



Pázmány Law Working Papers
2011/30

Körtvélyesi Zsolt: Állampolgárság és felelősségi klauzula

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Körtvélyesi Zsolt: * Állampolgárság és felelősségi klauzula¹

A hatályos alkotmány szerint a „Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”² Az új alkotmány koncepciója a szöveg élén, az első pontban fogalmazza újra ezt a rendelkezést: „Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért.”³ Az alaptörvény tervezete már egy jóval terjedősebb szabályozást tartalmaz (D. cikk): „Magyarország az egységes magyar nemzet eszméjétől vezérelve felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”⁴ Ugyanez a hangsúlyeltolódás volt megfigyelhető a 2010 tavaszán kétharmados hatalmat szerzett pártszövetség politikájában, amely az elmúlt évben több olyan szimbolikus lépést tett, amely a „nemzet” fogalmát a törvényhozás középpontjába emelte, ezt mutatja a Trianon emléktörvény⁵ és a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozatának⁶ szóhasználata.⁷ Látszólag ebbe a jogalkotási hullámba illeszkedik az állampolgársági törvény módosítása, azonban, ahogy érvelni fogok, ez a lépés messze túlmutat a merő szimbolizmuson, és tartalmi változásokat hoz mind a felelősségi klauzula érvényesülésében, mind – amennyiben a választójog expanziója is követi a módosítást – a politikai közösség határaiban. Az állampolgárság kiterjesztése, a lakóhely követelményének eltörlése olyan lépés, amely az alkotmány két, a címben hivatkozott szakaszának szövegszerű módosítása nélkül hoz lényeges változást.⁸

Az első megjegyzésem a használt fogalmakkal kapcsolatos: bár kettős állampolgárságról szokás beszélni, az igazi dilemmát nem ez a szókapcsolat takarja, hiszen a többes állampolgárságot a nemzetközi és a magyar jogrend elismeri; nem minden bizonytalanság nélkül, de rendezi. Tartalmi újdonságot az jelent, hogy a honosítás során a lakóhely kikerül a feltételek közül, vagyis elválik az állampolgárság és a lakóhely, vagyis az új szabályozás irányát jobban jelzi a külhoni állampolgárság kifejezés. Fontos megjegyezni, hogy nem példátlan ez a folyamat, egyrészt a kontinensen számos hasonló szabályozást

* Doktorandusz hallgató, Közép-európai Egyetem, kortvelyesi_zsolt@ceu-budapest.edu.

1 A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem alkotmányjogi tanszékei közös szervezésében 2011. február 4-én pénteken Budapesten szervezett alkotmányjogi konferencián elhangzott előadás frissített szövege. (Lezárva: 2011. március. Az internetes hivatkozások is az ekkori állapotot tükrözik.)

2 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (3) bekezdése.

3 Magyarország alkotmányának szabályozási elvei, <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/munkaanyag.htm>, Alapvető rendelkezések 1. pontja.

4 T/2627. irományszám, Magyarország Alaptörvénye, benyújtva 2011. március 14., www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf

5 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről, lásd még a 101/2010. (X. 21.) OGY határozatot az iskolai Nemzeti Összetartozás Napja bevezetéséről, a magyarországi és a külhoni magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról.

6 A Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat, illetve a 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat a Nemzeti Együttműködésről szóló 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat egyes középületekben való kihelyezéséről.

7 Lásd Paczolay Péter nyilatkozatát, aki egyenesen egy archaizálási hóbortról beszélt: http://hirszerzo.hu/belfold/20110318_birosag_alkotmanybirosag_alkotmany

8 Halász Iván és Majtényi Balázs megállapítja, hogy ha „a rendelkezés objektív célját”, valamint a hétköznapi értelmét vesszük alapul, „akkor a rendelkezés személyi hatálya **csak a magyar állampolgársággal nem rendelkezőkre** terjed ki.” (kiemelés az eredetiben) Ezt a képet a külhoni állampolgárságról szóló szabályozás alapjaiban rajzolta át. Halász Iván – Majtényi Balázs: 6. § – Felelősség a határon túli magyarokért – a (3) bekezdés vizsgálata. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 346. o.

látunk, másrészt a *ius sanguinis* elve („vérség joga”, leszármazás elve), szintén ebbe az irányba hat, ti. a területiség és az állampolgárság elválása felé.⁹

A kettős állampolgárság kérdésében a megadás mellett a történelmi igazságtétel és a szimbolikus nemzetegyesítés jelszavai hangzanak el mint legfontosabb érvek. Anélkül, hogy döntenék ebben a kérdésben, írásomban inkább dilemmákat vetek fel, és azt fogom vizsgálni, hogy magából az állampolgársággal kapcsolatos alkotmányos és nemzetközi jogi szabályokból kiindulva hogyan értékelhető egy ilyen lépés, az állampolgárság és lakóhely hangsúlyos elválásztása.

1. Nemzetközi kitekintés

Az európai környezetet vizsgálva sokszor hivatkoznak a német szabályozásra. Itt az állampolgárság megszerzését németországi letelepedéshez kötik, tehát a legfontosabb elemekben nem áll meg a párhuzam. Olaszországra is szokás hivatkozni, ahol tényleg hasonló szabályt alkalmaznak, kiterjesztve az állampolgárságot lakóhelytől függetlenül. Ezt egy 1992-es törvény tette lehetővé, előre meghatározott időkeretben, amelyet többször kitoltak, illetve később külön megnyitottak a volt monarchia területén élőknek. 1992 és 1997 között összesen 163 756 személy élt ezzel a lehetőséggel, majd a később újra megnyitott határidők folytán ma már 800 000 külföldön honosítottról szólnak a becslések.¹⁰ (Összehasonlításképpen, egy hatvanmillió országáról beszélünk.) A kérelem benyújtására nyitva álló határidő lezárultától függetlenül a *ius sanguinis* korlátlan alkalmazása az olasz szabályozásban, a magyarhoz hasonlóan, továbbra is számos problémát vet fel.

A többi hivatkozott ország területileg meglehetősen koncentrált – a Balkán-félszigetről van szó: a szlovén, horvát, szerb, román és görög szabályozás is tartalmaz a lakóhelytől független honosítási szabályt a nemzettársak számára. Görögország éppen tavaly tett egy lépést a *ius soli* (a területiség) elve felé, azonban ott is alkalmaznak hasonló szabályozást, a *homogenis* és az *allogenis* (görög, illetve más származás) közötti különbségtétel szerint változnak a honosítás feltételei. Moldovában a román állampolgárság – mint EU-s állampolgárság – igénylése 2009 óta valamelyest felgyorsult, és bár a honosítás lassan halad, több százezer kérelem van függőben. (Itt egy 3,5 és egy 22 millió országot érint a szabályozás.) Ahhoz, hogy lássuk a probléma mélységét, elég utalni a boszniai helyzetre, ahol 800 000 horvát állampolgár él – ez mind a 4,5 millió Horvátországhoz, mind a körülbelül ugyanekkora Bosznia-Hercegovinához viszonyítva jelentős szám, és becslések szerint ennek jelentős részét nem horvát etnikumúak teszik ki, a horvát közösség létszámát 500 000 körülire becsülik.¹¹ A háború közelsége miatt különösen érvényes Will Kymlicka figyelmeztetése,¹² aki óva int attól, hogy a kisebbségi kérdést biztonságpolitikai kontextusban tárgyaljuk – márpedig az állampolgárság tömeges megadása határhoz közeli csoportok részére a határok és a szuverenitás megkérdőjelezését jelentheti.

9 Lásd szintén a konferencián elhangzott előadás témáját, a másfél millió „látens” állampolgárról, amely a *ius sanguinis* korlátlan alkalmazásából ered: Bártfai Zsolt: „S kitántorgott Amerikába / másfél millió emberünk” (József Attila: Hazám, 1937).

10 Legalábbis 1998 és 2007 között 786 ezer olasz útlevelet állítottak ki külföldön élő olaszoknak. Giovanna Zincone és Marzia Basili: Country Report: Italy. EUDO Citizenship Observatory, 2009. szeptember, frissítve 2010. június, 10. o.

11 A régió hasonló szabályozásairól lásd: Kovács M. Mária, Pogonyi Szabolcs és Körtvélyesi Zsolt: The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe. EUDO Citizenship Comparative Reports, European Union Democracy Observatory on Citizenship, <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>

12 Will Kymlicka: Multicultural Odysseys – Navigating the New International Politics of Diversity, Oxford University Press, 2007, 190–196. o.

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa 2008-ban adta ki a Bolzanói Ajánlásokat,¹³ amelyek szerint területen kívüli hatású intézkedésekre csak a másik érintett ország beleegyezésével kerülhet sor, és a kisebbségi jogok biztosítása elsődlegesen a lakóhely szerinti állam kötelessége. Összességében azonban az Ajánlások elismerik az anyaország által nyújtott különböző támogatások legitimitását, hasonlóan a Velencei Bizottság e tárgyban született dokumentumához.¹⁴ Az Ajánlások kitérnek az állampolgárság kérdésére is: az államok figyelembe vehetnek nyelvi, kulturális, történelmi vagy családi kötelekeket a honosításkor, külföldön élő személyeknél is, azzal, hogy tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges kiterjesztésétől, és nem sérthetik a jó szomszédság és a területi szuverenitás elveit.¹⁵ Ez alapján úgy tűnik, a főbiztos a jogi kereteken túl tekint, és inkább a konfliktusmegelőzésre fókuszál.¹⁶ Bizonyosságul, hogy ez a félelme adott esetben megalapozott lehet, érdemes felidézni a 2008-as grúz-orosz konfliktust, ahol Oroszország arra hivatkozott, hogy a Dél-Oszétiában és az Abháziában élő orosz állampolgárokat kötelessége megvédeni. Az itt élők pedig a korábbi megengedő, a lakóhely elvét figyelmen kívül hagyó orosz szabályozásnak köszönhetően váltak orosz állampolgárokká.

Montenegró és Koszovó kapcsán hasonló félelmek jelentek meg, egyrészt a szerbiai, másrészt az albániai állampolgársági politika miatt. Ha áttekintjük a szerb, horvát, szlovén, román állampolgársági politikát, a határon túl élő azonos etnikumúaknak nyújtott állampolgárságot, kirajzolódik egyfajta trend az állampolgársági politika balkanizálódása felé, amelyhez Magyarország is csatlakozott 2010-ben.

A nemzetközi kitekintésnél maradva, érdemes a vonatkozó nemzetközi korlátozásokat áttekinteni, megjegyezve, hogy az állampolgárság kérdését a nemzetközi jog, de akár maga az Európai Unió is hagyományosan a nemzeti szuverenitás körébe tartozó hatáskörnek ismeri el. Az Európai Állampolgársági Egyezmény¹⁷ tartalmaz antidiszkriminációs klauzulát, kifejezetten tiltva a nemzeti vagy etnikai származáson alapuló különbségtételt, azonban a hozzá fűzött magyarázat szerint a nyelvtudáson alapuló különbségtétel nem tilos, és egyes országok állampolgárainak kiemelése sem. Ezt megerősíti, hogy számos európai állam biztosít kedvezményeket kulturális közelség alapján, például Spanyolország a spanyol ajkú latin-amerikaiaknak, vagy egyes tagállamok az EU-s tagállamok állampolgárainak. (Itt

13 EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főmegbízottja: The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note June 2008, <http://www.osce.org/hcnm/33633>, magyarul: Szarka László - Vizi Balázs - Tóth Norbert - Kántor Zoltán - Majtényi Balázs: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Gondolat, Budapest, 2009, Tér és Terep. 7. köt., V. Függelék, Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, http://www.mtaki.hu/docs/ter_es_terep_07/tet07_fuggelek_01.pdf

14 Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting, Venice, 19-20 October 2001, CDLINF (2001) 19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.pdf)

15 „States may take preferred linguistic competencies and cultural, historical or familial ties into account in their decision to grant citizenship to individuals abroad. States should, however, ensure that such a conferral of citizenship respects the principles of friendly, including good neighbourly, relations and territorial sovereignty, and should refrain from conferring citizenship en masse, even if dual citizenship is allowed by the State of residence. If a State does accept dual citizenship as part of its legal system, it should not discriminate against dual nationals.” Bolzanói Ajánlások 11. pontja.

16 Ez a főbiztos mandátuma alapján, amely kifejezetten a konfliktusmegelőzést írja elő, nem meglepő: „The High Commissioner provides "early warning" and, as appropriate, "early action" at the earliest possible stage in regard to tensions involving national minority issues that have the potential to develop into a conflict within the CSCE area, affecting peace, stability, or relations between participating States.” Helsinki Döntések (22), 1992-es EBESZ Helsinki Dokumentum.

17 European Convention on Nationality, Strasbourg, 6. XI. 1997, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>, magyarul: 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről. A kapcsolódó Explanatory Report: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm>

jellemzően egyes országok valamennyi állampolgárának nyújtott kedvezményről van szó.) Anélkül, hogy a részletekbe itt belemennék, annyi megállapítható, hogy mivel a magyar szabályozás a leszármazás és a nyelvtudás alapján biztosít kedvezményt, valószínűleg ez sem jelentene egyezményellenes diszkriminációt. Amennyiben azonban áttekintjük a honosítás két fő feltételrendszerét, az általános és az etnikai alapú kedvezményes utat, a kettő közötti távolság a rendszerváltás óta folyamatosan nőtt, és a tavalyi módosítás olyan mérföldkő lehet, ahol a kedvezmény alapját jelentő kapcsolat és a kedvezmény mértéke már nem arányos, és ez diszkriminációt jelent a kedvezményben nem részesülők számára.

A tiltott megkülönböztetésen túl egy további akadály lehet a *Nottebohm*-döntésből¹⁸ ismert effektív kapcsolat elve, amelynek hiánya ugyan nem teszi érvénytelenné a honosítást, annak nemzetközi jogi érvényesíthetőségét kizárja. Tehát ha Magyarország diplomáciai védelmet kívánna nyújtani egy olyan kettős állampolgárnak, aki a másik állampolgársága szerinti államban él, és ez utóbbi ország nem ismeri el a védelem jogosságát, Magyarországnak nem lenne lehetősége kikényszeríteni a védelmi jogosítványait. Erre a kérdésre később visszatérek, most következzen a hazai kontextus rövid ismertetése.

2. Hazai környezet

A rendszerváltás környékén úgy tűnt, van esély az állampolgárság kiterjesztésére, például az SZDSZ a '90-es évek elején még támogatni látszott a kettős állampolgárság megadását,¹⁹ aztán fordult a helyzet, és ritka konszenzus²⁰ látszott kialakulni arról, hogy az állampolgárság megadása nem megoldás, ellentétes lenne a szülőföldön maradás és az autonómia célkitűzésével. A kedvezmény- vagy státusztvény körüli vitákban is gyakran megjelent az érv, hogy a biztosított kedvezmények éppen az egyébként sokszor óhajtott állampolgárság alternatívái. Gál Kinga (jelenleg fideszes EP-képviselő) a Velencei Bizottságnak írott anyagában jegyzi meg, hogy Martonyi János akkori és jelenlegi külügyminiszter kizárta a kettős állampolgárság – vagyis a külhoni állampolgárság – ötletét.²¹

Később azonban a korábbi megfontolásokat felülírta egy népszavazási kezdeményezés. Mádl Ferenc köztársasági elnökként már 2003-ban úgy nyilatkozott, hogy nem zárkózik el az ötlettől, de hangsúlyozta, hogy a kettős állampolgársággal kapcsolatban fontos szempont annak mérlegelése, hogy ne nehezítsük meg a határon túli magyarok boldogulását a szülőföldön, ennek mindvégig kiemelt célnak kell maradnia.²² A köztársasági elnöknel maradván alkotmányos szempontból is érdekes kérdés, hogy a „*kifejezi a nemzet egységét*”²³ kitételben a nemzet melyik nemzetet takarja: a politikai közösséget vagy a

18 Liechtenstein v. Guatemala, *Nottebohm Case* (second phase), Judgment of April 6th, 1955: I.C. J. Reports 1955, p. 4.

19 A rendszerváltás programja, Programtézisek a kisebbségi kérdésről, 13. pont, http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/javaslatok/jav_03.html

20 Tóth Judit, aki tanulmányában az országgyűlési vitákat is idézve ad képet a határon túli magyarokat érintő egyes kérdések kapcsán kialakított politikai álláspontokról, a letelepedésről szóló fejezetben ezt írja: „1989 óta egyetértés volt a szülőföld politikában és a kettős vagy automatikus állampolgárság megadásának elvetésében”. Tóth Judit: A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről. In: Tóth Judit (szerk.): Schengen – A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Lucidus Kiadó, Budapest, Kisebbségkutatás könyvek, 2000. 154. o.

21 „*The Hungarian Foreign Minister also rejected any idea related to granting dual citizenship to ethnic Hungarians living abroad – this would be almost impossible also because of the accession negotiations with the EU.*” Gál Kinga [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD\(2002\)032-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD(2002)032-bil.asp)

22 A köztársasági elnök állásfoglalása a kettős állampolgárság könnyített megszerzéséről, 2003. december 1., http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allasfoglalasok/allasfogl_01.html

23 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 29. § (1) bekezdése.

magyar etnikumúak közösségét, esetleg, halmazelméleti kifejezéssel, ezek unióját.²⁴ Válasz helyett hivatkozom arra, hogy Sólyom László köztársasági elnök számos megszólalásában, fellépésével igyekezett hangsúlyos különbséget tenni a politikai és a kulturális nemzet fogalma között. A politikai nemzet nagyjából²⁵ az állampolgárságon alapuló közösséget jelenti. A kulturális nemzet ezzel szemben a magyar kultúra alapján definiált közösség, amely közvetlen jogi kapcsolatot nem jelent, bizonyos részletszabályozásokban jelenik meg az etnikai elv. Így kedvezményes elbírálást biztosít a honosításkor (a módosítás előtti eljárásokban is), a kedvezménytörvény alapján jogosít bizonyos támogatásokra, továbbá megalapozza a felelősségi klauzulában megjelenő alkotmányjogi kapcsolatot.

A politikai kontra kulturális nemzet fogalmát vizsgálva az biztos, hogy a lakóhely elvének kivétele a honosítás feltételei közül az etnicitás irányába tett határozott lépés, ha a választójogi vetületet is figyelembe vesszük, gyakorlatilag a két fogalmat „egymásra tolja”.

3. A szabályozás vizsgálata

Érdekes megvizsgálni, hogy a jog mit tud kezdeni egy olyan, nehezen meghatározható fogalommal, mint a nemzetiség. Minden ezzel a témakörrel foglalkozó törvénynek meg kell adnia, hogy melyek a minősítés feltételei. A kedvezménytörvény személyi hatálya a „*magát magyar nemzetiségűnek valló személy*”-ekre (eredetileg: nem magyar állampolgárokra) terjed(t) ki,²⁶ vagyis az identitásválasztás szabadságából indult ki. A korábbi állampolgársági szabályozás szerint kedvezményesen honosítható az a „*magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakik, és felmenője magyar állampolgár volt*”. A hatályos törvény, a 2010-es módosítás szerint az a személy jogosult kedvezményes honosításra, „*akinek felmenője magyar állampolgár volt[,] vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.*”²⁷ A korábbi állampolgársági szabályozás az állampolgártól való leszármazás elvét alkalmazta, lényegében a *ius sanguinis* kiterjesztéseként. Az új állampolgársági szabályozás egymás mellett alkalmazza a korábban is létező „állampolgár felmenő” elvét és egyfajta területiségi elvet a „magyarországi származás” alapján, feltételként szabva a nyelvtudást, egy kulturális elemet. Valójában a 2010-es módosítás kifejezett etnikai hivatkozás nélkül etnicizálja az állampolgárság megszerzésének feltételeit.

A fenti szabályozási bizonytalanság nem egyedülálló, a görög előírás²⁸ szerint „görög származás” alapján jogosult valaki a kedvezményes elbírálásra – ez tehát a származás elvét jelentené. A miniszteri indokolás szerint azonban valójában nem valamiféle rossz csengésű vérségi kapcsolatról van szó, hanem „nemzeti tudatosság”-ról, ez pedig kulturális kapcsolatot feltételez. Eljárásjogilag pedig két tanúnak kell igazolást adnia – az előbbieket szerint nem is tudható pontosan, hogy miről, a leszármazásról vagy a kulturális közelségről.

Végül érdemes sorra venni, hogy mivel szokás indokolni a külföldi állampolgárság bevezetését. Az érvek sorában központi elem az összetartozás kifejezése vagy erősítése. Ez két részre osztható, az anyaországhoz tartozás és a kultúrához tartozás megerősítésére.

24 Az Alkotmány kommentárja egy lábjegyzetben utal arra, hogy miközben ez a kitétel az államiság szimbolikus kifejezését jelentheti, azt az adott elnök szerepfelfogása töltheti meg tartalommal – vagyis az alkotmányjogon túlmutató politikai kérdés. Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég, Budapest, 2009. 950. o., 17. lábjegyzet.

25 Szavazati joggal mások, például az itt élő EU-s állampolgárok is rendelkeznek, a helyi és az európai parlamenti választásokon.

26 A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 1. § (1) bekezdése.

27 Mindkét idézet: a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése, 2011. január 1-je előtti és azt követően hatályos szöveg.

28 Dimitris Christopoulos: Country Report, Greece, EUDO Citizenship Observatory, September 2009, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Greece.pdf>, 1–2. o.

Az országhoz tartozás jelentheti egyrészt a könnyű beutazás lehetőségét, másrészt a magyarországi letelepedés megkönnyítését. A beutazás az EU révén Szerbia és Ukrajna kivételével lényegében biztosított. Szerbia felé az Unió eltörölte a vízumkötelezettséget, a vajdasági magyarok számára leginkább sérelmes akadályt, Ukrajnában pedig egyébként is problémás a kettős állampolgárság alkalmazása. A magyarországi letelepedésnél korábban éppen az érintettek döntési szabadságát megkérdőjelező megközelítés volt a nemzetpolitika középpontjában, vagyis adott esetben az áttelepülők akaratával ellentétesen is érvényesíteni a határon túli magyar közösségek fennmaradásának célját. Ha végre elfogadjuk, hogy azok a magyarok, akik életvitelszerűen Magyarországon kívánnak letelepedni, könnyebben jussanak magyar állampolgársághoz, elég lett volna a korábban is létező kedvezményes szabályt komolyan venni, és nem tenni ki sokszor megalázó eljárási nehézségeknek az állampolgárságért folyamodókat. Azonban a kézenfekvő, kevésbé „hangos” megoldás helyett a törvényhozás azt az utat választotta, hogy eltörli a lakóhely elvét is. (Egyúttal távolabbra került annak lehetősége, hogy a nem etnikai kedvezmény alapján állampolgárságért folyamodó, huzamosabb ideje itt élő külföldiek számára is valóban fair eljárás keretei között váljon elérhetővé a honosítás.)

Az összetartozás érzésének másik vetülete a magyar kultúrához tartozás erősítése lehet, amely magában foglalja a nyelvhasználatot, az oktatást, a kultúra támogatását, kapcsolattartást. Nem meglepő, hogy ezek megfelelnek a hagyományosan kisebbségi jogokként szabályozott területeknek. Röviden Halász Iván ezek állampolgársághoz fűződő viszonyát úgy foglalta össze, hogy az állampolgárság megadása nem számít klasszikus kisebbségi jogi eszköznek,²⁹ és joggal nem. A két megközelítés logikája ellentétes: a kisebbségi jogi intézményrendszer alapvetése, hogy a cél a kisebbség helyzetének javítása ott, ahol él, a lakóhely szerinti országban kell előrelépést elérni; a külföldi állampolgárság megadása viszont azt üzeni, hogy a boldogulás még mindig Magyarországtól függ. Erre utal Bárdi Nándor, amikor arról ír, hogy a megszabadulás boldogságát hozó kék madárként tekintettek a kettős állampolgárságra, egyfajta remény-illúzióra, amely majd felülírja a kisebbségi lét minden gyötrelmét.³⁰

Végül, visszatérve az alkotmányossági megfontolásokra, röviden nézzük, mit mond az Alkotmány az állampolgárságról, és hogyan illeszkedik ebbe a képbe a külföldi honosítás. Az Alkotmány 69. §-a foglalkozik az állampolgársággal kapcsolatos alkotmányos szabályokkal:

69. § (1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani.
(2) Magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet.
(3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.

Ezek a rendelkezések lényegében az új tervezet szerint is megmaradnak. (Kivéve a törvényes kitélt, amely okkal kerül ki a védelem elvének feltételei közül.) Az önkényes megfosztás tilalmára visszatérünk, nézzük a többit. A kiutasítás tilalma és a hazatérés joga értelmezhető a külföldi állampolgárok esetén is, bár világos az is, hogy nem az intézmény eredeti értelmében. A hazatérés ugyanis ekkor nem a lakóhely szerinti országba való hazatérést jelenti, és a kiutasítás tilalma is egész más jelentést kap, mint az országban élő állampolgárok esetén.

29 „Abban az országban, ahol a kisebbségek élnek, a kettős állampolgárság nem nyújt újabb többletjogokat, azon a potenciális mozgásszabadságon kívül, amely abból áll, hogy az érintett kettős állampolgár könnyebben cserélhet lakhelyet. A tömeges áttelepüléssel viszont váratlanul radikálisan meg is oldódhat a kisebbségi kérdés – egyszerűen megszűnik.” Halász Iván: A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? Regio: kisebbség, politika, társadalom 15. évf. (2004), 4. szám, 19. o.

30 Bárdi, Nándor: A mumusok és a kék madár. Mi történt? Miről beszél(t)ünk? Interjú. Regio: kisebbség, politika, társadalom 15. évf. (2004), 4. szám, 51–84. o.

Tehát mindkét elvnel elmondható, hogy a külhoni állampolgárság fényében egész más jelentenek, mint azt a jogintézmények célja eredetileg sugallta. A diplomáciai védelem másik állampolgárság szerinti állammal szemben a nemzetközi jogi szabályok szerint nem gyakorolható, és kérdéses az is, hogy harmadik államokkal szemben gyakorolható-e az effektív kapcsolat elve alapján.

A fentiek alapján arra juthatunk, hogy az állampolgárság „nem erre való”, a kisebbségpolitikai célkitűzésekhez viszonyítva nem megfelelő eszköz. Ehhez érdemes felidézni Bibó István gondolatait, ő 1946-ban a következőket írta: Magyarország „*nem adhatja fel a magyar kisebbségek sorsával szemben való politikai érdekelttségét, ezt azonban nem hangos demonstrációkkal, hanem a magyar kisebbségek életérdekeinek a reális biztosításával óhajtja érvényesíteni*”.³¹ A fentiek alapján látható, hogy továbbra is aktuális ez a felosztás a „hangos demonstrációk” és a reális érdekérvényesítés között.

Az alkotmányból idézett szakasz első bekezdésben foglalt tilalom alapján állampolgárságától megfosztani csak kivételes esetben lehet valakit. Ha egyszer a határon túli magyar közösségek bekerülnek az állampolgárok körébe, nincs visszaút. Az állampolgárok között a megszerzés módja alapján nem lehet különbséget tenni, továbbá a változás a következő nemzedékekre is kiterjed a *ius sanguinis* elve alapján – akkor is, ha esetleg a lakóhely követelményét mint a honosítás feltételét a későbbiekben esetleg visszaállítják.³²

Tehát a külhoni állampolgárság jelenségével egészen biztosan hosszú távon számolni kell, ebben az értelemben is lezárult egy száz éves időszak.

31 Bibó István: A békeszerződés és a magyar demokrácia, Válasz, 1946. okt. In: uó: Válogatott tanulmányok, Második kötet, 1945-1949, Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 296. o.

32 A választójog kiterjesztésére ez annyiban igaz, hogy az állandó lakóhely feltételének megtartása/visszaállítása bizonyos körben jelenthet korlátozást, az akadályt a magyarországi lakcímre bejelentkezés képezheti.