

A KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG PROBLEMATIKÁJA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZLOVÁKIAI, ILLETVE UKRAJNAI SZABÁLYOZÁSOKRA

Bevezetés

A kettős állampolgárság intézményének szabályozása körül felmerülő viták, és az azzal kapcsolatos szkepticizmus, mint határon túli magyart és leendő jogászt arra készítettek, hogy mélyebb vizsgálatnak vessen alá e jogintézményt két határon túli régió vonatkozásában. A nemzetközi szakirodalom egy része a kettős állampolgárságot egy olyan vitás megoldásnak tekinti, amely az etnikai származást az állampolgársággal azonosítja, és az általa nyújtott jogosítványok destabilizálják az adott államot.¹ Ezzel szemben a másik nézőpont azt vallja, hogy a kettős állampolgárság egy hatékony, de átmeneti eszköz a jogegyenlőtlenségek kezelésére, és megfelelő konstrukció a többlétejes jogosságok nyújtására a kisebbségek számára.²

A bizonyítani kívánt felvetés, hogy a kettős állampolgárság elősegíti a határon túli régiók fennmaradását – különös tekintettel a felvidéki és kárpátaljai magyarságra – annak szimbolikus és gyakorlati előnyeivel párosulva, miközben a magyar nemzetpolitika stratégiai céljával kitűzött nemzetépítési törekvések eszközéül is szolgál. Mindennek feltétele a megfelelő, garanciákat nyújtó szabályozási rendszer kialakítása mind az anyaország, mind pedig a szomszédos országok részéről. Az elméleti részben tárgyalt kereteket a gyakorlatba is megvizsgáljuk, a két határon túli régió szabályozásának bemutatásával.

¹ Szarka László: A kettős állampolgárság jogintézménye mint a kisebbségi és a migrációs léthelyzetek kezelésének eszköze. *Kisebbségkutatás*, 2004. 13. évf., 2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

² Szarka 2004 *i.m.*, 1.

Az elméleti bevezetés után megvizsgáljuk Magyarország szabályozási rendszerét a kettős állampolgárság vonatkozásában, majd tanulmányunk központi részét képező, a két határon túli régióban megvalósuló kettős állampolgárság szabályozásának bemutatására térünk át. Azt kívánjuk vizsgálni, hogy milyen gyakorlati előnyöket rejt magában az intézmény, és az általa nyújtott többletjogosultságok hogyan járulnak hozzá a nemzeti kisebbségek megmaradásához. A dolgozat alapdilemmája ezen gyakorlati előnyök megvalósulásban rejlik, ugyanis az intézmény az egyes régiókban való szabályozatlansága miatt, másrészt nem koherens szabályozás folytán negatívumok érik a magyarságot, melynek következtében a kettős állampolgárság nem tud kedvező hatást kiváltani, s ellentétes eredményekhez vezethet. Végezetül arra szeretnénk rávilágítani, hogy ennek a problémának a kiküszöbölésére milyen alternatív eszközök állnak rendelkezésre.

A kettős állampolgárság elméleti kérdései

Az állampolgárság egy természetes személy és egy állam között fennálló jogviszony, melynek keretében jogokról és kötelezettségekről beszélhetünk. Ezen jogok egyik legfontosabb eleme az állampolgársághoz való jog. A belső jog, a nemzetközi joggal ellentétben az állampolgárságról, mint jogintézményről beszél, szemben a nemzetközi joggal, mely alanyi jogként ismeri el. E distinkció lényege abban rejlik, hogy az állampolgárság megszerzése a szuverén állami akarat függvénye.³ A kettős állampolgárság fogalmi meghatározásában kiindulópontunk az Európai állampolgársági egyezmény,⁴ melynek értelmében az állampolgárság valamely személy és egy állam közötti jogi kötelék, amely nem utal a személy

³ Dr. Sáska Zoltán Attila: A sokat vitatott állampolgárság. *Hadtudományi Szemle*, 2013. 6. évf., 1. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 01., 152.

⁴ Lásd az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezményt.

etnikai származására.⁵ A jogi interpretáción túl az állampolgársági jogviszony megállapításához az is szükséges, hogy tényleges és valóságos kapcsolat álljon fenn a polgár és az állam között. A *Nottebohm-ügy*⁶ alapján elterjedt vélemény volt, hogy ez a valóságos kapcsolat csak az állam területén való életvitelszerű tartózkodást jelenti, mindazonáltal ez nem meríti ki a valóságos kapcsolat fogalmi kategóriáját.⁷ Ez a ténylegesség megnyilvánulhat az összetartozás társadalmi tényében, az érdeklődés és az érzelmek megfelelő kapcsolatában.⁸ Nemcsak az a polgár áll valóságos kapcsolatban az államával, aki életvitelszerűen az országban él, hanem az is, akinek van egy olyan szellemi, nyelvi, kulturális, identitásbeli kapcsolata az országgal, amely ezt a tényleges kapcsolatot valóságossá teszi, és ezt tartalommal tölti meg.⁹ Ennek a valóságos és tényleges kapcsolatnak a fizikai és jogi megjelenési formája a kettős állampolgárság, mely a fentebb megnevezett jogi és „érzelmi” viszonyt egyaránt magába foglalja. Tanulmányunkban, a fentebb említett kontextusban kívánjunk értelmezni a kettős állampolgárságot.

Az uniós, illetve a nemzeti állampolgárság viszonyát rendező *Rottmann-ügyben* az Európai Unió Bírósága több érdemi megállapítást is hozott.¹⁰ Egyrészt kimondta, hogy annak ellenére, hogy az

⁵ Kovács Kriszta – Körtvélyesi Zsolt – Nagy Alíz: Hol a határ? A külhoni etnikai állampolgárság és a diszkrimináció tilalma. *Fundamentum*, 2015. XIX. évf., 4. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 11., 43.

⁶ Az ügy tényállása: A Guatemalában élő Nottebohm német üzletember 1939-ben liechtensteini állampolgárságot szerzett. A világháború kitörése után vagyonát Guatemala lefoglalta, őt magát az USA-ba internálta. Liechtenstein ezután kártérítést követelt új állampolgárának. Az ítélet kimondta, hogy Nottebohm valójában nem kötődött Liechtensteinhez, pusztán egy semleges ország állampolgári státuszára volt szüksége, amit Guatemala nem köteles elismerni.

⁷ Liechtenstein v. Guatemala (Nottebohm-ügy), Nemzetközi Bíróság 1955. április 6-ai ítélete.

⁸ Ganczer Mónika: Állampolgárság a nemzetközi jogban-államutódlás esetén. Széchényi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013. Letöltés helye: www.doktiskjog.sze.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 42.

⁹ Cserny Ákos: „Határtalan választások” *Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Választási Rendszerek Kutatóműhely, 2014. Letöltés helye: www.m.ludita.uni-nke.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 28.

¹⁰ Az ügy tényállása: Az ügyben egy osztrák állampolgár német állampolgárságot szerzett, melynek következtében le kellett mondania a korábbi osztrák állampolgársá-

ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Másrészt, a tagállamoknak az állampolgárságot érintő döntések meghozatala során, az uniós jogra, illetve az arányosság elvére figyelemmel kell eljárniuk, különösen akkor, ha az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozzák. Így alakult ki az uniós jogban az ún. *Rottmann-teszt*.¹¹

Ahogy említettük, az állampolgárság kérdésköre kizárólag az adott ország szuverenitásának hatáskörébe tartozik, így adott esetben annak eldöntése is, hogy milyen feltételrendszert teremt az állampolgárság megszerzéséhez – értve ezalatt a többes állampolgárság intézményét is. Ennek meghatározásában az államnak annyiban nincs kizárólagos joga, hogy az alapvető emberi jogok és a nemzetközi jogban lefektetett elvek tiszteletben tartása korlátokat szab annak meghatározásában. A két kiválasztott ország esetében is, sokkal inkább annak vizsgálatán lesz a hangsúly, hogy a szabályozás sért-e valamilyen alapvető emberi jogot, vagy a nemzetközi jogban általánosan elfogadott elvi tételeket, mintsem annak fejtegetése, hogy miért nem vezette be egy ország a kettős állampolgárságot. Egy országot nem lehet csupán azért felelősségre vonni, mert nem engedélyezi a kettős állampolgárságot. Ellenben, ha az állampolgársággal kapcsolatban valamely jogsértésre kerülne sor, az már megteremtené a megfelelő jogalapot az ország felelősségre vonásához. Az állampolgársági elvek közé tartozik – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában is meghatározott állampolgársághoz való jog, az önkényes megfosztás tilalma, a hontalanság elkerülése, valamint diszkrimináció tilalma.¹² Ezek hatékony érvényesülése pedig az adott ország belső szabályozásától függ.

A fentiekből következik, hogy az Európai Unió államai között sem alakult ki egy egységes gyakorlat a kettős állampolgárság szabályozásában, de az általánosságban megállapítható, hogy

gáról. Később az új állampolgárságát csalárdság miatt visszavonták, és így tagállami állampolgárság nélkül maradván elveszítette uniós polgárságát és jogait is.

¹¹ Janko Rottmann v. Freistaat Bayern ügy, C-135/08 számú ítélet.

¹² Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (15. cikk).

azon országok vannak többségben, akik ezt engedélyezik. Négy csoportot különíthetünk el, aszerint hogy hogyan viszonyulnak a jogintézményhez: kettős állampolgárság megelőzésére, csökkentésére, elismerésére törekvők csoportja, valamint az azt toleráló államokéra. Dánia, Ausztria, Németország, Észtország, Litvánia és Lettország állampolgárság jogi szabályozása az első kategóriába tartozik, tehát szigorú szabályozást alkalmaznak, ugyanis, egy másik állam állampolgárságért való folyamodás következtében, az első automatikusan megszűnik. Ez egy komoly jogi aggályt vet fel, nevesül az előzőekben tárgyalt állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma elvének sérelmét. A második csoportba tartozó országok a kettős állampolgárság csökkentésére törekszenek: Belgium, Hollandia, Finnország, valamint Szlovákia a 2010-es állampolgársági törvény módosítását követően. A harmadik kategóriába azon országok tartoznak, akik elismerik a kettős állampolgárságot: Egyesült Királyság, Portugália, Spanyolország, Svédország, Franciaország, Írország, Olaszország. A negyedik csoportot azon országok alkotják, akik tolerálják a kettős állampolgárság intézményét, mint például Görögország.¹³

A többes állampolgárság intézményének kialakulását és annak létjogosultságát alapvetően két fő irányból közelíthetjük meg: egyrészt az őshonos nemzeti kisebbségek kérdéskörét vizsgálva - a határváltozások eredményeképp bekövetkező etnikai változások, másrészt a bevándorlás oldaláról. A migrációból kifolyólag a migráns a kibocsátó országtól nem szakad el véglegesen, a befogadó államhoz viszont valamennyire kapcsolódik munkája által. Az állampolgárság transznacionális elmélete alapján a kettős állampolgárság térhódítása figyelhető meg, ugyanis egyre több állampolgár törekszik a fogadó állam állampolgárságának a megszerzésére a gazdasági aktivitásból kifolyólag.¹⁴ A tanulmányban az első kérdéskört fogjuk részleteiben bemutatni, azon belül is két szempontból:

¹³ Az EU tagállamainak viszonya a többes állampolgársághoz. *Beszélő*, 2003. október. 8. évf., 10. szám. Letöltés helye: www.beszelo.c3.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 21.

¹⁴ Illés Sándor: *Többes állampolgárság három perspektívából*. Letöltés helye: www2.sci.u-szeged.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22., 317-318.

Magyarország és egy Európai Unió tagállam, valamint Magyarország és egy harmadik ország közötti gyakorlat vizsgálásával.

A kettős állampolgárság bevezetése a határon túli magyarok számára

A határon túli magyarok a magyar politikai diskurzus részét képezik, fokozott figyelemnek örvendtek és örvendenek, mintegy történelmi igazságtételül szolgálva az őket ért sérelem gyanánt. Ezt Magyarország a jogforrási hierarchia élén elhelyezkedő Alaptörvény D) cikkében elvi éllel is rögzítette, annak kimondásával, hogy *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”*.¹⁵ A felelősségi klauzulának is nevezett cikk megfelelő legitimációs alapot teremt az ország számára a határon túli magyarok helyzetére vonatkozó intézkedések meghozatala során. Taxatív felsorolás hiányában a jogalkotó ezt a kérdéskört nyitva hagyja, hogy mely rendelkezések tartoznak ide, széles mozgásteret teremtve ezzel. Látszólag ebbe a jogalkotási hullámba illeszkedik a később bemutatásra kerülő jogszabályi változások is, azonban ezek a lépések messze túlmutatnak a merő szimbolizmuson, és tartalmi változásokat hoznak mind a felelősségi klauzula érvényesülésben, mind a politikai közösség határaiban.¹⁶

A felelősségi klauzula mellett fontos legitimációs alapot képez Magyarország számára a határon túli országokkal kötött Alapszerződések. Az Alapszerződések garanciákat tartalmaznak a szomszédos országban élő magyar kisebbség jogainak biztosítására, s az

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (A továbbiakban: Alaptörvény)

¹⁶ Körtvélyesi Zsolt: Állampolgárság és felelősségi klauzula. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/30. Letöltés helye: www.plwp.eu; letöltés ideje: 2019. 04. 02., 2-6.

esetleges jogsértéseket a magyar kormánynak módja van hivatalosan is szóvá tenni. Ennek egyetlen egy korlátja van: egymás területi épségének tiszteletben tartása, az esetlegesen felmerülő vitákat a felek kizárólag békés eszközökkel oldhatják meg – fogalmaz az 1991 decemberében aláírt magyar–ukrán alapszerződés 2. cikkelye. Az alapszerződések fő elvei közé tartozik: a szerződő felek lemondának egymással szembeni területi követelésükről, a területi határok sérthetlensége, a viták békés rendezése, az államok területi integritása, az erőszaktól való tartózkodás.¹⁷ Tehát, Magyarországnak bilaterális szerződésen alapuló lehetősége, hogy fellépjen a határon túli magyarok jogainak védelme érdekében, a fentebb megnevezett elvek betartása mellett.

A kettős állampolgárság elméleti kérdéseit – és a fentebb megnevezett elveket vizsgálva – ellentmondásosnak tűnik annak bevezetése. Ugyanis, a nemzethez tartozásnak nem feltétele az állampolgárság, hiszen állampolgárság nélkül is magyarok a nem Magyarországon élő magyarok, azonban a 2004. december 5-ei eredménytelen népszavazás után a magyar állampolgárság megszerzése sokak számára a nemzethez való tartozás szimbólumává vált.¹⁸ A kettős állampolgárság kérdése 2010-ben került újra terítékre, amikor a parlament 352 szavazat mellett elfogadta az állampolgárság határon túliakra történő kiterjesztését.¹⁹ A törvény elfogadásával lehetővé vált az egyszerűsített honosítás bevezetése a határon túli magyarok számára. A jogszabály lényege, hogy a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem kell letelepedni Magyarországon, nem kell állampolgársági vizsgát tenni, elég a magyar nyelv ismerete és egy olyan felmenő, aki magyar állampolgár volt.²⁰

¹⁷ Zeman Ferenc: Történelmi bűn vagy jó kiindulási alapot jelentő minimum? In: *Rendszerváltó Archívum*, 2017. 2. évf., 4. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22.

¹⁸ Állampolgárság, szavazás. Nemzetpolitikai Kutatóintézet elemzés, 2014. április 6. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

¹⁹ Pogonyi Szabolcs: Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában. *Magyar Kisebbség*, 2013. XVIII. évf., 3-4. (219-225) szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 15., 221.

²⁰ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

A pozitív diszkrimináció a határon túli közösségek irányába a kettős állampolgárság bevezetése után is folytatódott. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény nem tette a választójog gyakorlásának feltételévé az állandó magyarországi lakhelyet, ezzel pedig lehetővé vált, hogy azok a magyar állampolgárok is élhessenek a választójoggal, akik nem rendelkeznek magyarországi lakhellyel – ez tipikusan az egyszerűsített honosítás intézményének gyakorlóit jelentette.²¹ A 2011 végén elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény preambuluma kimondta: „*a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részesei.*”²² Így az új állampolgársági törvény után a választási törvény is módosult, mely által egyértelművé vált: a külhoni magyarok is a politikai közösség részét képezik. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény értelmében, míg a Magyarországon állandó lakhellyel rendelkező választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára is szavazhatnak, addig a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak egy pártlistára adhatják le voksukat. Következésképpen, a külhoni magyarok a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgároktól eltérően nem kettő, hanem egy szavazattal rendelkeznek, ami összhangban áll az Alaptörvénnyel, melynek XXIII. cikk (4) bekezdése kimondja: „*sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.*”²³

A kettős állampolgárok választójoga egy alkotmányjogi kérdést vet fel. A választójog a demokratikus rend legitimitációjaként szolgál. Ilyen szempontból aggályos lehet a választójog kiterjesztése olyan személyekre, akik – belföldi lakhely hiányában – állampolgárságuk ellenére, csak alkalmoszerűen kerülnek kapcsolatba az érintett országgal. Ennek a sokat vitatott kérdés feloldására két álláspont bemutatásán keresztül teszünk kísérletet. López-Guerra érvelése szerint nem illeti meg őket a szavazati jog, mivel életvitelszerű tartózkodás híján a választás eredménye nem

²¹ Lásd, Alaptörvény, XXIII. cikk. (1) bekezdés.

²² 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

²³ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés

befolyásolná mindennapjaikat, ebből kifolyólag jogosultsággal sem rendelkeznek ilyen szintű kérdésekben dönteni. Bauböck²⁴ álláspontja bevezeti a *stakeholder* állampolgárság fogalmát, ami magába foglalja az „állampolgár érdekelttségét is az adott közösségben, vagyis hogy nem csak amiatt tartozik az adott politikai közösséghez, mert ott született, vagy ott él, hanem mert érdekelt annak jövőjében.” Szerinte azok is részt vehetnek a választásokon, akiknek a jövőjét közvetett vagy közvetlen módon a választás eredménye befolyásolná.²⁵ Álláspontunk szerint, utóbbi elv érvényesül a határon túli magyarok vonatkozásában is.

A gyakorlatban a külföldi magyarok szavazataikkal az Országgyűlésben kiosztásra kerülő 199 mandátumból a 93 listás hely kiosztását befolyásolhatják, a 106 egyéni választókerületi mandátumra nincs hatásuk.²⁶ A határon túli szavazók maximum két-három parlamenti szék sorsáról tudnak dönteni. Megjegyzendő, hogy a 2014-es választások során ez a szám egy volt, 2018-ban pedig nulla, mivelhogy a listás mandátumok számítására szolgáló *D'Hondt-mátrix* sajátosságai miatt ezek nem vezettek plusz mandátumhoz.

Az állampolgárságot igénylők magas száma jelzi (2017-ben egymillió honosított magyar állampolgár volt)²⁷, hogy a határon túli magyarságnak jelentőséggel bír a magyar állampolgárság, függetlenül attól, hogy azt szimbolikus okok miatt igényelte, vagy esetleg valamilyen hasznot remél annak birtoklásától. De az elvi jelentőséggel kijelenthető, hogy nem a szavazati jog megszerzése szerepelt motivációként, hanem sokkal inkább az összetartozás szubjektív

²⁴ Bauböck, Rainer: Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting. In: *Fordham Law Review*, 2007. Letöltés helye: www.ir.lawnet.fordham.edu.hu; letöltés ideje: 2019. 04. 15.

²⁵ Papp Z. Attila – Vass Ágnes: Külföldi szavazás: kontextusok és Kárpát-medencei percepciók. *Pro minoritate*, 2014, ősz. Letöltés helye: www.matarka.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 5-8.

²⁶ Herner-Kovács Eszter – Illyés Gergely – Rákóczi Krisztián: Külföldi szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon. *Kisebbségkutatás*, 2014. XXIII. évf., 2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 8.

²⁷ MTI: Megvan az egymilliomodikként honosított külföldi magyar. 2017. 12. 26. Letöltés helye: www.mandiner.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 04.

érzésének erősítése, ami szimbolikus értelemben (is) szolgálja az integrációt.²⁸

A kettős állampolgárság szlovákiai szabályozása

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1993. január 19-én fogadta el a szlovák állampolgárságról szóló 1993. évi 40. sz. törvényt, amelyet azóta többször módosítottak. Legutóbbi módosítására 2010. május 26-án került sor, ami negatív hatással járt az ott lévő magyar közösségek számára. A módosítás értelmében az a szlovák állampolgár, aki más ország állampolgárságát felveszi, a szlovákot elveszti.²⁹ Az ellentörvényként is emlegetett állampolgársági törvény egyértelmű válasz volt a magyar egyszerűsített honosítás bevezetésének lépésére, mindezt egy politikai kampány közepette. A szlovák intézkedés körül számos jogi és az ember általános igazságérzetét sértő aggály fogalmazódott meg.

A Szlovák Alkotmány 5. cikkelye (1) bekezdése értelmében a Szlovák Köztársaság állampolgárságának megszerzéséről és elvesztéséről törvény rendelkezik. Az alkotmány 2. cikkelye értelmében továbbá senki nem fosztható meg akarata ellenére a Szlovák Köztársaság állampolgárságától.³⁰ Ha jogi szempontból elemezzük a kérdést, akkor az alábbi következtetésekre juthatunk: Az alkotmányjogi szabályozásnak megfelel a módosított törvény, ugyanis a jogszabály egyértelműen rögzíti azt az esetet, hogy milyen feltételek fennállása esetén veszíti el valaki az állampolgárságát. A törvény hozzáférhető, így nem sérti a jogbiztonság követelményéből fakadó előreláthatósági és hozzáférhetőségi követelményt. Egyértelműen kifejezi, hogy „*akaratnyilvánítás*” alapján, tehát az állampolgárnak a törvény egyértelműségéből és hozzáférhetőségéből kifolyólag

²⁸ Pogonyi Szabolcs: Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában. *Magyar Kisebbség*, 2013. XVIII. évf., 3-4. szám. www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 02. 05., 219-220.

²⁹ 40/1993. törvény A Szlovák Köztársaság állampolgárságáról.

³⁰ 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya.

mindenképp számolnia kell azzal, hogy magatartása milyen jogkövetkezményeket von maga után. Mindazonáltal az, hogy alkotmányjogi szempontból a törvényi szabályozás megfelel a formai- és a normatív követelményeknek, nem jelenti azt, hogy minden rendben van a törvénnyel. Egy másik ország állampolgárságának felvétele nem jelenti azt, hogy a szlovák állampolgár azzal egy időben le is mond a szlovák állampolgárságáról, így a szlovák állampolgárságukat emiatt elvesztő személyek akarata ellenére veszítik el azt, ami szembe megy az alkotmány erre vonatkozó rendelkezésével. A kérelmező akarata ugyanis csak a magyar állampolgárság felvételére terjed ki, amelyből nem vezethető le, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságtól. Az alkotmány értelmében ezért csak akkor veszíthető el a szlovák állampolgárság, ha arról az egyén lemond, ám jelen esetben ez nem valósul meg.

Az Európai állampolgársági egyezmény megengedi, hogy a szerződésben részes állam megfossza állampolgárságától azt, aki egy másik állam állampolgárságát önként megszerezze, de két elvet figyelembe kell venni: az állampolgárságtól való megfosztás önkényét (önkényességi tilalom), illetve a hontalanság elkerülését. Szlovákia esetében, az az állampolgár, akit megfosztottak a szlováktól, gyakorlatilag nem lesz hontalan, hiszen magyar állampolgársággal továbbra is rendelkezni fog. Jogi szempontból tehát ez is megfelelt minősítést kap. Szó sincs azonban arról, hogy a szlovák szabályozással minden rendben lenne. Csak magyar állampolgársággal rendelkező személyek számára – az állampolgárságtól való megfosztás következtében – tulajdonképpen a mindennapi életvitelt lehetetlenítik el. A hontalanok két csoportja különíthető el: a *de jure*, illetve a *de facto* hontalanoké. *De jure* hontalanok azok a személyek, akiket hivatalosan egy állam sem tekint állampolgárának, míg *de facto* hontalannak azok a személyek minősülnek, akik rendelkeznek jogi értelemben vett állampolgársággal, de az nem tényleges, mivel az abból eredő jogokat valamilyen oknál fogva nem tudják gyakorolni.³¹ Az utóbbi figyelhető meg a felvidéki magyarok esetében is.

³¹ Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. *Külvi-*

Aki elveszti a szlovák állampolgárságát, erről a tényről köteles haladéktalanul tájékoztatni a lakhelye szerinti szlovák illetékes államigazgatási szervet, a körzeti hivatalt. Ha valaki nem tesz így, szabálysértést követ el, amiért 3319 eurós bírsággal sújtható.³² Ugyanakkor csak az sújtható ilyen összegű bírsággal, akiről kiderül, hogy felvette. Ez pedig – az elviekben önkéntes bejelentési kötelezettségen alapul. Ha pedig nem így történik, és máshogy jut a hatóság tudomására a „jogsértés”, akkor felvetődik a személyes adatokkal való visszaélés kérdése.

Az állampolgárság ex lege megvonása – más állam állampolgárságának önkéntes felvétele esetén – nem felel meg az általánosan elvárható, egy demokratikus jogállamban megvalósuló szabályozásnak: ugyanis a döntéseket nem indokolják, indoklás hiányában pedig a jogorvoslathoz való jog hatékony gyakorlásáról sem beszélhetünk, ami ilyen mértékű jogsértés esetén szükségszerű lenne, hogy megfelelő bírói fórumrendszerek biztosítsák a jogfosztottak jogorvoslati igényeit. Az állampolgársági törvény módosításában történtek előrelépések, mely a törvény enyhítését célozták meg. 2015-ben fogadták el azt a belügyminiszteri rendeletet,³³ melynek értelmében visszakapják a szlovák állampolgárságukat azok, akik állandó lakhellyel rendelkeznek az adott országban, melynek állampolgárságát felvették.³⁴ Más kérdés, hogy ennek a gyakorlatban kevésbé voltak érezhető hatásai. A módosítás következtében bizonyos esetekben visszaadható az elvesztett állampolgárság a volt szlovák állampolgároknak, akik 1993. január 1-je után veszítették el. A kérelem megítélése során figyelembe veszik azt is, milyen okokból veszítette el a szóban forgó személy az állampolgárságát, valamint,

lág, 2011. VIII. évf., 1-2. szám. Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 04., 76.

³² Szombattól hatályos a módosított szlovák állampolgársági törvény. *Új Szó*, 2010. 07. 16. Letöltés helye: www.ujso.com; letöltés ideje: 2019. 06. 21.

³³ Lásd a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma által 2015. január 9-én elfogadott, a Szlovák Köztársaság állampolgárságának különleges okokból történő odaítéléséről szóló rendeletét. Letöltés helye: www.minv.sk; letöltés ideje: 2019. 06. 30.

³⁴ Kiss Balázs: Nyolc év alatt 2398-an veszítették el a szlovák állampolgárságukat. *Info Start*, 2018. Letöltés helye: www.infostart.hu, letöltés ideje: 2019. 06. 29.

hogy milyenek voltak az idegen állampolgárság felvételének körülményei: „Elsősorban azt, volt-e tartózkodási engedélye az érintettnek a másik államban az állampolgárság felvétele idején”³⁵ Fontos megvizsgálni azt a kérdést, hogy ez az úgynevezett könnyítés milyen módon segíti az állampolgárságuktól megfosztott magyarokat, hiszen túlnyomó részük nemzeti öntudatból vette fel a magyar állampolgárságot. Mivel ezek a személyek jelenleg is Szlovákiában élnek, nem rendelkeznek állandó magyarországi lakhellyel, így a módosítás nem érinti őket.³⁶

Az állampolgárságtól való megfosztás gyakorlati kivitelezése sem történt a jogállamiság követelményeinek megfelelően. A jogfosztottak a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a strasbourgi bíróságnál folytatták jogérvényesítésüket. Azonban mindennek erős korlátokat szab, hogy ebben a kérdésben nincs nemzetközi jogorvoslat. A jogfosztottak nemzetközi fórumokon próbálták jogorvoslati igényeiket érvényesíteni. Ennek egyik leghíresebb esete Tamáska Ilonka, aki petíciót nyújtott be, hogy a szlovák állampolgársági törvényt helyezték hatályon kívül.³⁷ A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának vagy a luxemburgi EU Bíróságnak viszont nincs hatásköre ezt megítélni. Ahogy Lomnici Zoltán, az Emberi Méltóság Tanácsának elnöke megjegyezte: „olyan dokumentumot tudtunk csatolni, amiből kiderül, hogy állampolgári alapon elvonták a szociális biztosítást, az ingyenes orvosi ellátást az érintettektől. Ezen jogsértés ellen semmilyen jogorvoslatnak nincs helye.”³⁸ A Bíróság kizárólag az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok megsértése kapcsán bír joghatósággal, az „állampolgársághoz való jogot” az Egyezmény nem tartalmazza. Ugyanakkor a szlovák állam-

³⁵ Négy és fél év alatt 1010 embert fosztottak meg a szlovák állampolgárságától. *Felvidék.ma*, 2015. 03. 01. Letöltés helye: www.felvidek.ma; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

³⁶ Berta Ágnes: Kettős állampolgárság Szlovákiában? *Felvidék.ma*, 2015. 02. 23. Letöltés helye: www.felvidek.ma; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

³⁷ Ilonka néni is örömmel értesült az EP döntéséről állampolgárság ügyben. *Felvidék.ma*, 2013. 03. 24. Letöltés helye: felvidek.ma, letöltés ideje: 2019. 06. 29.

³⁸ Pásztor Péter: Kettős állampolgárság: a felvidéki jogfosztottak újból Strasbourghoz fordultak. *Felvidék.ma*, 2015. 03. 24. Letöltés helye: felvidek.ma, letöltés ideje: 2019. 06. 29.

polgársági gyakorlathoz kapcsolódik több más járulékos probléma is: az állampolgárság elvételének folyamata nincs szabályozva, nincsenek eljárási garanciái, rendezetlen az állampolgárságuktól megfosztott személyek egészségügyi és nyugdíjellátása stb. Ez az ügy azonban az alapkérdést, magának az állampolgárság megfosztásának a kérdését nem érintené.³⁹

Ha a kettős állampolgárság előnyeiről szeretnénk szót ejteni az országban, megállapítható, hogy sokkal inkább szimbolikus jelentősége van, mintsem gyakorlati előnyei lennének. Az uniós tagállamokban a magyar állampolgárság felvételét kevésbé indokolhatja más, mint a nemzeti összetartozás ápolása, az anyaországgal való kapcsolatok erősítése. Kárpátalján ugyanakkor a magyar állampolgárságot szerző személyek új útlevelük megszerzésével szabadon mozoghatnak a schengeni övezetben, akadálytalanul távozhatnak a kedvezőbb megélhetési lehetőségeket ígérő nyugati tagországokba.

A kettős állampolgárság ukrainai szabályozása

A kettős állampolgárság szabályozása Ukrajnában számtalan kérdést vet fel mind jogalkotói, mind pedig jogalkalmazói szempontból. Ha valamilyen kifejezéssel tudnánk e szabályozást jellemezni, akkor az az egyértelműség hiánya lenne. Ha szorosan értelmezzük az ukrán alkotmány erre vonatkozó 4. cikkét, az megállapítja, hogy Ukrajnában „egy (egységes)” állampolgárság van.⁴⁰ Az állampolgárságról szóló törvény⁴¹ ezt úgy határozza meg, hogy az országon belüli egyes közigazgatási-területi egységekben nem létezhet más állampolgárság. Ugyanez a törvény kimondja, hogy ha egy ukrán állampolgár felveszi más ország állampolgárságát, vagy más állam polgára ukrán állampolgárságot szerez, akkor az Ukrajnához fűző-

³⁹ Mózes Szabolcs: Nemzetközi fórumokhoz fordulhatnak a kettős állampolgárok. *Új Szó*, 2014. Letöltés helye: www.ujso.com; letöltés ideje: 2019. 05. 10.

⁴⁰ Ukrajna Alkotmánya, 1996. 2680-VIII/Конституція України, 1996. 2680-VIII.

⁴¹ Ukrajna állampolgárságáról szóló törvény, 2001. 957-VIII/Про громадянство України, 2001. 957-VIII.

dő jogviszonyában kizárólag ukrán állampolgárnak tekintendő. Tehát nem tiltja, csak nem fejezi ki egyértelműen a kettős állampolgárság engedélyezését. Az említett szabályozás ellenére számos ukrán állampolgár tett szert más ország állampolgárságára, ez különösen a köztisztviselőket betöltők körében figyelhető meg.⁴²

Ha azok oldaláról közelítjük meg a kérdést, akik szerint az állampolgársági törvény megfogalmazásából a kettős állampolgárság tiltására lehet következtetni, akkor ellenérvként felhozható, hogy a büntetőjogi törvénykönyv⁴³ nem rendelkezik szankcióról, ha valaki többes állampolgársággal rendelkezik. Így szankció hiányában valódi hatékonyságát sem tudná kiváltani a törvényi szabályozás.

A jogszabály 19. cikke ugyan azt mondja, hogy elveszíti az ukrán állampolgárságot az, aki saját akaratából felveszi más állam állampolgárságát. Ez azonban ellentétben van az alkotmány 25. cikkével, amely szerint senki sem fosztható meg ukrán állampolgárságától és attól a jogától sem, hogy állampolgárságát szabadon megváltoztassa. Szakértők szerint éppen a különböző jogszabályok közötti ellentmondások miatt nem lehet szankcionálni a kettős állampolgárságot.⁴⁴ Mivel nem egyértelmű a szabályozás, ezért joghézag keletkezik a jogrendszerben, minek okán fennál a lehetősége, hogy azt a nemzeti kisebbségek ellen fordítják.

Tudnunk kell, hogy az állampolgársági törvény jelenlegi szövegében, az ukrán állampolgárság elvesztését helyezi kilátásba azok számára, akik saját akaratukból vették fel egy másik állam polgárságát. (Itt is hasonló a helyzet, mint Szlovákiában, csak itt nincs önkéntes bejelentés, az adatokat pedig nem adhatják ki, így a szabályozás okafogyottá válik). Tehát, mivel a jogszabály egyértelműen rögzíti, hogy mi lesz egy magatartás következménye ezért ez megfelel a jogbiztonság és az előreláthatóság követelményének. Más kérdés, hogy ennek tartalmi szabályozása az általános jogbiztonság és

⁴² Fedinec Csilla - Halász Iván - Tóth, Mihály: *A független Ukrajna: Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest: Pesti Kalligram. 2016, 143.

⁴³ Ukrajna büntető törvénykönyve, 2001. 2341-III. /Кримінальний кодекс України. Документ, 2001. 2341-III.

⁴⁴ MTI: Ukrajna: tilos a kettős állampolgárság, de nem büntetendő, 2018. 10. 03. Letöltés helye: [www. vs.hu](http://www.vs.hu); letöltés ideje: 2019. 05. 04.

jogállamiság követelményeinek nem felel meg. Ezen rendelkezést mind a mai napig azért nem lehetett alkalmazni, mert a jogszabály nem tartalmazott konkrét útmutatást azzal kapcsolatban, hogy milyen cselekedetet kell saját akarat kinyilvánításnak tekinteni, illetve hogy ezt milyen tényekkel lehet/kell alátámasztani.⁴⁵

Abban az esetben, ha automatikusan vonják meg az állampolgárságot attól, aki felveszi egy másik országét, elmarad az indoklás. Indoklás hiányában pedig az állampolgárt megfosztják a jogorvoslathoz való jogától, hiszen nem tudja megindokolni, és alátámasztani azt, hogy miért fosztották meg, és így hatékonyan sem tudja jogait érvényesíteni a bíróság előtt.

A kérdés az, hogy ebben a bonyolult helyzetben mi lehet a megoldás a kettős állampolgárság problematikájára – figyelemmel a kárpátaljai magyarság helyzetére. Jelenleg, még ha nem is a legjobb a helyzet, de a mostani jogi szabályozás tűnik a legmegfelelőbbnek. Utóbbi kijelentéssel némi ellentmondást tanúsítunk a tanulmány alaptézisével, de ennek során van lehetőség a „kibúváásra”, és eltérő jogértelmezésre. Ám, ha a jogalkotó úgy döntene, hogy törvényi szinten próbál eleget tenni akkor két lehetséges megoldás van: egyrészt, a kettős állampolgárság bevezetése, másrészt a kettős állampolgárság egyértelmű tilalmazása. Utóbbiból a kárpátaljai magyarok nemhogy nem profitálnának, hanem helyzetüket sokkal súlyosabbá tenné a jelenleginél.

Megjegyzendő, hogy a kettős állampolgárság intézménye nem egy új keletű gondolat az ország történetében. Az 1991-es állampolgársági törvény 1. cikkelye kimondta, hogy az országban egy állampolgárság van, viszont kétoldalú nemzetközi megállapodások útján lehetőség van a kettős állampolgárságra is.⁴⁶ A gyakorlatban viszont sosem születtek ilyen kétoldalú megállapodások. Az ország a kettős állampolgárság bevezetésben a területi integritás és a szuverenitásának sérelmét véli felfedezni, orosz nemzeti kisebbségek által.⁴⁷

⁴⁵ UMDSZ-sajtószolgálat. Állampolgársági ügyek. Letöltés helye: www.umdsz.com.ua; letöltés ideje: 2019. 02. 08.

⁴⁶ Ukrajna állampolgárságról szóló törvénye

⁴⁷ Kettős állampolgárság Ukrajnában „mellette” és „ellene” / *Podvoijne gromadjanstvo uk-*

A fentebb tárgyalt esetekben, a nemzetközi jogban jól ismert reciprocitás elvének megfelelően kellene rendezni a kettős állampolgárság intézménye körül felmerülő problémát. Továbbá hasonlóan az 1991-es szabályozáshoz, kétoldalú egyezményekben biztosítani a kettős állampolgársághoz való jogot.

A kettős állampolgárság érezhető, gyakorlati többletjogosultságokat nyújt a határon túli magyarok számára. Mivel Ukrajna nem tagja az Európai Uniónak, az ország lakossága, s különösen a kárpátaljai magyarok érezhető előnyökre tesznek szert, ami elsősorban az utazás tekintetében nyilvánul meg. A magyar állampolgárság birtoklása pedig egy lelki biztosítékként szolgál számukra, tudva azt, hogy van egy biztos pont az esetleges válsághelyzetek közepette.

A kettős állampolgárság, mint nemzetpolitikai eszköz?

A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze nem egy új keletű gondolat.⁴⁸ Az ezzel szemben álló álláspont, hogy az egyoldalú jogkiterjesztés, mint például a kettős állampolgárság, nem tartozik a kisebbségvédelem eszköztárába.⁴⁹ A kettős állampolgárság lényege nem a kisebbségvédelemben rejlik, hiszen az ezt deklaráló törvény sem említi az ez iránti való igényt. Azonban mindez nem jelenti, hogy nem fér bele a felelősségi klauzula keretébe, és közvetett módon ne juttatna többletjogosultságokat.

A kettős állampolgárság azért sem tekinthető egy klasszikus kisebbségvédelmi eszköznek, mivel a kisebbségek védelme azon ország feladata, amely ország joghatósága alá tartoznak, ahol életvitelszerűen tartózkodnak: jelen esetben Szlovákia és Ukrajna. Az emberi jogok aspektusában vizsgált kisebbségi jogok nem (csak) azért járnak, mert az érintett országok adott esetben úgy egyeztek

raïnciv: «za» i «proti», 2013. Letöltés helye: www.expres.online.ua; letöltés ideje: 2019. 05. 04.

⁴⁸ Nemzetpolitikai Államtitkárság. A nemzetpolitikai stratégiai kerete. Letöltés helye: www.bgazrt.hu; letöltés ideje: 2019. 06. 22., 6.

⁴⁹ Halász Iván: A kettős állampolgárság, mint a magyar nemzetpolitika eszköze? In: *Regio, 2004. 15. évf., 4. szám 18 V. 1.* Letöltés helye: www.epa.oszk.hu; letöltés ideje: 2019. 05. 10., 18.

meg, hanem mert ezek a jogok az érintett személyeket és közösségeket az emberi és kisebbségi mivoltuk miatt illeti meg.⁵⁰ Az viszont egy más, de nem elhanyagolható kérdés, hogy a gyakorlatban a nem megfelelő szabályozás, az általa okozott joghézagok épp ellentétes hatást váltanak ki, s nem a kisebbségek védelme valósul meg ezáltal. Az anyaország fellépése ebben az ügyben, korlátozott, hiszen lépéseinek összhangban kell lennie a másik ország szuverenitásának tiszteletben tartásával. Az anyaország ugyan közvetlenül vagy közvetve (a nemzetközi szervezetek által) nyomást gyakorolhat a területi államra,⁵¹ felszólalhat a kisebbségei érdekében, sőt különböző kedvezményekben részesítheti a vele azonos nemzetiségű határon túli nemzettársait, de ennél sokkal többet nehezen tud tenni, hiszen még mindig erőteljesen érvényesül a szuverenitás elve.

A magyar állampolgárság megadása mindennek ellenére mégis többletjogokat nyújt: utazási előnyök, a magyarországi országgyűlési választásokon szavazati jogot biztosít a határon túliak számára, a munkaerő szabad áramlásának garanciája, zökkenőmentesebb gazdasági kapcsolatok kialakítása; továbbá megerősíti őket magyarságtudatukban, növeli komfortérzetüket. Ezek mind-mind hozzájárulnak, hogy magyar közösségként határon túl identitásukat megőrizzék.

Magyarország mozgásterében ebben a kérdéskörben viszonylag szűk. A legtöbb, amit megtehet, hogy támogatja a határon túli magyarságot céljai megvalósításban, szerepet vállal a szomszédos államokkal való közvetítésben. A határon túli magyarok sem szeretnék mást, mint saját nyelvükön beszélő hivatalnokokat, nem kirekesztő törvényhozást, kultúrájuk és identitásuk védelmét és olyan szintű önigazgatást, mely megvalósítja az ehhez szükséges hátteret. Ennek megvalósulásához pedig szükséges az anyaország által nyújtott segítség, akár a kettős állampolgárságon keresztül is.

⁵⁰ Halász 2004 *i.m.*, 18-19.

⁵¹ Rogers Brubaker a *kin-state* (határokon túli kisebbségekkel rendelkező anyaállam) és a *host-country* (anyaállam kisebbségeit befogadó állam) fogalmakat használja, de a tanulmányban egyszerűbbnek láttuk a területi állam kifejezést használni. Lásd: Brubaker, Rogers: National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. In: *Daedalus*, vol. 124, no. 2. 1995, 107-132.

Ez utóbbit azonban különböző egyezmények segítségével, konszenzusos módon rendezni kell, hogy ne a negatívumok, hanem az abból származó pozitív többletjogosultságok érvényesüljenek.

A felsorolt dilemmák azonban nem teszik indokolttá, hogy ne tekintsük úgy a kettős állampolgárságra, mint ami képes a nemzeti kisebbségek helyzetében változást eszközölni. Nem szabad megfélemlkezni az ügy emocionális, szolidaritás oldaláról sem. Amennyiben tehát az ún. kettős állampolgárságot is úgy kezelik, mint olyan eszközt, amely képes megoldani a kárpátaljai és felvidéki magyar közösségek problémáit, addig nehéz erkölcsi, jogi és elvi kifogásokat találni ellene.⁵²

Összegzés

A kettős állampolgárság akkor tud hatékony eszközzéül szolgálni mind a nemzetépítési törekvések, mint pedig a kisebbségek helyzetének előmozdításának, ha kialakult annak megfelelő szabályozása a határon túli régiók tekintetében. Ennek a szabályozásnak a kialakítása, pedig csak az adott ország belső szuverenitásának kérdésébe tartozik. Mindazonáltal az országok bilaterális egyezményekben – a reciprocitás elvét is figyelembe tartva – kialakíthatják a megfelelő kereteket, melyek következtében a kettős állampolgárság is be tudja tölteni valódi szerepét. Ilyen bilaterális szerződésnek számítanak a Magyarország és a szomszédos országok között létrejött Alapszerződések is, melynek végrehajtása, mint minden kétoldalú szerződés esetében, mindkét fél jóhiszemű magatartásától függ. Megfelelő szabályozás hiányában viszont, joghézag jön létre, melyet az ellenérdekelt politikai erők a nemzeti kisebbségek ellen fel tudnak használni, ennek következtében pedig az elérni kívánt hatás a visszájára fordul.

Fontos belátnunk, hogy mi a tét: megfelelő szabályozás hiányában a kettős állampolgárság – ahogy azt a gyakorlati példák is mutatták – nem tudja kiváltani az elméleti részben vázolt pozitív többletjogosultságokat.

⁵² Halász 2004 *i.m.*, 28-29.