

## HOL A HATÁR?\*

### A KÜLHONI ETNIKAI ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA

Állampolgárságunk üzen arról, hogy melyik politikai közösséghez tartozunk, az állampolgársági szabályok pedig képet adnak a politikai közösség kiterjedéséről és tagjairól. Az állampolgárság egyéni és közösségi aspektusai ennél fogva elválaszthatatlanok egymástól. Az önkormányzás különböző szintjei is akkor értelmezhetők, ha a politikai társulás határai világosak. Éppen ezért jelentős kérdés, hogy kinek áll hatalmában a politikai közösség határainak meghúzása, és melyek e hatalom lehetséges korlátai. A nemzetközi és a szupranacionális emberi jogi intézmények (mindenekelőtt az Európa Tanács és az Európai Unió) egyre nagyobb hatást gyakorolnak a tagállami állampolgársági politika alakulására, adott esetben korlátozva a tagállami ambíciókat.

A nemzetközi jog hagyományosan úgy tekint az állampolgársághoz való jogra, mint teljes mértékben az állami szuverenitás körébe tartozó kérdéskörre. Ezt az egyes országok úgy értelmezik, hogy teljes a szabadságuk a nemzetközi beavatkozástól mentes szabályozásra. Külső korlátokkal az államok csak akkor szembesülnek, ha a nemzetközi közösségtől valamely személyhez (tipikus esetben diplomáciai, konzuli testület tagjához stb.) fűződő jogviszonyuk elismerését igénylik, de ebben az esetben is elég a jogi kapcsolat fennállásának felmutatása. Ráadásul ez a helyzet nem mond semmit arról a helyzetről, amikor az állam a személyek egy önkényesen kiválasztott csoportját kívánja állampolgárként elismerni. Ez utóbbi esetben az egyetemes emberi jogok szolgálhatnak kiindulópontként az állampolgársági politika való beavatkozásra.

A nemzetközi jog több mint hatvan éve szabályozza az állampolgársághoz való jogot.<sup>1</sup> Ez a jog azonban nem az állami állampolgársági politika korláto-

zásaként felfogható egyéni jogosultságnak értendő, hanem az államok olyan általános kötelezettségének, amelynek célja a hontalanság nemkívánatos jelenségének mielőbbi felszámolása.

Az állampolgársági politika sem lehet mentes azonban a diszkrimináció tilalmának követelménye alól, amely szerint önkényes különbségtétel valósul meg, ha a döntéshozó nem tud elfogadható, nyilvános indokot adni a személyek közötti különbségtételre. Az állam nem tehet önkényesen különbséget az egyes személyek között, amikor állampolgárságot nyújt, és akkor sem, ha tartózkodik az állampolgárság megadásától. Az emberi jogi normák általános elfogadottsága az állampolgársági politikát is átalakította. Korábban nem volt ismeretlen a nők és férfiak közötti különbségtétel az állampolgársági szabályozásban. Egy válás például a nő helyzetét állampolgársági szempontból is jelentősen megnehezítette. A mai demokratikus államok állampolgársági politikájuk kialakítása során nem diszkriminálnak nemi alapon. Ugyanakkor ezek az államok a mai napig alkalmaznak olyan etnikulturális kritériumokat, amelyek különbséget tesznek az állampolgárjelöltek között, és vonakodnak attól, hogy a diszkriminációtilalmat e téren is érvényes kritériumnak tekintsék.

Ez az írás amellettt érvel, hogy az egyenlőség elvének érvényesülését segítő diszkriminációtilalom az etnikai alapú állampolgársági politikát is behatárolja. A cikk első része bemutatja, hogy az állampolgársági politika hogyan formálja a politikai közösséget, és hogy az államok milyen legitím célokat követhetnek állampolgársági politikájuk kialakításakor. Ennek érdekében a szöveg normatív követelményeket fogalmaz meg, és emberi jogi tesztet alkalmaz. A cikkben kifejtettek általános érvényűek, de az írás külö-

\* A cikk egy eredetileg angolul közzétett írás némileg átdolgozott változata, amely a *Perspectives on Federalism* folyóiratban (2015/1, 85–116) „Margins of Nationality. External Ethnic Citizenship and Non-discrimination” címmel jelent meg. A szerzők köszönetüket fejezik ki a folyóirat szerkesztőinek, hogy hozzájárultak a magyar nyelvű megjelenéshez.

nös figyelmet szentel a magyar szabályozásnak, amely állampolgárságot és szavazati jogot biztosít a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező határon túli magyarok számára. Az írás harmadik része az utóbbi szabályt elemzi, valamint e szabály érvényesülését vizsgálja.

A szerzők politikai filozófiai és jogelméleti megfontolásokra tekintettel fogalmazzák meg álláspontjukat, figyelembe véve a nemzetközi emberi jogi fórumok irányadó döntéseit. Az írás végignézi a külhoni etnikai állampolgárság mellett és ellen szóló azon érveket, amelyek például egy strasbourgi bírósági eset során a panaszos és az állampolgársági politikáját védő kormányzat részéről elhangozhatnak.<sup>2</sup> Emellett az írás figyelembe veszi azokat az empirikus kutatásokat is, amelyek az elmúlt években a magyarországi külhoni etnikai állampolgársági politika hatásait vizsgálták. A három szint – vagyis az elméleti, az empirikus és a normatív szttenderdek szintje – együtt képes átfogó képet adni az etnikai preferenciákat alkalmazó állampolgársági politika működéséről. A szerzők – Brubaker nyomán – a háromszereplős viszony résztvevőit nemzeti kisebbségnek, a lakóhelyül szolgáló országot honos (vagy területi) országnak, a terjeszkedő állampolgársági politikát alkalmazó országot nemzetépítő vagy anyaországnak nevezik, illetve esetenként többségi nemzetként utalnak az utóbbi ország többségi etnikai közösségére.<sup>3</sup>

Etnikai alapú állampolgársági politika alatt azt a kormányzati politikát értjük, amikor egy állam az állampolgárságot a határain túl élő személyek számára etnokulturális kritériumok alapján nyújtja. Az etnokulturális szempontok jelentős szerepet játszottak, illetve játszanak ma is az európai nemzetállamok kialakításában. Egyes államok előnyt biztosítanak az állampolgárjelöltek számára a közös nyelvre, vallásra, illetve valamiféle elképzelt közös, ősi származásra tekintettel.<sup>4</sup>

## KIKBŐL ÁLL A NÉP?

Egy nap Japán választójogot biztosít Norvégia polgárainak; azzal, hogy ha szeretnék, saját pártot juttathatnak a japán törvényhozásba. Ezt követően a japán képviselők adót vetnek ki a norvég olajra, amelyet azután japán finomítóba irányítanak. Ez a hipotetikus példa szemlélteti Ronald Dworkin *Justice for Hedgehogs* című könyvében, hogy nem elegendő, ha az önkormányzás valamiféle lehetősége adott; ugyanolyan fontos, hogy azok – és csakis azok – az emberek élhessenek az önkormányzás jogával, akiket az valóban megillet. Dworkin szerint az embe-

rek szeretik, ha hozzájuk hasonló emberek kormányozzák az életüket, és ez a jelek szerint hosszú ideig igazolta a tribalizmust és a nacionalizmust. Ugyanakkor még ma sincs igazán jó válaszunk arra a kérdésre, hogy kiknek kell alkotniuk a népet. Ez feltehetően azért alakult így, mert a demokrácia ideálja már feltételez egy létező politikai közösséget. Alapértelmezett formában már jelen vannak a nemzetállamok, amelyek határait földrajzi és történelmi események alakították, illetve módosították.<sup>5</sup> Ezekben az államokban leginkább születéssel, illetve származással szerzünk állampolgárságot, kisebb részben honosítással. De minden esetben az állam dönt az állampolgárság megszerzéséről: vérségi elv (*ius sanguinis*) vagy területi elv (*ius soli*) alapján. A születést követően megszerzett állampolgársághoz a honosításon keresztül vezet az út. Ahhoz, hogy valaki ily módon szerezzon állampolgárságot, főszabály szerint jogszerűen be kell jutnia az adott államba, és ott legalább tartózkodási hellyel kell rendelkeznie.<sup>6</sup>

A tanulmány kiindulópontja – Rawls nyomán haladva – az a megállapítás, amely szerint a ma létező államok a politikai legitimitáció és az igazságosság érvényesítésének elsődleges helyszínei, amelyeknek a szuverenitását a területükön élő polgárok egyenlő méltósága korlátozza. Ez a „korlátozás” abban nyilvánul meg, hogy az állam intézményeinek minden egyes polgárt egyenlően értékes személynek kell tekintenie, és a politikai döntések meghozatalakor minden polgár sorsát egyformán figyelembe kell vennie. Egész életünket meghatározza az a körülmény, hogy melyik politikai közösség tagjává válunk születéssel vagy honosítással. A politikai közösség polgárainak élete és sorsa ugyanis szorosan összefonódik. Az állam intézményei alkotják azokat a szabályokat, amelyek irányítják a polgárok életét. A polgárok pedig adót fizetnek; az állami intézmények, a közszolgáltatások, valamint az újraelosztás finanszírozására. Polgárként hajlamosak vagyunk az egyazon közösséghez tartozók érdekeit előnyben részesíteni, és ez az előnyben részesítés első látásra indokoltnak tűnik. Az igazságosság elve ad választ arra a kérdésre, hogy vajon egy adott esetben ez az előnyben részesítés valóban igazolható vagy sem.

A politikai közösség tagjai képességüket, adottságaikat, társadalmi és gazdasági helyzetüket tekintve is eltérő helyzetben vannak. Az állam feladata a társadalmi, vagyoni szempontból hátrányos helyzetben lévők esélyeinek javítása. Ez nem privilégiumok osztogatását jelenti, hanem az állam segítő támogatását a társadalmi érdekérvényesítő képesség szempontjából védtelen, sérülékeny csoporthoz tartozók számára. Az intézkedések célja a sérülékeny társadalmi csoportokhoz tartozók igazságtalan hátránya-

inak bizonyos mértékű korrekciója. Igazolt módon nyújt támogatást az állam, ha például strukturális diszkrimináció miatt egy csoport – Magyarországon például a roma közösség – politikai érdekérvényesítő képessége hosszú ideje nagyon alacsony, és a csoporthoz tartozók nagy többsége szegregáltan,<sup>7</sup> a politikai közösség többségi tagjaitól izoláltan él, tanul és dolgozik. Ennek megfelelően az esélykiegyenlítő vagy más néven támogató intézkedés nem az igazolt különbségtétel szinonimája, és a célja nem egyes csoportok „előnybe hozása”: ellenkezőleg, a cél a társadalmilag hátrányos helyzet bizonyos mértékű korrekciója.

Az állampolgársági kérelem benyújtásakor azonban a kérelmező még nem „érdekelte” (stakeholder) polgára az óhajtott politikai közösségnek; csak akkor válik azzá, ha személyes életkörülményei és a jövőbeli boldogulásának esélyei osztják a kiválasztott politikai közösség sorsát.<sup>8</sup> Ebben – és csak ebben – az esetben formálhat jogosan igényt a kiválasztott politikai közösségben való tagságra, illetve a kollektív döntések meghozatalában való részvételen.

De milyen mércék irányadóak a kiválasztott államra, hogyan kell viszonyulniuk az állam képviselőinek a politikai közösségben való tagságot igénylő személyekhez? Thomas Nagel szerint az állami szuverenitásgyakorlás korlátját ebben az esetben az egyetemes emberi jogok jelentik.<sup>9</sup> A nemzetközi normák részét alkotó emberi jogi előírások behatárolják a nemzetállami szuverenitást. Ez azt jelenti, hogy vannak olyan feltétlen érvényesülést igénylő elvek, amelyeket az állam intézményeinek követniük kell, amikor a politikai közösség kiterjesztéséről (például állampolgárság, választójog megadásáról) döntenek. Ilyen elv például, hogy állami intézkedés nem lehet önkényes. Legitim indokot kell szolgáltatni tehát arra az intézkedésre, ha az állam állampolgárságot kínál a területén kívül élők egy bizonyos csoportja számára.

Az állampolgárság Arisztotelész óta valamiféle politikai viszonyt feltételez a polgár és állama között.<sup>10</sup> Ehhez hozzátehetjük, hogy az állampolgárság jogi kapcsolat, amely az egyén és az állam között ténylegesen fennálló politikai kapcsolatot jeleníti meg. Az állampolgárság ma még sok esetben feltétele az aktív és passzív választójog gyakorlásának, amely mögött az a feltevés húzódik, hogy csak az állampolgárok tekinthetők az adott politikai közösség „érdekelteinek”. Ez a tanulmány nem tárgyalja azt a kérdést, hogy helyes-e leszűkíteni az „érdekeltek” körét az ál-

lampolgárok csoportjára. Adottnak veszi a tényt, hogy ma az „érdekeltek” és az állampolgárok körét nagyjából egymásnak megfeleltethetőnek tekintik, vagyis az kaphat állampolgárságot, akinek esetében ez az „érdekeltség” legalább is valószínűsíthető. Ezt a kiindulópontot nem vitatva állítja cikkünk, hogy ha az állampolgárság indokolatlan kiterjesztésével kiveszünk az „érdekeltek” kezéből a politikai közösséget érintő döntéseket – azáltal, hogy nem „érdekelte” személyek is állampolgársághoz jutnak –, akkor az alapul szolgáló politikai jogok kerülnek veszélybe. Ezért van szükségünk mércére, amely alapján meghatározható, hogy az állampolgárság kiterjesztése erkölcsi szempontból mikor helyes és mikor nem.

hatható, hogy az állampolgárság kiterjesztése erkölcsi szempontból mikor helyes és mikor nem.

Ez az írás azt javasolja, hogy mércéül az egyenlőség elvét fogadjuk el, amely szoros kapcsolatban áll az igazságosság követelményével. Rawls egyenlőség-elmélete adja a normatív alapját az írás fő mondanivalójának: az egyenlőség elvéből fakadó diszkriminációtilalomnak érvényesülnie kell a honosítás során, ideértve azt az esetet, amikor az állam

előnyt biztosít az állampolgárjelöltek számára a közös nyelvre, vallásra és/vagy valamiféle elképzelt közös, ősi származásra tekintettel. Ahhoz azonban, hogy az ilyen típusú állampolgársági politikára a diszkriminációs tesztet alkalmazhassuk, és meg tudjuk állapítani, hogy mi számít elfogadható különbségtételnek, először meg kell tudnunk mondani azt, hogy mi is az állampolgárság lényeges tartalma. Ezt követően tudunk állást foglalni arról, hogy melyek lehetnek a különbségtétel legitim céljai, és hogy egy adott intézkedés arányos-e az elérendő legitim céllal.

## DISZKRIMINÁCIÓTILALOM ÉS KÜLHONI ETNIKAI ÁLLAMPOLGÁRSÁG

*Mércék nyomában*

Ez a fejezet a diszkriminációs tesztet alkalmazza a külhoni etnikai állampolgárság intézményére. Ahhoz, hogy a vizsgálatot elvégezhessük, szükséges néhány előkérdést tisztázni. Először is azt, hogy a diszkrimináció tilalma egyáltalán érvényesíthető-e a honosítási szabályozásra, amellyel kapcsolatban a döntés szorosan az állami szuverenitás körébe tartozik. Másodszer az a kérdés, hogy meghatározható-e az állampolgárság központi magja, értelme, amelynek is-

meretében eldönthető, hogy milyen államcélok tekinthetők legitímnek, és melyek azok, amelyek nem megengedhetők. Mielőtt azonban ezt a két kérdést megvizsgálánk, röviden ki kell térnünk arra is, hogy mit jelent maga a hátrányos megkülönböztetés.

A diszkrimináció tilalmának három esetét szokás elkülöníteni. Az *első* az azonos esetek azonos megítélésének követelménye, illetve a nyilvánvalóan egyenlőtlen esetek azonos kezelésének tilalma. Az önkényesség kizárása érdekében a hatalomnak a jogosultságok és kedvezmények elosztásának feltételeit az egyének érdekeit egyformán tekintetbe véve kell meghatározni. Ha valaki vitatja a kormányzati döntést (pl. adózás vagy pénzügyi rendelkezések kapcsán), a bíróságoknak az ésszerűségi tesztet kell alkalmaznia. A megkülönböztetésnek objektív alapon nyugvónak kell lennie; ennek hiányában a megkülönböztetés önkényesnek minősül, mivel az érintettet bizonyosan nem kezelték egyenlő méltóságú személyként. Ugyanakkor az ésszerű cél tesztje nem alkalmazható olyan ügyekre, amelyekben valamely identitásképző személyiségjegy alapján – például etnikai, nemi alapon – tesznek különbséget, illetve olyan ügyekre, amelyek alapvető jogokat érintenek. Az ilyen esetekben az ésszerűségénél szigorúbb teszt alkalmazása szükséges annak megállapításához, hogy valóban diszkriminációról van-e szó.<sup>11</sup>

A *második* esetkörbe az alapvető jogok és szabadságok tartoznak: itt kell a legszigorúbb egyenlőségi mércét alkalmazni, és itt nincs helye kivételeknek. A társadalom valamennyi tagja egyenlő alapvető jogokkal és szabadságokkal rendelkezik. Ugyanakkor vannak olyanok, akiket az érdekeik még nem kötnek egyértelműen az adott politikai közösséghez, csak leendő tagjai annak. Nekik nincs joguk ahhoz, hogy az általuk választott állam állampolgárának ismerje el őket. Az etnikai állampolgárság esetében tehát egy olyan igény (az állampolgárság megszerzése) a vizsgálat tárgya, amely nem tartozik az alapvető jogok körébe. Ennek ellenére a honosítási döntések és azok önkényes jellege közvetíthet alapjogsérelmet, és érinteti például a magánélethez való jogot.<sup>12</sup>

Az állampolgársági esetjogban számos alkalommal merül fel etnikai vagy nemi alapú megkülönböztetés. Az ilyen eseteket elfogultságon, előítéleten alapuló megkülönböztetésnek nevezzük. Ez a *harmadik* típusú esetkör abból indul ki, hogy vannak a megkülönböztetés szempontjából irreleváns, egyúttal a személyiség lényegét alkotó tulajdonságok. Mivel az et-

nikai alapú megkülönböztetés ebben az értelemben gyanús osztályozást jelent, a legtöbb jogrendszer szigorúbb mércét alkalmaz az ilyen esetekre. Ennek fényében kell a külhoni etnikai állampolgárságot vizsgálnunk, és ezzel szorítható rá a hatalom, hogy normatív módon igazolja politikai döntését. Ez azért is fontos, mert ennek értelmében a kormányzat olyan módon köteles – nyilvánosan – felelni döntéséért, hogy a megjelölt indokoknak egyúttal az emberi jogi követelményekkel összhangban lévő igazolást kell nyújtaniuk a különbségtételre. Egyrészt lesz tehát számos indok, amely már ezen a szűrőn megbukik, mert az emberi jogi mérlegelés szempontjából nem vehető figyelembe, vagy éppen azzal kifejezetten ellentétes;

másrészt, az érveket a kormányzatnak nyilvánosan kell megvédenie. A magyar honosítási eljárást ismerve – amely megismerhető indokolás, valamint jogorvoslati jog nélküli döntéseken alapul – már ez utóbbi követelmény érvényesítése is jelentős eredmény volna.

A honosítással és diszkriminációval kapcsolatos szakirodalom és az esetjog jelentős része a honosítás „negatív” oldalával, a kizárással, a kérelmező számára el-

utasító döntéssel foglalkozik.<sup>13</sup> Jelen írás azonban a honosítás „pozitív” oldalát és annak egy esetét, az etnikai-kulturális jegyek alapján történő csoportos előnyben részesítést vizsgálja. Ez felfogható belső korlátként (kiket rekeszthet ki az állam a saját lakosai közül), amelynek estében szigorúbb (nemzetközi jogi) mércék érvényesek, illetve külső korlátként (kiket ismerhet el állampolgárának egy állam azok közül, akik nem laknak az ország területén), amelyre vonatkozóan, úgy tűnik, enyhébb (nemzetközi jogi) mércék irányadóak. Ugyanakkor, ha figyelembe vesszük, hogy a kizárás és befogadás ugyanannak az éremnek a két oldala,<sup>14</sup> az egyéni kérelmező szempontjából nézve nem feltétlen számít, hogy azért utasították-e el a honosítási kérelmét, mert hátrányosan kezelt csoport tagja, vagy azért, mert nem tartozik egy (tömegesen) előnyben részesített csoporthoz. Ha az elképzelt kérelmező esetében a kedvezményezett és kedvezményben nem részesített csoport között nagy a szakadék – figyelembe véve a megkülönböztetés alapját is –, akkor könnyen kiderülhet, hogy a szabályozás valójában nem igazolható különbségtételen alapul, tehát diszkriminatív. Persze, a szigorúbb mérce nem jelenti azt, hogy valamennyi nemzeti, etnikai alapú különbségtétel jogellenes, azt azonban igen, hogy a kormányokra nagyobb teher nehezedik, amikor ilyen jellegű szabályozást kívánnak igazolni.

Legáltalánosabb értelemben az állampolgárság leírható úgy, mint egy közvetítőfogalom.<sup>15</sup> Egy jogalkotói döntés meghatározza, hogy ki tekinthető állampolgárnak, majd további jogszabályok meghatározzák, hogy ezzel a státusszal milyen jogok és kötelezettségek járnak. Részben ezen az alapon védtek sokan az etnikai alapú külhoni állampolgárságot: az állam szabadon dönthet arról, hogy – egyfajta szimbolikus aktusként, az etnikai hovatartozást tanúsítandó – kiterjeszti-e az állampolgárok körét. Valóban, az államok jórészt szabadon döntenek el, hogy milyen jogok és kötelezettségek járulnak ehhez a státuszhoz. Ugyanakkor a vizsgálódásunk szempontjából ez a végletelesen rugalmas (vagy éppen üres) felfogása az állampolgárságnak lehetetlenné teszi, hogy meghatározzuk, mit is jelent az állampolgárság; van-e valamilyen lényegi, központi eleme. Felmerül azonban legalább két olyan szempont, amely segítséget jelent a további vizsgálathoz.

Először is, ahogy láttuk, az állampolgárság több mint egyszerűen egy a számos státusz közül, amely összeköthet egy államot egy egyénnel. A politikai közösség szempontjából meghatározó tagságról van szó, amely döntő jelentőségű mind az állam (kinek a nevében lép fel, kikből áll a nép<sup>16</sup>), mind az egyén (hol és hogyan gyakorolhatja politikai jogait) szempontjából nézve. Miközben számos elem leválhat az állampolgárságról (nem állampolgárok is szavazhatnak, indulhatnak választásokon, és számos más, korábban állampolgárok számára fenntartott jogot gyakorolhatnak), továbbra is erős a kapcsolat az állampolgárság és a politikai közösségbeli tagság között. Úgy tűnik, hogy az államok gyakorlata ezt még a külhoni állampolgárság esetén is alátámasztja: számos állam, amely az etnikai nemzethez tartozó nem hazai lakosoknak állampolgárságot kínál, ehhez előbb-utóbb szavazati jogot is biztosít.<sup>17</sup> Ez pedig annyit mindenképp igazol, hogy jelképes kapcsolatnál többről van szó.

Másodszor, a nemzetközi és európai jogi szabályok körülírják egy olyan magot, melyet az állampolgárság meghatározó elemeinek tekinthetünk. Az 1930-as hágai egyezmény 1. cikke szerint az állam akkor köteles elismerni egy másik állam döntését arról, hogy kit tekint állampolgárának, ha ez a döntés összhangban van a nemzetközi joggal.<sup>18</sup> Ez az elv szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy a nemzetközi jog és annak szereplői – az államok és nemzetközi szervezetek – mit tekintenek az állampolgárság lényeges tartalmának. A hágai Nemzetközi Bíróság 1955-ben a Nottebohm-ügyben éppen ezzel a kérdéssel szembesült, és arra jutott, hogy az állampolgárságnak „valódinak és ténylegesnek” kell lenni, hozzátéve, hogy „a honosítás ügye nem vehető könnyedén”.<sup>19</sup> Ezzel kimondta a tényleges kapcsolat elvét

mint lényeges feltételt az állampolgárság kapcsán, még ha ennek érvényesítése a nemzetközi elismerés területére korlátozódik is. Egy állam, amelyik nem tartja tiszteletben ezt az elvet saját állampolgársági szabályozásában, még érvelhet azzal, hogy lemond a jogi kapcsolat nemzetközi elismertetésének céljáról, és annak hatókörét hajlandó saját, belső viszonyaira korlátozni.

Az állampolgárság fogalmának átfogóbb (európai) meghatározását adja az 1997-es Európai állampolgársági egyezmény.<sup>20</sup> Az egyezmény definíciója szerint az „*állampolgárság*» valamely személy és egy állam közötti jogi kötelék, és nem utal a személy etnikai származására”.<sup>21</sup> Az egyezmény preambulumban és 5. cikkében is megerősíti a diszkrimináció tilalmának érvényességét valamennyi, állampolgársággal kapcsolatos döntésre, beleértve a „*nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt*”.<sup>22</sup> Az egyezmény szövege egyúttal megismétel néhány általánosabb nemzetközi jogi tételt; egyrészt a nemzeti szuverenitást, másrészt a nemzetközi elismerés feltételeit.

Amint láttuk, az államokat széles mérlegelési jogkör illeti meg az állampolgársággal kapcsolatos döntéseikben. A politikai filozófia vizsgálhatja ennek kapcsán, hogy egy állam hogyan tudja igazolni azt, hogy kiket zár ki, és kiket fogad be a politikai közösségbe, ugyanakkor az állampolgárság(hoz való hozzáférés) szabályozása alkotmányjogi kérdéseket is felvet. Van egy követelmény, amely univerzális érvényességgel veti fel az igazolás szükségességét, és amely áttöri a szuverenitás falát is, és ez az egyenlőségből fakadó diszkriminációtilalom, amely lényegében valamennyi nemzetközi, európai vagy állami emberi jogi dokumentumban szerepel.

Az alább következő elemzés, komolyan véve a diszkrimináció tilalmát, azt vizsgálja, hogy mi következik abból, ha a tilalmat a külhoni etnikai honosítás esetére is alkalmazzuk, figyelembe véve a legitím cél (szükségesség) és az arányosság követelményét – az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában ez utóbbi a korlátozás demokratikus társadalomban szükséges mértéke.

#### *A diszkriminációs teszt alkalmazása: a legitím célok áttekintése*

Függetlenül attól, hogy állami alkotmányos vagy nemzetközi emberi jogi keretek között vizsgáljuk a különbségtétel megengedhetőségét, egy kétrészes tesztet szokás lefuttatni, melyben a szükségességet az arányosság vizsgálata követi. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (ebben a részben a továbbiakban: a Bíróság) tesztje az alábbi elemekkel írható le:<sup>23</sup>

1) van-e különbségtétel az azonos helyzetben lévő személyek között;

2) van-e a különbségtételnek objektív indoka;

2a) van-e a különbségtételnek legitim célja;

2b) van-e ésszerű arányossági kapcsolat a különbségtétel módja és a megvalósítási kívánt cél között.

A külhoni etnikai állampolgársági szabályozás esetében nem nehéz belátni, hogy eltérő bánásmódról an szó: kifejezetten ritka, hogy államok nem hazai lakosoknak állampolgárságot kínálnak, különösen, ha ez sokakat érint. Az etnikai alapú megközelítés önmagában gyanús a Bíróság számára: „Ha a különbségtétel alapja faj, bőrszín vagy etnikai származás, az objektív és ésszerű igazolás követelményét a lehető legszigorúbban kell értelmezni.”<sup>24</sup> Továbbá, a Bíróság esetjogában a jogalkotói, jogalkalmazói szándék vagy cél helyett az adott szabályozás hatásának vizsgálata is elég a különbségtétel (és annak alapja) megállapításához („közvetett diszkrimináció”).<sup>25</sup> Ezzel a gyanús kategóriába kerülhetnek olyan, látszólag semleges – legalábbis nem közvetlenül etnikai alapú – jogi megoldások, amelyeket számos európai állam alkalmaz a külhoni etnikai állampolgárság biztosítása érdekében.

Például Románia és Magyarország is olyan állampolgársági szabályozást fogadott el, amely eredményét tekintve eltérő vagy megkerüli a korábbi határmódosítások (állampolgársági) hatását, ugyanakkor nem közvetlen etnikai kapcsolóelvet használ. A romániai megoldás egyszerűen azokra terjed ki, akik „önhibájukon kívül” vagy „akaratuk ellenére” veszítették el állampolgárságukat; a magyar jogszabály olyan kérelmezőkről beszél, „akiknek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását”.<sup>26</sup> Mivel az eltérő hatás igazolása elegendő a Bíróság gyakorlatában, itt elég annyit megállapítanunk, hogy a kérdéses szabályok a gyakorlatban etnikai kedvezményként működnek, ezért nem szükséges a jogi szövegezés és annak lehetséges értelmezései körüli vitákban állást foglalnunk. Ráadásul a tényleges hatás – az etnikai elv alkalmazását tekintve – egybeesik a jogalkotói szándékkal, amely az állam etnikai-nacionalista felfogására épít. Ugyanakkor vizsgálni kell azt, hogy van-e az általános ideológiai célon túl olyan cél, amely legitim módon igazolhatja a megkülönböztetést – hiszen az, hogy egy különbségtétel gyanús, még nem jelenti feltétlenül azt, hogy tilalmas (itt: egyezményesértő) is.

Ugyan az etnikai különbségtétel gyanúsá teszi a szabályozást, az érintett kormányzatokra nehezedő igazolási terhet befolyásolhatja az is, hogy milyen európai trendek azonosíthatók az adott kérdésben. Az európai konszenzus léte a Bíróság megállapítása szerint befolyásolja a döntést a tekintetben, hogy mi számíthat elfogadható igazolásnak.<sup>27</sup> A mérlegeléshez szorosan kapcsolódó fogalom a tagállami mozgástér, a 'margin of appreciation'. A Bíróság joggyakorlatának célja nem lehet a teljes uniformitás kikényszerítése, hanem inkább egyfajta minimumelvárások érvényesítése. Miközben a megkülönböztetés alapja (az etnikai származás – akár közvetett diszkriminációként) a mozgástér szűkítő tényező a külhoni etnikai állampolgárság esetében, maga a szabályozási terület (állampolgárság) ezzel ellentétes hatást gyakorol: végső soron ez egy *domaine réservé*, vagyis olyan kérdés, amelyet a nemzetközi jog régóta szorosan az állami szuverenitás körébe tartozónak ítélt. Akár széles, akár szűk azonban a mozgástér, az bizonyos, hogy a tagállamok alapvetően szabadon döntenek arról, kik válhatnak állampolgáraikká, és kik nem. Ugyan-

akkor a mi kérdésünk éppen az, hogy hol húzódnak ezek a (még lehet: tág) határok; milyen korlátokat állítanak az emberi jogi megfontolások a külhoni etnikai állampolgárság intézményével szemben.

Először is azt kell vizsgálni, mi alapján tesz különbségtétel a jogalkotó és jogalkalmazó, ezen belül is az olyan megkülönböztetéseket, amelyek az emberi jogi megközelítés szerint legitimnek tekinthetők. A honosítási szabályozás esetében ennek nem lesz lényeges kor-

látozó hatása – az egyértelmű rasszizmus esetét kivéve –; a legtöbb megkülönböztetés jó eséllyel átme- gy ezen a szűrőn. Az államok szeretnek egyenesen abból kiindulni, hogy az állampolgárság nem jog, hanem privilégium.<sup>28</sup> Nézzük végig az első ránézésre elfogadható, explicit módon megjelenő érveket az etnikai honosítási kedvezmény mellett; először az általában erősebbnek tekintett, egyéni szempontú érveket (kiknek van legitim igényük az állampolgárságra); majd a tágabb – államcélokként, kormányzati törekvésekként – megfogalmazott célkitűzéseket.

1) Elképzelhető – és el is hangzik – olyan érvelés, miszerint a többségi nemzethez tartozás a honos (területi) országtól, lakóhelytől függetlenül tényleges kapcsolatot teremt az anyaországgal, amelyet szükséges – vagy legalábbis lehetséges – elismerni, ha az

érintettek erre igényt tartanak. Azonban annak fényében, hogy mit jelent a tényleges kapcsolat elve az állampolgárság jogi fogalma esetében, kétséges, hogy az etnikai származás ennek az elvnek önmagában eleget tenne. Legfeljebb arról lehet szó, hogy a származás egy tényező a sok közül, amely ismérve lehet az államhoz fűződő viszony erősségének.<sup>29</sup> Az etnikai-kulturális közelség esetenként valószínűsíthet valamilyen kapcsolatot, de önmagában nem elegendő bizonyíték.<sup>30</sup> Ugyanakkor vizsgáljuk meg, hogy mi következik abból, ha engedékenyek vagyunk, és elismerjük az etnikai-kulturális köteléket mint tényleges kapcsolatot, tehát egyúttal az állampolgárság nemzetközi jogi elismeréséhez elegendő elemet. A legnagyobb gond ezzel a megközelítéssel az lenne, hogy felborítja azt az érzékeny egyensúlyt, amely a nemzetközi kisebbségi jogi elvekből fakad, és amelynek értelmében az elsődleges teher a kisebbségi jogok biztosításáért a honos országot terheli, az etnikai elven fellépő anyaország közvetlen beavatkozási lehetősége pedig erősen korlátozott.<sup>31</sup>

Lehetne azzal is érvelni, hogy még ezen keretek között sem problematikus a többes állampolgárság; eredményét tekintve nincs másról szó, mint hogy egy további „réteget” húzunk – védelmet egy érdekelt államtól – a létező védelmi kötelezettség fölé, és ez kifejezetten indokolt lehet egy kisebbség esetében. Ezen megközelítés értelmében az anyaország tehát valamifajta kiegészítő védelmet kívánna nyújtani, és ennek a célnak a szolgálatába állítaná az állampolgársági szabályozást. Ha olyan eseteket vizsgálunk, ahol ez a megoldás érvényesült, könnyen belátható az elgondolás tévessége. Leggyakrabban az orosz beavatkozásokra szokás hivatkozni, hiszen Grúziában (Abházia és Dél-Oszétia kapcsán) és Ukrajnában (a Krím-félszigetnél és a keleti országrészénél) is előkerült az oroszországi vezetés részéről az az érv, hogy a katonai beavatkozást többek között a saját állampolgárok védelme indokolja. A katonai fellépés természetesen nem mindenütt jelent közvetlen veszélyt, ugyanakkor könnyen belátható, hogy a kisebbség más, esetleg ellenségesnek tekintett államhoz fűződő kapcsolatának erősítése hozzájárulhat, hogy a kisebbségi kérdések biztonsági ügyként jelenjenek meg (‘securitization’). Ez kifejezetten hátrányosan érinti az eredetileg védeni kívánt kisebbségeket, akik a közbeszédben így – még inkább – illojális, hűtlen, a honos államra kifejezett fenyegetést jelentő lakosokként jelennek meg.<sup>32</sup> Ráadásul a külhoni állampolgárság – ahogy ezt Rainer Bauböck kifejti – gyengítheti az

autonómia, az önkormányzás megteremtését, illetve kiszélesítését célzó kisebbségi törekvéseket.<sup>33</sup> A magyar példában azoknak az ausztriai, szlovákiai és ukrainai honosítóknak a számára, akik Magyarországra költözés nélkül szereznek magyar állampolgárságot, ez a lépés valójában éppen jogkorlátozást jelent, hiszen a területi ország szabályai szerint elveszít(het)ik eredeti állampolgárságukat, *de facto* hontalanná válhatnak.<sup>34</sup> Ráadásul ennek tétjét csak Ausztria és Szlovákia esetében csökkenti némiképp az, hogy az érintettek ugyanakkor uniós állampolgárok maradnak.

Tehát tévedés és önáltatás – Bárdi Nándor erre használta a remény „kék madara” kifejezést – azt képzelni, hogy a „távolléti honosítás” segítséget nyújt a kisebbségi lét nehézségeinek kezeléséhez.<sup>35</sup> Az eredeti kérdésünkre visszatérve tehát: az etnikai elv elismerése kisebbségi jogi szempontból sem védhető (akár a nemzetközi kisebbségi jogi rendszer logikája, akár a „kiegészítő védelem” fényében vizsgáljuk), az állampolgárság nemzetközi elismerésében pedig nem lehet elegendő feltétel a tényleges kapcsolat fennállásának megállapításához. Ha pedig a nemzetközi jogi elismerés kétséges, ez önmagában megkérdőjelezi, hogy az etnikai elv a tényleges kapcsolat örve alatt legitím célként szolgálhatna éppen az etnikai megkülönböztetés igazolásánál.

2) A külhoni etnikai honosítás szabályát alkalmazó kormányok érvelésében gyakran megjelenik az a némiképp kifinomultabb érv, hogy állampolgársági politikájuk valójában egy korábban megtagadott elismerést nyújt azon határon túliaknak, akiknek a hazai többséggel azonos a „nemzeti identitásuk”. Ennek elismerése hivatalos dokumentumokban – például egy útlevelemben –, valamint a nevük anyanyelvükön való szerepeltetése a nemzethez tartozásuk bizonyítéka. A kisebbségi jogok egyik fontos célja éppen az, hogy ilyen elismerést nyújtson. Ez az érv egyrészt figyelmen kívül hagyja, hogy ez is elsősorban a honos állam felelőssége,<sup>36</sup> amelyet az állami szuverenitás elvét figyelembe véve az anyaország nem válthat ki, az utóbbi lehetőségei ugyanis – mind jogi, mind technikai értelemben – korlátozottak. Korábban arra jutottunk, hogy a kisebbségi jogok érvényesítése a honos állam megkerülésével a hatályos kisebbségi jogi rendszer alapjaival ütközik. Másrészt, azt is láttuk, hogy az állampolgárság mint jogi kötelék több egyszerű szimbolikus elismerésnél.

Az államok kétségkívül dönthetnek úgy – s ez az érv sokáig a korábbi hazai vitákban is szerepelt –,

hogy saját szabályozásukban csupán jelképes kapcsolatként, az identitás hivatalos visszaigazolásaként tekintenek az állampolgárságra (amelyhez viszont akkor értelemszerűen nem kapcsolódnak olyan jogok, mint például az országgyűlési választásokon való részvétel). A nemzetközi jogi fogalomtól való eltérést ugyanakkor nem használhatják fel arra, hogy a hazai alkotmányos vagy nemzetközi jogi vizsgálat során magát az etnikai megkülönböztetést igazolják. A diszkriminációs tesztet a használhatatlanságig tágítaná, ha egy államnak korlátlan szabadságot adnánk az állampolgárság mibenlétének meghatározásakor, és ennek fényében lehetne csak vizsgálni, hogy a hátrányos megkülönböztetés megvalósult-e. Szélsőséges – de a történelemből ismert – példával élve: ha egy állam az állampolgárság lényegét integrációs lépcsőként határozza meg, és ehhez a világos bőrszín köti feltételként, akkor a diszkriminációs teszt nem indulhat ki ebből a fogalom meghatározásból. Ha az etnikai-nemzeti hovatartozás adja az állampolgárság lényegét egy kormányzat számára, akkor a különbségtétel elfogadhatóságának vizsgálatakor ezt a fogalmat nem kiindulópontként kell használni, hanem a kritikus vizsgálat tárgyaként.

3) A megkülönböztetés igazolásaként szokás az egyenlő helyzetbe hozás célját megjelölni. A külhoni etnikai állampolgárságnál ez azt jelentheti, hogy a honos állam jogsértéseivel, elnyomó politikájával, rendszerszintű diszkriminációjával szemben kell védelmet nyújtani; mintegy „pozitív diszkriminációt” valósítva meg az etnikai elv alkalmazásával. Hiszen – szólhat az érvelés – a menekültjog, vagy újabban a „védelmi kötelezettség”-re (‘responsibility to protect’) vonatkozó doktrína logikája éppen a külső állam általi védelemről szól; nem is lehetőségként, hanem kötelezettségként. Könnyen belátható azonban, hogy milyen lényeges a különbség a két esetkör között; egyrészt az üldöztetés, másrészt a védelem nyújtása kapcsán.

A külső védelmet éppen az támasztja alá, hogy az egyedi esetben védelemre van szükség. Ha egy kormányzat azzal kívánja igazolni a(z) etnikai alapú megkülönböztetett bánásmódot a honosítás során, hogy a kérdéses csoport tagjai védelemre szorulnak, ez a diszkriminációs vizsgálatnál csak akkor lehet legitim cél, ha valóban érdemi összefüggés áll fenn az etnikai származás és a jogsértés – vagy annak veszélye – között. Az etnikai elv általános alkalmazásával azonban éppen ezt a vizsgálatot nem végzi el az adott állam, így előfordulhat, hogy egy egyébként védelemre szoruló nem kap védelmet, miközben egy védelemre nem szoruló (pusztán származás alapján) védelmet nyújtanak. Ha az etnikai elv ráadásul nem egyöntetűen érvényes minden olyan országra,

amelyben az adott kisebbség helyzete lényegesen eltér, eleve kérdéses, hogy a különbségtétel alapja (etnicitás) és annak indoka (védelem) mennyiben feleltethető meg egymásnak.

A kiterjesztett védelem ugyanakkor a kisebbik gond a szabályozással: nem tűnik kifogásolhatónak önmagában az, hogy egy állam túl tágan határozza meg a védelemre jogosítottak körét. A komolyabb probléma a védelmi érvvel az, hogy többes állampolgárok esetén a diplomáciai és konzuli védelem a tényleges kapcsolat elve alapján nem érvényesíthető a honos állammal szemben, annak akarata ellenére.<sup>37</sup> Ne felejtjük el, hogy a szabályozás jellegénél fogva távollévő („külhoni”) állampolgárokról van szó, akik ráadásul – az érvelés szerint is – éppen abban az országban tartózkodnak, amellyel szemben védelemben kellene őket részesíteni. Olyan helyzet állhat tehát elő, hogy az állam csak a nemzetközi joggal ellentétesen gyakorolhatja vállalt védelmi feladatát; ráadásul erre esetleg alkotmányos kötelezettsége is fennállhat, ismét csak saját vállalása folytán. Ez akkor is felveti a korábban említett problémát, vagyis a biztonsági ügyé válást (‘securitization’), ha az – mint jelenleg a régiókban – szerencsére nem kapcsolódik össze közvetlen katonai fenyegetéssel.

A védelemnyújtás érvéhez képest az állampolgárság tehát egyszerre több (hiszen a védelemhez képest egy „tartalmasabb” státuszról van szó), és kevesebb (hiszen a legtöbb esetben nem tud eleget tenni a védelmi ígéretnek); az indokolni kívánt tartalom és az indokolás között túl nagy a távolság. Ráadásul, a kiterjesztett védelem érveként a szuverenitás elvébe is ütközik. Nem csak a külhoni állampolgársági politikát folytató külső állam tudja a szuverenitás érvét használni („jogomban áll megtenni, mert az állampolgárság szorosan a szuverenitáshoz tartozó kérdéskör”), ezt a honos állam is alkalmazhatja, éppen ezen politikával szemben: végső soron a kiinduló dilemmát éppen az okozza, hogy az ő fennhatósága alatt élő személyekről van szó.

Tehát, miközben általánosságban igaz, hogy az egyes államok meglehetősen szabadon alakítják állampolgársági politikájukat, ez nem sértheti a területi állam szuverenitását – ahogy ezt a nemzetközi kisebbségi jog alapelveinek vizsgálata kapcsán megállapítottuk. Ha pedig a védelem célját a külhoni állampolgárság nem tudja szolgálni, illetve a megkülönböztetés alapja nem hozható összefüggésbe a különbségtétel céljával, az etnikai elv igazolása sem lehet sikeres.

4) Azzal is lehet érvelni, hogy az állítólagos „pozitív diszkriminációra” nem a jelenlegi politikai döntésekből és gyakorlatokból fakadó jogsértés miatt van szükség, hanem a kedvezményezett kör egészét érin-



tő, múltból fakadó diszkrimináció miatt. A magyar és a román esetben ez az érv úgy hangzik, hogy a kedvezményes honosítás lehetőségének hiányában korábbi állampolgároktól tagadnánk meg az állampolgárkénti elismerést. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata elismeri, sőt, akár meg is követelheti a tényleges egyenlőtlenségek korrekcióját.<sup>38</sup> Magyarország – immár alkotmányos rangra emelt szabállyal – a köztes nemzedékek számára, a magyar felmenők arányára, nyelvtudásra és lakóhelyre tekintet nélkül, korlátlanul elismeri állampolgárnak az állampolgár leszármazóját.<sup>39</sup> Azok, akiknek a fejelett „vándoroltak a határok”, nem egyéni döntés következtében, hanem nemzetközi szerződések miatt veszítették el magyar állampolgárságukat, ugyanakkor számukra a lánc megszakadt: utódaikra nem vonatkozik a korlátlan leszármazási elismerés elve. Ezeknek a helyzeteknek a kezelésére szolgál a „visszahonosítás” módszere, amelyet Románia is hasonló logikával alkalmaz. A magyar, illetve román szabályozás eredményeként a potenciális állampolgárok köre kiterjed „Nagy-Magyarország”, illetve „Nagy-Románia” területére.<sup>40</sup>

A múltban gyökerező diszkriminációra hivatkozó érvek, – hasonlóan a korábban vizsgált érvekhez – abból a téves elképzelésből indulnak ki, hogy az államok saját szabályozása – ebben az esetben a nemzetközi jogba nem ütköző, de normatív és más megfontolások alapján aligha védhető, korlátlan leszármazási elv – elegendő hivatkozási alap lehet más, megkérdőjelezhető döntésük indoklására. Ahogy a 2. pont végén kifejtettük, ez kiüresítené a diszkrimináció tilalmának elvét.

5) Utaltunk rá, hogy a külhoni etnikai állampolgárság és az ebből fakadó különbségtétel igazolása melletti érvek nem csak az egyén, vagyis az állampolgárságot igénylő szempontjából merülhetnek fel. Eltérő bánásmódról elméletileg sor kerülhet különböző államméltóságok érdekében is. Az etnikai kedvezmény például a bevándorlási politika részét képezheti, a demográfiai és gazdasági indokok mellett figyelembe véve azt is, hogy mennyire esélyes a kérelmező sikeres beilleszkedése a társadalomba. A bevándorlási és állampolgársági politikák az etnikumot, a nyelvtudást és más kulturális elemeket sokszor alkalmazzák úgy, hogy annak révén a társadalmi beilleszkedés esélyét becsülik meg, ezzel a kulturális közelséget a bevándor-

lási politikában releváns szempontként alkalmazva. A külhoni állampolgárság intézménye esetében azonban ez az érv nem alkalmazható, hiszen az ellentmond mind a szabályozás tényleges céljának, mind a hangoztatott politikai szándéknak. Ha a külhoni etnikai állampolgárság célja a társadalmi integráció, azaz a bevándorlás és az azt követő könnyű beilleszkedés, akkor a határon átnyúló nemzetegyesítő politika (és különösen a „Nagy-Magyarország/Románia” víziója) megvalósulása helyett annak lehetünk esetleg tanúi, hogy az áttelepülés következtében a hagyományosan kisebbségek által lakott területekről eltűnnek a kisebbségi hovatartozásúak, vagy legalábbis erősen gyengül a kisebbségi jelenlét. Továbbá, ha komolyan vesszük a társadalmi beilleszkedés érvét, akkor nehéz megmagyarázni, hogy a kedvezményt és az állampolgárság ígértét miért nem arra használja fel a külhoni állampolgárság intézményével a kormányzat, hogy ténylegesen az országba vonzza a kérelmezőket – ennek eszköze, szöges ellentétben a külhoni állampolgárság intézményével, a hazai lakhely kikötése lehetne. A kulturális közelség mint

a társadalmi beilleszkedés fokmérője tehát olyan érv, amely a külhoni állampolgárság esetében hiteltelen, ezért bajosan vehető figyelembe az etnikai különbségtétel igazolásakor.

6) Végül, egy kormányzat próbálkozhat azzal az érveléssel, hogy a külhoni állampolgárság intézménye tulajdonképpen egy poszt-nacionalista világot jelenít meg, ahol a határok légiessé válnak, összhangban az európai uniós törekvésekkel, amelyek végcélja egy közös tér, egy multikulturális közösség létrehozása, nemzeti identitások szabad, országhatártól független elismerése. A probléma ezzel a magyarázattal

az, hogy átsiklik a szabályozásnak a diszkriminációs teszt szempontjából központi jelentőségű elemén. A külhoni etnikai állampolgársági politika a határok valódi leépítésének európai programja helyett új határokat rajzol; földrajzi határok helyett etnikai származás alapján. Ez az érv tehát nem annyira igazolásnak tűnik az alapjogi teszt szempontjából, mint inkább az etnikai diszkrimináció elismerésének. A kormányzat, amely a védelmi logika felhívásakor a honos államok etnikai homogenizációs törekvéseit bírálja, maga emeli az etnikai homogenizációt a honosítási politika alapjává, leendő állampolgárai körében ugyanezt a törekvést érvényesítve.

Az érvek áttekintése alapján látható, hogy az elsőre talán legitimnek látszó – egyéni vagy állami érdek nyelvén megfogalmazott – célok mindegyike súlyos kérdéseket vet fel a tekintetben, hogy az ilyen és hasonló megfontolások mennyiben teszik elfogadhatóvá az egyébként eredendően gyanús etnikai alapú különbségtételt. Ugyanakkor a fentiekben jelzett kétségek nem feltétlen járnak minden esetben azzal, hogy az adott, kulturális közelségre és/vagy származásra alapozott honosítási politika egyúttal jogsértőnek is minősül – még ha esetenként erős érvek is szólnak egy ilyen következtetés mellett. Sokat vitatott kérdés, hogy a liberális alkotmányosság alapján szerveződő országok milyen messzire mehetnek, amikor valamiféle belső homogenitást kívánnak megteremteni. Az ennek kapcsán felmerülő kétség – egyúttal azzal a ténnyel, hogy számos európai ország alkalmaz állampolgársági szabályozásában ilyen jellegű megfontolásokat – azt is jelenti, hogy a diszkriminációs tesztet alkalmazó bírói fórumok számos ilyen szabályozást valószínűleg nem minősítenének menthetetlenül diszkriminatívnak önmagában a cél körüli aggályok miatt.

#### *Az arányossági követelmény vizsgálata*

A nyelvi képességek, a családi kapcsolatok és a „kulturális alapismeretek” vizsgálata (állampolgársági tesztekkel) jó eséllyel eleve előnyben részesíti azokat a kérelmezőket, akik közelebb állnak a jogalkotó által vizionált ideális állampolgár képéhez – hiszen ez az elképzelés maga alakítja a szabályozást. A szegényebb vagy kevésbé tehetősek jelentkezőket közvetlen eszközök (eljárási díj alkalmazása, vagyon vagy pénzügyi biztosíték igazolásának előírása), valamint közvetett eszközök (például ügyvédi munkadíj) tántoríthatják el a honosítástól, ugyanakkor ez a különbségtétel önmagában még nem jelent jogsértést, ha ez a teher nem túlzott, például olyan célokhoz viszonyítva, mint a nyilvánvalóan megalapozatlan jelentkezések kiszűrése vagy annak vizsgálata, hogy a kérelmező a későbbiekben nem jelent-e majd indokolatlan terhet a szociális ellátórendszerre nézve. Ugyanígy, az etnikai alapú kedvezmények mértéke az alapján is vizsgálható, hogy a kedvezmény alapja mennyiben igazolja a két – kedvezményezett, illetve nem kedvezményezett – csoport tagjaira vonatkozó szabályozás közötti eltérés mértékét.

Vegyünk egy olyan esetet, ahol a honos állam nem ellenzi az anyaország külhoni állampolgársági politikáját (például alapvetően ez a helyzet Románia és Magyarország viszonylatában). Fogadjuk el egy pillanatra azt a korábban – a 2. pontban – vizsgált érvet,

hogy az állampolgárság a nemzeti identitás elismerésére szolgál, vagy még inkább azt, hogy a kulturális közelség és a társadalmi beilleszkedés miatt – 5. pont – legitim az etnikai származás figyelembe vétele, és alapvetően olyan kérelmezők kapnak állampolgárságot, akik az anyaország közéleti eseményeit követik, annak nyelvét beszélik stb. Még ha ez szigorúan véve nem is teljesíti a vizsgált normatív szempontokat, a diszkriminációs teszt – akár hazai bírói fórum, akár az államon túli emberi jogi szerv alkalmazza – nem vár el uniformitást, és nem a lehető legjobb szabályozás megteremtését tűzi ki célul. Megfogalmazott küldetésük szerint az emberi jogi fórumok legtöbbször inkább minimumelvárásokat érvényt. Erre példa – az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában – a tagállami mozgáster ('margin of appreciation') biztosítása. Amint korábban láttuk, ez az állampolgárság esetén szükségképpen tágabb, még ha az etnikai-nemzeti származás mint alkalmazott kritérium szűkíti is a tagállam mérlegelési szabadságát. Ezt tudva érdemes a jelen vizsgálat keretében elfogadni, hogy a mégoly kétséges igazolási érvek közül végső soron mégis úgy találja az eljáró fórum, hogy a megkülönböztetésnek van elfogadható célja.<sup>41</sup>

Annak bemutatásához, hogy egy ilyen kedvezmény miért lehet mégis problematikus – sőt, diszkriminatív –, túl kell lépünk az objektív, legitim cél kérdésén, és – a diszkriminációs teszt következő lépéseként – azt kell vizsgálnunk, hogy *arányos-e* a megkülönböztetés. Az arányosság relatív; – valamihez képest kell vizsgálni, valamivel össze kell vetni a szabályozást annak megállapítása érdekében, hogy arányos kapcsolat áll-e fenn a jogkorlátozás legitim célja és az alkalmazott eszközök, vagyis a különbségtétel alapja között. Ahogy korábban láttuk, amikor nem alapvető jogról van szó, vagy nem eleve gyanús szempontot követ a kategorizálás, az ésszerűség tesztje is elegendő. Ha viszont olyan tulajdonság alapján teszünk különbséget személyek között, amely nem a választásukon alapul, és amelyet nem befolyásolhatnak (ilyen az etnikai vagy nemzeti származás); illetve, ha az állampolgárság odaítélése vagy megtagadása alapvető jog korlátozását közvetíti (ilyen például az az előírás, hogy az érintettnek a családjával kell élnie), ott szigorúbb mércét alkalmazására van szükség. Ilyenkor azt kell igazolni, hogy szükséges kapcsolat áll-e fenn a különbségtétel alapja és egy nyomós állami cél között; vagyis bizonyítani kell, hogy nincs kevésbé korlátozó, nem diszkriminatív megoldás, amely ugyanezt a célt szolgálhatná. Ha a szabályozás a kiválasztási szempont alkalmazásával egyszerűen túl tág (nagy számban belekerülnek a körbe olyanok is, akikre a különbségtétel célja nem érvé-

nyes) és túl szűk (a szabályozás logikája szerinti célcsoport tagjai közül sokan kimaradnak a körből), az kétségessé teszi, hogy a különbségtétel alkalmazásakor megfelelő eszközt választottak-e.<sup>42</sup> Függetlenül attól, hogy melyik igazolási érvet vizsgáljuk, ebből a szempontból a külhoni etnikai állampolgárság meg lehetőségesen problematikus eszköz. Az etnikai-kulturális közelségre építő szabályozási megoldások egyáltalán nem biztos, hogy jól kalkulálnak, amikor eleve azt feltételezik, hogy az illető társadalmi beilleszkedése könnyebb lesz, egyszerűbben tud integrálódni a társadalomba, és egyéni boldogulása inkább függ az adott politikai közösség sorsától (az „érdektelt polgár” megközelítést alapul véve<sup>43</sup>). Lesznek olyanok, akik a származási tesztet nem teljesítik, de a szabályozás célját – a könnyű beilleszkedést – tekintve a kedvezményezettek között lenne a helyük; és lesznek, akik indokolatlanul kerülnek a kedvezményezetti csoportba. Igaz, hogy a jogi szabályozás rutinszerűen alkalmaz ilyen, egyszerre túl tág és túl szűk kategóriákat, de ha a megkülönböztetés alapja az etnikai származás, ez a „pontatlanság” végzetesnek bizonyulhat egy diszkriminációs teszt során. A végkimenetel függ attól is, hogy mi a tét, ha valaki bekerül az előnyben részesített csoportba, vagy ha kimarad abból.

Egy kellően megalapozott, átfogó megközelítés nem hagyhatja figyelmen kívül azt a szabályozási környezetet, amelyben az etnikai kedvezmény érvényesül, vagyis az állampolgárság megszerzésének nem vagy kevésbé kedvezményezett módjait.<sup>44</sup> Ezért lényeges annak vizsgálata, hogy a honosítás nem kedvezményezett útja mennyire marad nyitott. Ha a megkülönböztetés alapja (az etnikai-kulturális közelség mint jogalkotói vélelem, illetve annak gyakorlati alkalmazása) nem tudja igazolni a kedvezményezett és általános honosítási eljárás feltételei közötti távolságot, a szabályozás megbukik a teszten, és diszkriminatívnak minősül. A magyar esetben a nem kedvezményezett kérelmezőre vonatkozó 3+8 éves helyben lakási követelmény áll szemben a származási kedvezménnyel, amelynek esetében a 2010-es módosítás óta semmilyen tartózkodási feltétel nem érvényesül (továbbá a kedvezményezett kérelmezők mentesülnek a megélhetési feltételek igazolása és a sikeres állampolgársági vizsga letételének követelménye alól).

Amellett érveltünk, hogy a diszkrimináció tilalmát indokolt komolyan venni és alkalmazni a honosítási szabályokra is, beleértve a külhoni etnikai állampolgárság intézményét. Az ennek jegyében elvégzett vizsgálatban most jutottunk el ahhoz a kö-

vetkeztetéshez, hogy ha elfogadjuk az írásunkban javasolt kiindulási pontot, nehéz más konklúzióra jutni, mint hogy az etnikai kedvezmény diszkriminatív; különösen akkor, ha a nem kedvezményezett, általános honosítási út ehhez képest lényegesen korlátozottabb feltételeket támaszt a kérelmezővel szemben.

Az európai állampolgársági szabályok nyelvére fordítva mindezt, kijelenthetjük: az Európai Állampolgársági Egyezmény nemzeti és etnikai alapú megkülönböztetést tiltó rendelkezései értelmében a magyar szabályozás által alkalmazott, most bemutatott különbségtétel bizonyosan nem tolerálható. Ráadásul a diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményétől kezdve valamennyi nemzetközi (és állami) emberi jogi szabályozásnak központi eleme; nincs olyan területe a jogrendszernek, ahol ennek ér-

vényesítésétől el lehetne tekinteni, így az állampolgársági egyezménytől függetlenül is – akár a nem részes államokkal szemben is – érvényes ez a korlát.

Itt érdemes egy pillanatra visszatérni a kedvezmény alapját jelentő különbségtétel törvényi megfogalmazására. Ha a törvény szövegéből indulunk ki, az jórészt

semleges nyelvre fordítja át a korábban nyíltabban etnikai-nemzeti származáson alapuló szabályt. Ha azonban a jogalkotói szándékot, a nemzet határokon átnyúló újraegyesítésének célját és a kapcsolódó döntéshozói kijelentéseket is beleszámítjuk, valamint figyelembe vesszük mindazt, ami a gyakorlatról a transzparencia teljes hiánya ellenére tudható, akkor egyértelmű, hogy ezek éppen azt a származási kritériumot írják körül, amelyet az Európai Állampolgársági Egyezmény – és általában, a származási alapú diszkriminációra vonatkozó szigorúbb megengedhetőségi mérce felettébb gyanúsnak tekint.

Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a magyar szabályozás még az indoklástól, vagyis a tisztességes eljárás általánosan elfogadott, minimális garanciájától is eltekint. Nem ismerhető meg az elutasítás indoka; sőt, a pozitív döntések esetében sem tudjuk, hogy pontosan mi alapján mérlegel a jogalkalmazó. Így arra sem tudunk következtetni az egyedi döntések alapján, hogy pontosan hol húzódik a kedvezményezett csoport – a törvényben rendkívül elnagyoltan körvonalazott – határa. Továbbá, kizárt a jogorvoslat: sem rendes bírói úton, sem az Alkotmánybíróságtól vagy bármilyen más hazai fórumtól nem várható érdemi vizsgálat, nem beszélve hatékony szankcióról. Ennek révén pedig a jogsértő állapot fennmaradását a hazai jogrendszer intézményi szinten is védi és biztosítja. Mindezek alapján nem kerülhető el az a kö-

vetkeztetés, hogy a magyar szabályozás jelenlegi formájában jogsértő.<sup>45</sup>

Eddig az elemzés azokat az indokokat vette szemügyre, amelyek eséllyel indulnának a diszkriminációs teszten. Ahogy azonban már utaltunk rá, és a következő fejezet részletesen bemutatja: más, a határon túli magyarok támogatásánál kevésbé legitim célok is meghúzódhatnak a szabályozás mögött. A magyar esetben az etnikai nemzetépítési program – amely a határok kifejezett megkérdőjelezése nélkül igyekszik visszafordulni egy idealizált múltba, és ennek foglyaként kezeli az állampolgársági politikát – kéz a kézben jár a lojális szavazóbázis bővítésének közvetlen pártpolitikai céljával. Miközben tehát a következő fejezetben közelebb kerülünk a szabályozás valódi céljaihoz, egyúttal messze elhagyjuk azt a területet, ahol a megkülönböztetés alapjogi igazolása egyáltalán felmerülhet.

## A MAGYAR ESET

### *Jogsabályi változások*

A tanulmány záró részében azt vizsgáljuk, hogy mennyiben magyarázható a törvénymódosítás pártpolitikai indokokkal. Az esettanulmány Erdélyre fókuszál, ahol a legnagyobb határontúli magyar közösség él, ide irányult a legtöbb figyelem, valamint innen érkezett az új kedvezményes honosításért folyamodók és a külhoni szavazásra regisztráltak többsége (kétharmada, illetve hatvan százaléka<sup>46</sup>).

A Kárpát-medence területén élő magyarok egy része a határváltozásokat követően a szomszéd államok fennhatósága alá került. A rendszerváltást megelőzően e kisebbségek helyzetét tabuként, az adott országok belügyeként kezelték, majd a kilencvenes évektől a kétoldalú egyezmények nyújtottak némi garanciát, azonban ezek betartása a mindenkori kormányok szándékán múlt. A rendszerváltó országok új demokratikus alkotmányai ugyanakkor átültették a legfontosabb nemzetközi emberi jogi normákat. A magyar alkotmányba egyúttal belekerült a tanulmány szempontjából lényeges felelősségi klauzula is, amely kifejezte az anyaállam felelősségét a határain kívül élő kisebbségek iránt.<sup>47</sup> A sokat vitatott, de nagy többséggel elfogadott 2001-es kedvezménytörvény (státusztörvény) ezt a szabályt tekintette alkotmányos alapjának. Ez volt az első sza-

bályozás, amely közjogi kapcsolatot teremtett a határokon kívül élő magyarokkal.<sup>48</sup> A magyar politika célja ebben az időszakban – a rendszerváltást megelőző korszakkal ellentétben – az volt, hogy feléleszse a kapcsolatot a határon túli kisebbségekkel; mégpedig úgy, hogy támogassa szülőföldön maradásukat. A jogsabály, noha célja egy új, stabil rendszer megalkotása volt – amely a több mint 150, külhoni kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezés helyébe lépett volna –, jelentős nemzetközi vitákat eredményezett.<sup>49</sup> Nemzetközi szervezetek és a szomszédos országok is sérelmezték a törvény elfogadását, a Velencei Bizottság pedig jelentést adott ki az ügy kapcsán.

A Velencei Bizottsághoz benyújtott beadványában a magyar kormány azt az álláspontot képviselte, hogy a törvény az Európa Tanács által támogatott érték, az etnikai sokszínűség megővését segíti.<sup>50</sup> Emellett azzal érvelt, hogy az Európa Tanács is ismeri a „pozitív diszkriminációt”, és jelen esetben hátrányos csoportok pozitív diszkriminációjáról van szó. Arra is hivatkozott, hogy éppen az Európa Tanács keretegyezménye<sup>51</sup> teszi lehetővé a kisebbségeknek nyújtott támogatást. Mindezek alapján a magyar kormány úgy érvelt, hogy a státusztörvény intézkedései legitimek, objektív célokat követnek, és arányosak a kisebbségi létből származó hátrányok kiküszöbölésének céljával, vagyis minden tekintetben megfelelnek a vonatkozó európai normáknak.<sup>52</sup>

A Velencei Bizottság jelentése („A nemzeti kisebbségek számára az anyaország által biztosított kedvezményes bánásmódról”) a következőképpen fogalmazott: *„Az utóbbi idők azon fejleménye, hogy az anyaországok belső jogsabályok és egyéb szabályok révén különleges jogokat biztosítanak nemzeti kisebbségeiknek, egészen az utóbbi időkig nem keltett figyelmet, és a nemzetközi közösségből minimális, vagy semmilyen érdeklődést sem váltott ki. Eddig nem történtek kísérletek a szóban forgó jogsabályok és egyéb szabályok felülvizsgálatára és koordinálására. Ennek ellenére A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény elfogadását övező kampány azt mutatja, hogy mindenképpen szükség van az ilyen törvények és egyéb jogsabályok, valamint a nemzetközi jog és a kisebbségvédelemmel kapcsolatos európai normák közötti kompatibilitás vizsgálatára.”*<sup>53</sup>

A jelentés szerint a korábbi államközi egyezmények már nem elégséges eszközei a kisebbségvédelemnek; elsősorban azért nem, mert a végrehajtóra bízzák a megállapodások betartását. Nincs nemzet-

közi fórum, amely ezeket felügyelné, így szankciókra sincs lehetőség, illetve a nemzeti kisebbségek sincsenek kellően bevonva a folyamatba. A Bizottság szerint a nemzetközi szereplők (az EBESZ kisebbségi főbiztosa, az ENSZ emberi jogi főbiztosa, a jószolgálati missziók) segítségével támaszkodva lehetne ezt a problémát orvosolni. A jelentés különös hangsúlyt fektet a nemzetközi jogelvekre: a *pacta sunt servanda*, vagyis a jóhiszemű joggyakorlás elvére, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának, az államok szuverenitásának, az állam közötti baráti kapcsolatok kialakításának és megtartásának elveire. Emellett fontosnak tartja a honos állam, az anyaország valamint a nemzeti kisebbség közötti párbeszédet.<sup>54</sup>

A jelentés a magyar státusz törvénnyel kapcsolatban kifogásolta, hogy Magyarország a jogszabály megalkotása előtt nem konzultált az érintett országokkal sem a törvény által biztosított jogokról, sem annak alkalmazásáról. Ez különösen annak fényében problematikus, hogy a törvény egyes rendelkezései a területen kívüli végrehajtás miatt sértik a szomszédos országok szuverenitását. A Velencei Bizottság továbbá kifogást emelt a törvény végrehajtását illetően is, mivel elsősorban vallási és civil szervezetek, illetve az RMDSZ irodáinak a feladata lett a jogalkalmazás: „*A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény nem ruház semmilyen feladatot a magyar konzulátusokra és missziókra, de a folyamatban érdemi szerepet szán a külföldön élő magyarok szervezeteinek. A Magyar Igazolványt ténylegesen a magyar hatóságok állítják ki, amennyiben a kérelmező rendelkezik az ilyen, a kérelmező magyar nemzethez való tartozásáról szóló nyilatkozatának ellenőrzését és aláírása hitelesítését elvégző, valamint többek között a fényképét és személyi adatait is továbbító szervezetek valamelyikének ajánlásával.*”<sup>55</sup> A Velencei Bizottság azt tartja kövendőnek, hogy a magyar állam szervei, a konzulátusok végezzék az ügyintézés.

Nem csak a Velencei Bizottság fogalmazott meg fenntartásokat a státusz törvénnyel kapcsolatban: más nemzetközi szervezetek képviselői is megszólaltak az ügyben. Az Európai Parlament részéről Eric Jürgens rapportőr jelezte fenntartásait a törvény területen kívüli hatálya és diszkriminatív volta miatt, és arra kérte a magyar jogalkotót, hogy vonja vissza a státusz törvényt.<sup>56</sup> Az EBESZ részéről a nemzeti kisebbségek főbiztos, Rolf Ekeus fejezte ki aggodalmát, megfogalmazva, hogy a törvény sérti a területi integritás elvét, egy állam ugyanis csak a saját határain belül jogosult eljárni; mind területét, mind polgárait illetően.<sup>57</sup> A kritikákra válaszul a magyar Országgyűlés 2004-ben módosította a jogszabályt.

Mindeközben a határon túli magyar szervezetek közül többen jelezték, hogy a státusz törvényben megjelenőnél szorosabb kapcsolatot képzelnek el a határon túli magyarok és Magyarország között. Az RMDSZ és a Vajdasági Magyar Demokrata Párt is aláírásgyűjtésbe kezdett, hogy a határon túli magyar közösség tagjai elköltözés nélkül szerezhessenek magyar állampolgárságot. Az első Fidesz-kormány ugyanakkor a státusz törvényt éppen az állampolgárság alternatívájaként kívánta elfogadtatni. Hazánk uniós csatlakozásával felerősödtek azok a félelmek, hogy – elsősorban a schengeni csatlakozás révén – a 2004-ben felvételt nem nyert országok (Ukrajna, Románia, Szerbia) magyarjait, különösen ahol a csatlakozás perspektívája is meglehetősen távoli volt, egy újabb vasfüggöny választhatja el az anyaországtól. A Magyarok Világszövetsége ezért 2003-ban felvetette a kettős állampolgárságról való népszavazás ötletét. Kezdetben a parlamenti erők ezt a kezdeményezést nem támogatták. Később azonban a Fidesz támogatóként lépett fel, a baloldali pártok pedig xenofób felhangoktól sem mentes ellenkampányba kezdtek, amelyben a regionális stabilitás veszélye mellett a gazdasági terhekre hivatkoztak. Hangsúlyos elem volt továbbá a külhoni állampolgárok szavazati joga, valamint annak várható hatása a választásokra. A hónapokig tartó negatív kampány eredménye egy érvénytelen népszavazás lett, amely komoly károkat okozott a magyar–magyar kapcsolatokban.<sup>58</sup>

A 2010-ben hivatalba lépett második Fidesz-kormány első lépése ezt volt hivatott helyrehozni. A kormányzó többség először módosította az állampolgársági törvényt,<sup>59</sup> majd elfogadták a nemzeti összetartozás törvényét,<sup>60</sup> amely deklarálta az új nemzetpolitikai koncepciót. Az állampolgársági törvény módosításának legfontosabb rendelkezése törölte a helyben lakás követelményét az eddig is létező kedvezményes honosítási eljárás feltételei közül. Az egy évvel később elfogadott Alaptörvényben a felelősségi klauzula alkotmányos megfogalmazása erősödött.<sup>61</sup> A kormánytöbbség végül módosította a választási törvényt is; kiterjesztve a szavazati jogot azokra az állampolgárokra, akik nem rendelkeznek állandó magyarországi lakóhellyel.<sup>62</sup> Mindez sokakban felidézte azt a kijelentést, amelyet a 2006-os választásokat megelőzően Mikola István, a Fidesz akkori alelnöke tett, miszerint az állampolgárság kiterjesztése bebetonozná a Fidesz kormányzását.<sup>63</sup> Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes pedig úgy nyilatkozott, hogy az állampolgárság és a választójog kiterjesztése a nemzet újraegyesítését jelenti, mégpedig jogi újraegyesítését.<sup>64</sup> A szavazati jog kiterjesztése erősítette azt a benyomást, hogy az állampolgárok és

szavazópolgárok számának növelése közvetlen pártpolitikai célokat szolgál. Az alábbiakban annak vizsgálatával zárjuk az elemzést, hogy a végrehajtás módja mennyiben támasztja alá azt a hipotézist, hogy a kedvezményes honosítási szabályok végül is pártpolitikai célokat szolgáltak.

### *„Külhoni honosítás” a gyakorlatban*

Először megvizsgáljuk, hogy Erdélyben hogyan zajlott a kedvezményes honosítás végrehajtása, majd bemutatjuk a választási jog kiterjesztésével kapcsolatos bizonytalanságokat, visszasságokat.

A kedvezményes honosításhoz a kérelmezőknek több formanyomtatványt kell kitölteniük, össze kell gyűjteniük néhány anyakönyvi kivonatot – bizonyítandó magyar származásukat –, illetve egy kézzel írt életrajzot kell csatolniuk. Az iratsomagokat le lehet adni mind Magyarország határain belül, a Bevándorlási Hivatal irodáin és egyéb állami képviseleteknél, mind a tartózkodás szerinti országban. Külföldi országok esetén a konzul felelős az iratok kezeléséért, illetve ő az, aki az anyanyelv ismeretének ellenőrzésére hivatott. Abban az esetben, ha a konzul elfogadta, az iratsomag az igazságügyi miniszter elé kerül, akinek a hozzájárulását követően, utolsó lépésként, a köztársasági elnök hagyja jóvá vagy utasítja el az állampolgársági kérelmet. A honosított személy azon a napon nyeri el az állampolgárságot, amelyen leteszi a fogadalmat vagy esküt.<sup>65</sup>

A végrehajtás során a státusztörvény kapcsán kritikákkal illetett megoldáshoz hasonló megoldást választott a kormányzat. Az Igazságügyi Minisztérium ugyanis az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanáccsal kötött megállapodást az egyszerűsített honosítások lebonyolítására.<sup>66</sup> Az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács célja 2009-ben még az autonómia kiharcolása, illetve az erdélyi magyarság egységének megőrzése volt. A Fidesz 2010-es kormányra kerülése után azonban a szervezet működése jelentősen megváltozott. A magyar állam támogatásával létrehozták a Demokrácia Központok hálózatát, és ezzel egy időben megalapították az Erdélyi Magyar Néppártot. A Néppárt az 1989-es rendszerváltás óta a romániai magyarok országgyűlési képviseletét ellátó RMDSZ ellenében alakult.<sup>67</sup> A kedvezményes honosítás végrehajtása így az erdélyi magyar politikai erők vetélkedésének terepévé vált. A Demokrácia Központok hálózata sok egyéb feladata mellett a kedvezményes honosítással kapcsolatos ügyintézésben nyújtott segítséget.<sup>68</sup>

A magyar állammal való együttműködés mibenlétének vizsgálata érdekében tizenegy interjút készít-

tettünk Kolozsváron, ahol egy Demokrácia Központ, valamint az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és az Erdélyi Magyar Néppárt fontosabb irodáinak alkalmazottait kérdeztük. Az interjúkból jól látható a két szervezeti struktúra (a párt és a civil szervezet) működését, pénzügyi és személyzeti erőforrásait érintő egybefonódás. Ennek révén a magyar kormány nemcsak egy civil szervezet, a Nemzeti Tanács, hanem egy politikai párt, a Néppárt működését is közvetlenül támogatja. Ráadásul a szervezetek összefonódása lehetetlenné tette, hogy akár a Demokrácia Központok, akár a Nemzeti Tanács megfelelően lássák el feladatukat, holott a Demokrácia Központok működése – az előzetes célok ellenére – semmi másból nem állt, mint az állampolgársági ügyintézés. Az alkalmazottak segítettek a kérelmezőknek a nyomtatványok kitöltésében és az életrajzírásban, és később ők dolgoztak a politikai kampányokban, mind a romániai, mind a magyarországi választások során. A kérelmezési folyamat ily módon lehetővé tette, hogy a magyar állammal szoros kapcsolatban működő civil szervezet a honosítás közjogi aktusának előkészítése során párttámogatókat gyűjtsön. A választások során a Nemzeti Tanács és a Néppárt is aktívan kivette részét a regisztrációból, és politikai kampányt is folytatott a Fidesz mellett; sőt, ténylegesen segédkezett a levélzavazatoknak a magyar államhoz való eljuttatásában. A Néppárt a magyarországi választásokat megelőzően több mint egy évig folytatta úgynevezett regisztrációs kampányát. A Nemzeti Tanács a Néppárttal együtt a regisztrációk és a szavazatok majd kétharmadát gyűjtötte össze.<sup>69</sup> A szavazatok ország szerinti lebontása nem állapítható meg, az összesített szavazatok alapján azonban tudható, hogy a 2014-es választások napján a 193 793 külhoni regisztrált személyből 66,42% vett részt a választásokon, 128 429 érvényes szavazatot adtak le, mindebből 122 683 szavazatot a Fideszre. Ez a külhoni szavazatok 95,53%-a.<sup>70</sup> Az új állampolgársági és választási szabályok kiterjesztő rendelkezése nélkül a 2014-es választáson a kormányzó erő nem szerzett volna kétharmados többséget. (A fejlemények ennyiben kapcsolódnak a régiós trendhez; vagyis ahhoz, hogy a külhoni szavazatok esetenként döntő jelentőséghez jutnak, például a 2007-es horvát választásokon vagy a 2009-es román elnöki választások során.)

Értékelve a fentieket, egyrészt az látszik, hogy a kedvezményes honosítás és a szavazati jog kiterjesztése az „újraegyesítés” céljával ellentétes hatást váltott ki. Csak a jogi státuszt tekintve, a határon túli magyaroknak számos különböző „osztálya” jött létre. Vannak magyarok, akik Erdélyben élnek, és csak román állampolgárok, magyarigazolvány nélkül; vannak „státuszmagyarok”, akik valamilyen okból nem

szereztek állampolgárságot, de rendelkeznek magyarigazolvánnyal; vannak, akik magyarigazolvánnyal nem, de magyar állampolgársággal rendelkeznek; vannak azok, akik többes állampolgárok, de nem regisztráltak; vannak olyanok, akik állampolgárok, regisztráltak, de nem szavaztak; valamint vannak olyanok, akik állampolgárok, regisztráltak, és szavaztak is. Az állampolgársági törvény erdélyi végrehajtásából az látszik, hogy a honosítás folyamata egyúttal exportálta a magyar politikát és annak megosztottságát a határokon kívülre, felépítve és támogatva az RMDSZ versenytársát, ugyanakkor megerősítve a magyarországi választásokra is a jobboldali szavazóbázist. Kérdés, hogy ez az export mennyiben fér össze a sokszor hangoztatott törekvéssel, hogy a kormányzat támogatja a határon túli magyar közösségek autonómiatörekvéseit.

A kormányzat, amely új időszámítást hirdetett a nemzetpolitikában, az általa képviselt etnikai nemzetképpel teljes kavarodást hozott: nem világos, hogy ki tekinthető az egyesített nemzet tagjának, értelmezhető-e az új nemzetfelfogás keretei között a politikai nemzet fogalma, és maradt-e hely a sokszínűségnek. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az Országgyűlés honlapjának nyitó idézete a házelnök Kövér Lászlótól: „Magyarország történelmében ez az első képviselőház, amelyik az általános, titkos és egyenlő választójog alapján az egész nemzetet képviseli.”<sup>71</sup> Tekintve, hogy a jelek szerint a határon túl élő magyarok nagyobbik része nem él a kedvezményes honosítás lehetőségével,<sup>72</sup> a kijelentésből az következik, hogy az a határon túli magyar, aki ehhez a többséghez tartozik – tehát nem vette fel az állampolgárságot, vagy felvette, de nem regisztrált és szavazott – az új („újraegyesített”) vízió szerint kiszorult „az egész nemzetből”.

## KONKLÚZIÓ

A tanulmányban amellet érveltünk, hogy a diszkriminációs tesztet alkalmazni kell a honosítási eljárásokra, a magyar szabályozás által alkalmazott külhoni etnikai kedvezményre is kiterjedően. A szabályozásnak mind a célja, mind az alkalmazása – amennyit erről tudni lehet – megerősíti, hogy etnikai alapú különbségtételről van szó, amelynek megengedhetőségére szigorúbb mércét kell alkalmazni. Azt kellett vizsgálnunk, hogy az etnikai megkülön-

böztetés arányos-e egy legitim célhoz képest. Ennek során megnéztük, milyen legitim célok merülhetnek fel – etnikai-kulturális kötelék mint tényleges kapcsolat; az állampolgárság mint a „nemzeti identitás” eleme; védelem a területi állam elnyomó politikája ellen; múltbeli diszkrimináció orvoslása; társadalmi integráció; határok légiesítése –, amellyel az adott állam megpróbálhatja igazolni a külhoni etnikai kedvezmény elvét a honosítási politikájában, és amelyeknek első ránézésre esélyük van arra, hogy teljesítsék a szükségességi követelményt. A vizsgált célok kapcsán a tanulmány jelezte annak kérdésességét, hogy azok mennyiben tudják igazolni a különbségtétel szükségességét, és a nem kedvezményezett honosítási szabályt figyelembe véve a megkülönböztetés még ekkor is aránytalannak minősül. Ugyanakkor, a felsorolt célok mellett további jogalkotói megfontolásokat tudunk azonosítani, amelyek illegitimnek tekinthetőek, mert azonnal megbuknak a diszkriminációs teszt első, szükségességi lépcsőjén. A politikai döntéshozót gyakran a történelem újírása és a nemzetépítés vezeti, amellyel az állampolgársági szabályozás egy kívánt, de meg nem valósult múlt víziójának foglyává válik.

A magyar szabályozás egyik fő céljaként az jelent meg a hivatalos fórumokon, hogy az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztése meghozza a „magyar nemzet határokon átnyúló újraegyesítését”.

Ugyanakkor elemzésünk rámutatott arra, hogy a szabályozás valójában újabb megosztást hozott az egyesítés helyett. A határon túli magyarok többsége nem igényelte a magyar állampolgárságot, illetve nem regisztráltatta magát a szavazói névjegyzékbe. A kormányzati retorikát és az állampolgársági, választójogi szabályozást ezzel a társadalmi valósággal összevetve úgy tűnik, hogy a hivatalos magyar politika immár a kulturális (a politikaival egybemosott) nemzetből is kiteszítja azokat, akik nem a magyarországi vezetés elképzelései szerint élnek meg magyarságukat. Ez aláássa a valódi újraegyesítés célját, és inkább tűnik a magyarországi megosztottság exportálásának, amelynek mögöttes célja a lojális szavazótábor kiszélesítése.

Álláspontunk szerint tehát a jelenlegi magyar állampolgársági szabályozás egészét tekintve nem igazolható a külhoni kedvezményes honosítás jelenlegi megoldása. Felmerül a kérdés, hogy mi következik mindebből. A diszkriminációs elemzés összehasonlító jellegéből fakad az a sajátosság, hogy a jogelle-

nes különbségtétel nem csak a kedvezmény eltörlésével orvosolható, hanem úgy is, hogy a hátrányosan érintett személyi kör helyzetén javít a jogalkotó. A kedvezmény eltörlése – azon kívül, hogy nem valószínű –, a tömeges felvételt követően már korlátozott hatással bír, és a vérségi elv „végtelenített” alkalmazása komolyabb problémát jelent. Reálisabb célkitűzésnek látszik, hogy a cikkben kifejtetthez hasonló, egyenlőség alapú érvelés járuljon hozzá ahhoz, hogy a nem kedvezményezett csoport tagjaival szembeni bánásmódot javítsa. A szerzők, miközben érzékelik a menedékkérők befogadása kapcsán a közbeszéd és közgondolkodás jelenlegi helyzetét, az utóbbi megoldást kifejezetten indokoltnak látják: szükség volna az általános, nem kedvezményezett vagy nem etnikai alapú honosítási eljárások humanizálására és a feltételek könnyítésére. Az állampolgárság vérségi szemlélete helyett egy rugalmasabb, valamint a tényleges kapcsolat elvét jobban figyelembe vevő szabályozás lenne kívánatos.

A tanulmányban alkalmazott módszer korlátját jelenti, hogy nem közvetlenül a területen kívüliség elemét tette kritikai vizsgálat tárgyává, ugyanakkor a tájékozott vitát szolgálja a diszkriminációs tesztben felmerülő megengedett célok és az utolsó fejezetben elemzett pártpolitikai indítékok mélyebb feltárása. Csakis ezek révén lehet a mindenkorai döntéshozót szembesíteni azzal, hogy részben egymásnak ellentmondó, részben illegitim szándékok állnak a jelenlegi állampolgársági szabályozás mögött, ami az egész politikai közösség számára baljós üzenet – a nemzet alapjairól, határaitól, önképéről és jövőképéről van szó.

## JEGYZETEK

- Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikkét.
- Kifejezetten az uniós jogot ez a tanulmány nem tárgyalja. Olyan elveket próbálunk kidolgozni, amelyek általában alkalmazhatók; ugyanis sok, nem uniós tagállam is alkalmaz hasonló állampolgársági politikát.
- Roger BRUBAKER: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Lásd ehhez hasonlóan Costica DUMBRAVA: *Nationality, Citizenship and Ethno-cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*, New York, Palgrave, 2014, 47.
- Ronald DWORKIN: *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, MA, Belknap, Harvard, 2011, 381–382.
- Ayelet SHACHAR: ‘Citizenship’, in Rosenfeld Michel – Sajó András (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 1002–1019.
- Kemény István adatai szerint 2003-ban a roma lakosság 72%-a élt szegregáltan. KEMÉNY István – JANKY Béla – LENGYEL Gabriella: *A magyarországi cigányság, 1971–2003*, Budapest, Gondolat, 2004. A Habitat for Humanity Magyarország 2011-es jelentése szerint 45–55% közé tehető a kizárólag vagy túlnyomórészt roma szomszédok között élők aránya. KŐSZEGHY Lea (összeáll.): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2011*, Habitat for Humanity Magyarország, 2012. június, 4, elérhető: [http://www.habitat.hu/files/Eves\\_jelentes\\_a\\_lakhatasi\\_szegenysegrol\\_2011\\_Habitat\\_for\\_Humanity\\_Magyarorszag.pdf](http://www.habitat.hu/files/Eves_jelentes_a_lakhatasi_szegenysegrol_2011_Habitat_for_Humanity_Magyarorszag.pdf).
- Rainer BAUBÖCK: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting, *Fordham Law Review* 2007/4, 2393–2447, 2422.
- Thomas NAGEL: ‘The Problem of Global Justice’, in *Philosophy & Public Affairs*, 33 (2), 2005, 113–147, 136.
- SCHACHAR: (6. vj.) 1003.
- Ennek indokairól lásd Kovács Kriszta: *Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések*, Budapest, L’Harmattan, 2012, 65. és köv.
- Lásd például Karashev Finnország elleni ügye, no. 31414/96, ECHR 1999-II.
- A jogesetek értelemszerűen leginkább úgy indulnak, hogy a fennálló helyzet sérti egy konkrét személy jogát, és legtöbbször ő, vagyis az állampolgárságot megszerzeni nem tudó személy lép fel kérelmezőként. A nyugati (európai és amerikai) vitákat hagyományosan a bevándorlók honosításának kérdése dominálta, amely szintén az állampolgárság „negatív”, kizáró oldalát érinti.
- Christian JOPPKE: *Selecting by Origin, Ethnic Migration in the Liberal State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2005, 22–23.
- Lásd az állampolgárság jogi dimenziójának leírását: Joseph H. CARENS: *Culture, Citizenship, and Community. A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 162. Idézi: DUMBRAVA (3. l.j.) 6: „a formal status that links individuals to particular states and *preconditions a set of rights and duties*” (eredetiben kiemelés nélkül).
- Lásd például Lincoln gettysburgi beszédét: „a néptől, a nép által, a népért” („of the people, by the people, for the people”).
- Például Magyarország és Románia külhoniaknak nyújtott honosításához szavazati jogot kapcsol, Horvátországnak és Olaszországnak is jelentős a külföldi szavazó állampolgári közössége, utóbbi erre sajátos vá-



- lasztási rendszert is létrehozott. Az sem példátlan, hogy a külhoni szavazatok döntenek el egy-egy választást. A téma áttekintéséhez lásd: Szabolcs POGONYI – Mária KOVÁCS M. – Zsolt KÖRTVÉLYESI: *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*, Comparative Report, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, October 2010, <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>
18. „It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.” Art. 1., Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 12 April 1930.
  19. Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) ICJ, No. 18 General List (1955), 24.
  20. Európai Állampolgársági Egyezmény, Strasbourg, 1997. november 6.
  21. Az egyezmény 2. cikkének a) pontja. Ugyanakkor ez a meghatározás önmagában nem jelenti, hogy az etnikai származást a honosítás során ne lehetne figyelembe venni.
  22. „A részes államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést vagy nem foglalkozhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínén vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt.” Európai Állampolgársági Egyezmény, 5. cikk 1. bek.
  23. Lásd például: Kuric és mások Szlovénia elleni ügye [GC], no. 26828/06, § 386, ECHR 2012.
  24. Lásd Kuric és mások Szlovénia elleni ügye [GC], no. 26828/06, § 386, ECHR 2012, a következő idézve: Oršuš és mások Horvátország elleni ügye [GC], no. 15766/03, § 156, ECHR 2010.
  25. Lásd D.H. és mások Csehország elleni ügye [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007.
  26. 21/1991. törvény a román állampolgárságról, 11. cikk (1) bek., 2010. február 10-én módosításokkal egybefoglalt szerkezetben közzétett változat, lásd az angol nyelvű verziót: [http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/ROM%20Citizenship%20Law%201991%20%28English\\_consolidated%20version%2017%20June%202010%29.pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/ROM%20Citizenship%20Law%201991%20%28English_consolidated%20version%2017%20June%202010%29.pdf); 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (3) bek., a 2010. évi XLIV. törvénnyel módosított változat.
  27. Lásd például: Kuric és mások kontra Szlovénia [GC], no. 26828/06, § 387, ECHR 2012, a következő döntést idézve: Ünal Tekeli kontra Törökország, no. 29865/96, § 54, ECHR 2004-X.
  28. Európai példákra lásd DUMBRAVA (3. lj.) 40–41. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – 15. cikk (1) bekezdése – szerint: „Minden személynek joga van valamely állampolgársághoz.” Ez ugyanakkor valóban nem jelenti, hogy közvetlen jogunk lenne bármely ország állampolgárságát megszerezni.
  29. Lásd a Nemzetközi Bíróság vizsgálatában alkalmazott listát: „a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”. Nottebohm, ICJ Reports 1955, 23, idézi: Explanatory Report of the European Convention on Nationality, para. 22. „At the time of his naturalization does Nottebohm appear to have been more closely attached by his tradition, his establishment, his interests, his activities, his family ties, his intentions for the near future to Liechtenstein than to any other State?”, Nottebohm, 24.
  30. Lásd még a társadalmi integrációról szóló érveket alább az 5. pontnál.
  31. Hasonló megfontolásokért lásd például az EBESZ és az Európa Tanács vonatkozó dokumentumait, kifejezetten ebben a kérdéskörben például a Bolzanói Ajánlásokat és a Velencei Bizottság vonatkozó 2002-es jelentését: Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities: *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, June 2008, <http://www.osce.org/hcnm/33633>; Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law: *The Protection of National Minorities by their Kin-State*, Report no. CDL-STD(2002)032, adopted in Athens, 7-8 June 2002, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD%282002%29032-bil>
  32. A biztonsági ügyé válás kérdéséről – a régióból vett példákkal – jó áttekintést nyújt: Will KYMLICKA: *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 182–195. Kymlicka arra jut, hogy akárhányszor előkerül a „biztonsági kártya”, az mindig felülüti a kisebbségi jogi megfontolásokat.
  33. BAUBÖCK (8. vj.).
  34. Erről lásd például: GANCZER Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig, *Kül-Világ*, 2011/1–2, 64–81.
  35. BÁRDI Nándor: „A mumusok és a kék madár” Mi történt? Miről beszél(t)ünk?, Gyöngyi Annamária interjúja, *Regio*, 2004/4, 51–84.
  36. Az anyaországok fellépési lehetőségeinek áttekintéséhez lásd: Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law: *The Protection of National Minorities by their Kin-State*, Report no. CDL-STD(2002)032, adopted in Athens, 7-8 June 2002, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD%282002%29032-bil>

37. Ezt nem érinti az az érv, hogy a többes állampolgárság esetén a nemzetközi szokásjog mára esetleg megengedheti a tartózkodás helye szerinti állammal szembeni fellépést is egy másik államnak, amelyhez az egyént szintén állampolgári viszony fűzi. Az érv ugyanis arra épít, hogy ebben az esetben azzal az állammal fennálló kapcsolatnak kell erősebbnek lennie, amelyik a védelmet kívánja nyújtani. Az érv kifejtését lásd: CRAIG FORCESE: Shelter from the Storm: Rethinking Diplomatic Protection of Dual Nationals in Modern International Law, *The George Washington International Law Review*, 2005/2, 472. Idézi: SZABOLCS POGONYI: Dual citizenship and sovereignty, *Nationalities Papers*, 2011/5, 695.
38. Lásd az elvet az állampolgársággal összefüggésben: Kuric és mások Szlovénia elleni ügye, [GC], no. 26828/06, § 388, ECHR 2012.
39. „Születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár.” Alaptörvény G) cikk (1) bek.
40. A szabályozásokról bővebben lásd az EUDO CITIZENSHIP projekt kapcsolódó jelentéseit: Judit TÓTH – Kovács M. Mária: *Country Report: Hungary*, EUDO Citizenship Observatory, 2009, revised and updated April 2013, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=2013-18-Hungary.pdf>; Constantin IORDACHI: *Country Report: Romania*, EUDO Citizenship Observatory, 2009, revised and updated April 2013, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=2013-19-Romania.pdf>; Roxana BARBULESCU: *Naturalisation Procedures for Immigrants, Romania*, EUDO Citizenship Observatory, February 2013, [cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29795/NPR\\_2013\\_17-Romania.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29795/NPR_2013_17-Romania.pdf)
41. Ez a köztes megoldás hasonlít a Sejdić és Finci ügyében alkalmazott megközelítéshez, ahol a mérlegelésnél a konszenzuseresés jegyében átugrották a szükségességi mérlegelést, átmenetileg feltéve, hogy a szükségesség tesztjét teljesíti a szabályozás. Sejdić és Finci kontra Bosznia és Hercegovina [GC], no. 27996/06, 34836/06, ECHR 2009, a szükségesség és arányosság vizsgálatának kérdéséhez lásd: § 46. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy valójában ez az „ugrás” akkor szolgálja a konszenzusépítést, ha szélesebb egyetértés van abban, hogy az arányosság vizsgálatánál a szabályozás ügyis megbukik.
42. Geoffrey R. STONE – Louis M. SEIDMAN – Cass R. SUNSTEIN, *Constitutional Law*, Aspen, 1996, 751.
43. „Stakeholder citizenship”, BAUBÖCK (8. vj.).
44. Még tágabban alkalmazva ez az érv alkalmas arra is, hogy a leszármazási vagy „vérségi” elv, a *ius sanguinis* túlzott mértékű alkalmazását megkérdőjelezze; elsősorban akkor, ha az állampolgárság megszerzésének alternatív lehetőségei jelentős korlátozásokkal érhetőek el. A leszármazási elvről a közelmúltban folyt vita az EUDO CITIZENSHIP program honlapján: *Bloodlines and belonging: Time to abandon ius sanguinis?*, eds. Costica DUMBRAVA – Rainer BAUBÖCK, EUI Working Paper RSCAS 2015/80, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European Union Democracy Observatory on Citizenship, [cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/37578/RSCAS\\_2015\\_80.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/37578/RSCAS_2015_80.pdf)
45. Magyarország fenntartást fűzött az Európai Állampolgársági Egyezmény írásbeli indokolás és a jogorvoslat követelményéről szóló 11. és 12. cikkéhez. Ugyanakkor a tisztességes eljárás garanciáiból, amely más nemzetközi dokumentumokban is megjelenik, és köti Magyarországot is, következne mindkét követelmény. Arról, hogy a fennálló helyzet alkotmányos visszasságot okoz, lásd: HARASZTI Katalin: A magyar állampolgárság megszerzése; döntés-előkészítés, elnöki diszkréció, *Magyar Közigazgatás*, 1998/1, 12–33.
46. 330 970 az 500 097 kedvezményes honosítási kérelemből, lásd: [http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=274:hirek130909&catid=1:friss-hirek&Itemid=50](http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=274:hirek130909&catid=1:friss-hirek&Itemid=50) és 99 628 az 128 712 regisztrációs kérelemből [http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766\\_5\\_1.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_1.html)
47. A 2012 előtti hatályos Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”
48. 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról II. fejezet 4. §.
49. Arról, hogy az utóbbi két évtized magyar szabályozása hogyan érintette a szomszédos államokkal fennálló „jósomszédi” kapcsolatot, lásd Paul BLOKKER – Kriszta Kovács: Unilateral Expansionism: Hungarian Citizenship and Franchise Politics and their effects on the Hungarian-Romanian Relations, in *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, eds. Dimitry KOCHENOV – Elena BASHESKA, Leiden, Brill-Nijhoff, 2015, 136–160.
50. Paper containing the position of the Hungarian Government in relation to the Act on the Hungarians Living in Neighbouring Countries (Budapest), 1–21.
51. Kihirdették az 1999. évi XXXIV. törvénnyel.
52. Tóth Judit: A státusztorvényről (A Velencei Bizottság és a magyar jog tükrében), in *Státusztorvény (Előzmények és kedvezmények)*, szerk. Kántor Zoltán, Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002, 59–60.
53. A Velencei Bizottság jelentését idézi: Renate WEBER: Az anyarország és kisebbségei: európai standardok? in *Státusztorvény (Előzmények és kedvezmények)*, szerk. Kántor Zoltán, Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002, 36.

54. Venice Commission: *Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state*, adopted at its 48th Plenary Meeting, Venice, 19–20 October 2001.
55. A Velencei Bizottságot idézi: Renate WEBER: Az anyaország és kisebbségei: európai standardok?, in *Státusz-törvény (Előzmények és kedvezmények)*, szerk. Kántor Zoltán, Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002, 50.
56. Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian law of 19 June 2001 on Hungarians living in neighbouring countries, Doc. 9744 rev. 13 May 2003, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10094&lang=en>
57. Rolf EKEUS: *Sovereignty, Responsibility, and National Minorities*, OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague, 26 October 2001, <http://www.osce.org/hcnm/53936>.
58. A 2004. december 5-i népszavazás végleges eredménye, lásd: [http://valasztas.hu/nepszav04/main\\_hu.html](http://valasztas.hu/nepszav04/main_hu.html). A megjelent szavazók 51,57%-a adott igen választ, azaz szavazott a kettős állampolgárság mellett, azonban mindez az összes választójogosult 18,90%-át teszi ki, így a népszavazás érvénytelen volt.
59. 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 4. § (3) bek.: „Az (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.”
60. 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről.
61. Lásd bővebben: K1s János: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in *Constitution for a Disunited Nation On Hungary's 2011 Fundamental Law*, ed. Tóth Gábor Attila, Budapest, CEU Press, 2012. Magyarország Alaptörvénye D) cikk: „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.”
62. Őket ráadásul előnyben részesítve a külföldön szavazó, de magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárokkal szemben, lehetővé téve a levélben szavazást. Lásd erről bővebben UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 5–21. Továbbá 1/2013. (I. 7.) AB határozat.
63. Mikola István: Nemcsak négy, hanem húsz évre kell nyernünk, *Hvg.hu*, 2006. március 19., <http://hvg.hu/valasztas2006/20060319mikola>
64. Dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes a törvény kapcsán elmondott beszéde, [http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&cid=13&Itemid=72](http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&cid=13&Itemid=72)
65. A teljes folyamat leírása megtalálható az egyszerű honosítási eljárás honlapján: [http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&cid=54&Itemid=27](http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&cid=54&Itemid=27)
66. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma: A magyar kormány együttműködési megállapodást kötött az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanáccsal, [http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/HirSablon.aspx?NRMOD=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fba1%2FAktualis%2FSzovivoi\\_nyilatkozatok%2F20101125\\_nzs\\_alairas.htm&NRNODEGUID=%7BFAA79DED-947C-4F0E-B54A-23FB45393B98%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=tru](http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/HirSablon.aspx?NRMOD=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fba1%2FAktualis%2FSzovivoi_nyilatkozatok%2F20101125_nzs_alairas.htm&NRNODEGUID=%7BFAA79DED-947C-4F0E-B54A-23FB45393B98%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=tru).
67. Autonómiát, politikai érdekképviseletet, nemzeti közösséget – Határozat az Erdélyi Magyar Néppárt létrehozásáról, [http://www.emnt.org/admin/data/file/20130318/emnp\\_hatarozat\\_emnt.pdf](http://www.emnt.org/admin/data/file/20130318/emnp_hatarozat_emnt.pdf)
68. A Demokrácia Központok feladatairól és létrehozásáról bővebben lásd: [http://www.emnt.org/demokracia\\_kozpontok.html](http://www.emnt.org/demokracia_kozpontok.html)
69. Az Erdélyi Magyar Néppárt gratulál a Fidesz–KDNP választási győzelméhez, <http://www.neppart.eu/az-erdelyi-magyar-neppart-gratulal-a-fidesz-kdnp-valasztasi-gyozelmehez.html>.
70. A levélben leadott listás szavazatok eredményeit lásd: [http://www.valasztas.hu//hu/ogyv2014/861/861\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu//hu/ogyv2014/861/861_0_index.html)
71. A Magyar Országgyűlés honlapjának kezdőoldala: [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu)
72. Az egyszerűsített honosítási eljárás hivatalos oldalán szereplő hír szerint 2013 áprilisáig 422 870-en kérelmeztek állampolgárságot, és ez a nem szomszédos államokban élőket, tehát a világszerte beadott kérelmeket is magában foglalja. Az egyszerűsített honosítási eljárás honlapja: Legfrissebb honosítási adatok, 2013. április 4., [http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251:hirek1304042&catid=1:friss-hirek&Itemid=50](http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=251:hirek1304042&catid=1:friss-hirek&Itemid=50)