősorban a kérdéskör ellentmondásait világította meg. Mint ahogy a Mádl Ferenc köztársasági elnök által felkért szakértői csoport szakvéleménye is igen óvatosan közelítette meg a kérdést, jelezve ugyanakkor, hogy „az állampolgárság megszerzésének megkönnyítéséről szóló döntés csak akkor lehet helyes, ha az egyidejűleg szolgálja a szomszédos államokban élő magyaroknak a magyar nemzethez való tartozását és a szülőföldjükön való boldogulását, valamint erősíti magyar nemzeti azonosságát.” A köztársasági elnök a kérdés eldöntését állásfoglalásában a MÁÉRT-ra testálta.

Legújabbán Nagy Boldizsár tanulmánya az állam–állampolgár–polgár, illetve a nemzeti közösség, állampolgári közösség összefüggéseiben rejlő ellentmondásokat elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a magyar állampolgárságnak az eredeti állampolgársággal való kiegészítése inkább jár nemkívánatos konfliktusokkal és ellentmondásokkal, mint a magyar nemzeti identitás és szolidaritás kívánatos megerősödésével.

Összegezve a négy elemző igényű szakértői anyag tanulságait a következő négy záró megjegyzést fogalmazhatjuk meg.

1. A magyar állampolgárság jelenleginél is könnyebb megszerzésének módjaként elképzelt kettős állampolgárság jogintézménye meghaladja, átírja a kezdeményezők által is alapvető fontosságúnak tartott státustörvény logikáját: a támogatásokkal, kedvezményekkel, a kapcsolattartás megkönnyítésével a szülőföldön való megmaradást szolgáló elképzelések helyett az állampolgári jogok szintjére térített kérdésfelvetés zsákutcába, illetve a kisebbségpolitika, nemzetpolitika bevándorlási politikai eszközökkel való felváltásához vezethet.
2. Különösen érvényes ez az EU-n kívüli államok esetében, mert a magyar állampolgárság tömeges odaítélése nem tagállamokban élő kérelmezőknek egészen biztosan komoly nemzetközi ellenállásba ütközik. A német alkotmánybíróság 2004. áprilisi 20-i döntése legalábbis ezt az értelmezést erősítette meg. A magyar kormány és törvényhozás természetesen az állampolgársági jogok nagyobbik részében ma még szuverén döntéseket hozhat, de az európai polgárság, a schengeni egyezmény joghatályával ellenkező döntéseket már nem fogadhat el.
3. A megjósolhatóan minden törvényi szabályozás ellenére a határon túli magyarok folyamatosan felerősödő áttelepülését, bevándorlását és az annak nyomán egyre nyomasztóbbá váló elhúzódo állampolgársági ügyeik hatékony kezelését a jelenle-

gi törvény ésszerűen praktikus végrehajtásával valószínűleg rendezni lehetne. A migrációs, áttelepülési nehéz döntéseiket egyszer már meghozó bevándorlók sértő lekezelése, leckéztetése ugyanis otthon maradt családtagjaikon keresztül nem egyszerűen a magyarországi áttelepülésről való lemondás gondolatát, hanem érzelmi elidegenedést, más célországok előnyben részesítését vonhatja maga után.

4. A kisebbségi magyar közösségek különböző jogi státusai, a szomszéd országok különböző EU-pozíciói ellenére Magyarországnak törekednie kell arra, hogy megértse a nemzetközi közvéleménnyel, a 20. századi megosztottság ellenére a magyar kulturális, nyelvi nemzeti egység és a nemzeti közösség tudata fennmaradt, a magyar nemzeti identitás a kisebbségi magyar közösségekhez tartozóknak is alapvető identifikációs és öndefiníciós reflexe. A magyar nemzet kulturális, nyelvi, identitáspolitikai egysége tehát olyan európai etnopolitikai, kulturális különlegesség, amely különleges védelemre, megítélésre tart igényt. A magyar–magyar kapcsolatrendszerben pedig mielőbb a kisebbségi közösségekkel megkötött „együtműködési szerződések” logikáját kellene felerősíteni annak érdekében, hogy a politikai hullámverések ellenében konstans, kiszámítható stratégiai vonalvezetés érvényesülhessen a HTM (határon túli magyar) politikában.

A magyar állampolgárság megítélésében a Magyarországon letelepült határon túli magyarok számára tehát az eddiginél egyértelműbben, ellenőrizhetőbben kellene érvényesülnie a kedvezményeknek. A kettős állampolgárságot pedig olyan átmeneti megoldásként érdemes kezelni, amely a származási ország EU-tagságáig terjedhet, s csak az áttelepüléssel válhat teljes körűvé. Pontos tartalmi körülhatárolását részben a jelentkezők, igénylők száma, a költségvetési források nagyságrendje határozhatja meg. Ez a megoldás azonban valójában a külhoni magyar státus kulturális, oktatási, kapcsolattartási jogokra, engedményekre korlátozott lehetőségeinek a megvalósítását jelentené, ami végső soron a kedvezménytörvény kiegészítésével is megoldható.

Irodalom

- A Magyarországgal szomszédos országokban élő magyarok magyar állampolgársága. *Budapest Analyses*, 2003. október 27.
- Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kalligram Kiadó, Pozsony 2004.
- Benyhe István: Kettős állampolgárság a Kárpát-medencében? *Magyar Kisebbség*, 1999. 2–3. szám
- Borbély István: *Pro vagy kontra. A magyar állampolgárság alanyi jogának kiterjesztése minden magyarra*. Uo.
- Csapó I. József: *Szabadon választott nemzeti önazonosság, önként vállalt kettős állampolgárság*. Uo.
- Doppelte Staatsbürgerschaft möglich. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. 20. 04. 2004. <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/27/0,1872,2122043,00.html>
- EU-Ausländer können unter Umständen eine doppelte Staatsbürgerschaft beanspruchen. BVerwG 20.4.2004. http://www.otto-schmidt.de/ovs_sonstigesrecht/11425_35063.html
- Für doppelte Staatsbürgerschaft – Gegen Nationalismus. Darmstädter Aktionsbündnis für eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts, Darmstadt 1999.
- Götz, Irene (Hg.): Zündstoff doppelte Staatsbürgerschaft. Zur Veralltäglichen des Nationalen. *Berliner Blätter. Ethnographische und Ethnologische Beiträge*. Heft 21/ 2000, Münster, Hamburg, London: LIT-Verlag 2000.

- Harrach Gábor: *Különleges státus és nemzetgyarapodás. Demográfiai tendenciák és anyaországi szerep.* Uo.
- Hertkorn, C. Michaela: *Germany: How integrated can it get? How homogenous may it wish to stay?* American Institute for Contemporary German Studies. <http://www.aicgs.org/research/germany2000/hertkorn.shtml>
- Kántor Zoltán: *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika.* Teleki László Alapítvány, Budapest 2002.
- Mádl Ferenc köztársasági elnök állásfoglalása. Budapest, 2003. december 1.
- Nagy Boldizsár: Nemzet, állam, polgár, *Élet és Irodalom*, 2004. 19. szám
- Svinarev, V. V.: To the Problem of the Legal Regulation of the Persons with Double Citizenship Status, *Law and Politics*, 2001. 2.
- Tóth Judit: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. *Magyar Kisebbség*, 1999. 2–3. sz.