

**Antal Árpád - Tamás Sándor**

## **A kettős állampolgárság következményei és hatásai a külföldi magyar nemzetközösségek helyzetére és megítélésére**

### **Nemzetközi trend: képlékenyebbé váló állampolgárság**

Az egyre globalizálódó világban az állampolgárság fogalma, annak lényege és mibenléte egyaránt módosulni látszik. Olyan körülmények között, amikor a határok egyre átjárhatóbbak, és jelentős nagyságú embercsoportok többé-kevésbé szabad mozgása jellemzi a világot, az állampolgárság fogalma is lényegesen képlékenyebb, tágabb értelmezést kapott a korábnál.

Olyan kérdések merültek fel ezzel kapcsolatosan, melyek azt feszegetik, hogy az államoknak van-e joguk megakadályozni azt, hogy állampolgáraik egy másik állam polgárságát is felvegyék, és/vagy az állampolgároknak kell-e lehetőséget biztosítani arra, hogy az identitásukkal egybeeső állam polgárságát felvehessék?

A globalizáció hatására egyes államok kénytelenek újraértékelni az állampolgárság fogalmát, melyhez újabban egyre erősebben tapad a *kulturális identitás* fogalma. A globalizáció előbb-utóbb megtörni látszik azoknak az államoknak az ellenállását, akik teljeséggel elutasítják a kettős állampolgárság intézményét.<sup>1</sup> Nagy nyomás nehezedik például Németországra e tekintetben, és az Egyesült Államoknak is több mint húszmillió kettős állampolgára van jelenleg, noha ez elvileg törvényesen lehetetlen lenne az Államokban.

E tekintetben nyilván lényeges különbség van azon államok között, melyek történelmi és kulturális okok miatt vagy nyíltan ellenzik, vagy nyíltan támogatják a kettős állampolgárság intézményét, és ennek megfelelően alakították intézményrendszerüket. Azoknak az államoknak az esetében, me-

---

<sup>1</sup> Szabó Marcel: International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship. Előadás a *Multilevel Implications of a Changing Concept of Citizenship* konferencián, Budapest, 2013. május 23-24.

lyek nagyszámú külhoni állampolgárral rendelkeznek, könnyedén beazonosítható az a tendencia, hogy ezeket az állampolgárokat kulturálisan magukhoz kössék, oly módon, hogy politikai jogokkal is felruházzák őket. Mivel a történelmi-kulturális tényező minden esetben meghatározó, a különféle külhoni állampolgársággal kapcsolatos megoldásokat is ezek fényében kell szemlélnünk, hiszen minden esetben olyan modellről beszélünk, mely az adott állam kulturális és történelmi tényezőinek a kényszerítő hatása alatt jött létre.

A kettős állampolgárság intézményének bevezetése, annak ténszerűsége szinte minden esetben heves vitákat vált ki az adott politikai mezőben. A politikai aktorok igencsak hajlamosak arra, hogy saját vélt vagy valós érdekeik érdekében használják fel állampolgáraiknak a külhoni állampolgárokkal kapcsolatos félelmeit vagy éppenséggel az affinitását. Nincs ez másképpen a magyar állam politikai szereplőinek és a külhoni magyaroknak az esetében sem.

A külhoni magyarok újonnan elnyert magyar állampolgárságukkal hirdelen a magyarországi politikai mező kellős közepén találták magukat, olyan körülmények között, hogy a demokratikus magyar köztársaság létrejötte óta lényegében egy politikai értelemben elszigetelt és marginalizált csoportot képeztek, így nyilvánvalóan jelentősen felértékelődtek korábbi helyzetükhöz képest.

Sok kérdés feltevődik tehát a kettős állampolgárság intézményével kapcsolatosan, például, hogy a kettős állampolgárságnak az erdélyi magyarság esetében milyen politikai és lélektani hatásai vannak mind a külhoni, mind az anyaországi magyarok esetében. Fontos megvizsgálni a Magyarországon bevezetett modell lényeges pontjait, kiemelve azok előnyeit és hátrányait egyaránt. Valamint egyelőre az is vita tárgyát képezi, hogy a magyar kormányok hogyan viszonyulnak majd a továbbiakban a jelentős számú külhoni magyarsághoz, milyen közpolitikákat részesítenek majd előnyben, olyanokat-e, amelyek az őshonos Kárpát-medencei magyarságot arra ösztönzik, hogy a szülőföldjükön maradjanak, vagy ellenkezőleg, elősegítik a Magyarországra való csoportos elvándorlást?

## Részvétel vagy képviselet?

Jelentős előrelépést jelent a kettős állampolgárságot támogató nemzetközösségek számára, hogy 2011-ben a Velencei Bizottság egy ajánlásában<sup>2</sup> a

<sup>2</sup> Venice Commission: *Report on out-of-country voting*. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 37th meeting (Venice, 16 June 2011) and by the Venice Com-

demokráciát a demokratikus folyamatot megerősítő tényezőnek ismerte el a kettős állampolgárság intézményét. Ajánlásában a Velencei Bizottság kitért arra, hogy azok az államok, amelyek biztosítják az *out of country vote*, azaz a külhoni szavazás lehetőségét a polgáraik számára, lehetővé teszik a korábban politikai téren marginalizált polgárok számára a politikai részvétel lehetőségét, és ezzel demokratikusabbá teszik a társadalmat, hiszen olyan csoportok számára válik lehetővé a politikai részvétel, amelyek addig részben vagy teljesen kimaradtak a politikai folyamatból.

Bármennyire képlékennyé vált is az állampolgárság fogalma, az állampolgársággal együtt járó politikai jogok továbbra is olyan konkrétumokat képeznek, melyek jelentős hatással lehetnek a társadalom egészére, és a szavazati jog ilyen sarkalatos pontot képez az állampolgári jogok és kötelesekégek csoportjában.

A politikai részvételnek nyilván célja van, ez a cél az állampolgárok politikai képviselete, csak hogy a külhoni nagyszámú közösségek képviseletének másfajta mechanizmusokra kell épülnie, mint az egy ember, egy szavazat princípiuma. A demokrácia egyik alapvető elvének illetően megcsönkítése azért szükségszerű, mert másképpen működésbe lép az úgynevezett *swamping* effektus, azaz fennállhat az elvi lehetősége annak, hogy intenzív külhoni választási részvétel esetén a külhoni szavazatok ereje jobban érvényesül, és döntő módon befolyásolja a választások eredményét.<sup>3</sup>

Ezért a nemzetközi gyakorlatban többféle megoldás létezik a külhoni szavazatok oly módon történő integrálására, hogy azok megjelenjenek a rendszerben, de ne okozzanak fennakadást, ne mélyítsék, hanem ellenkezőleg, elejét vegyék az averzióknak a külhoniak iránt.

Kisszámú külhoni szavazó esetén indokolt tehát az *assimilative alien suffrage*-nak nevezett módszer, ami azt jelenti, hogy a szavazatot vagy az utolsó bejelentett lakhely szippantja fel, vagy – amennyiben nincsen ilyen – visszaosztják.

Nagyszámú külhoni szavazó esetén ez a módszer problémássá válik,<sup>4</sup> mert az egyensúly valóban eltolódhat azon politikai erők irányában, melye-

---

mission at its 87th plenary session, on the basis of comments by Ms Josette Durrieu (Expert, France), Mr László Trócsányi (Substitute member, Hungary).

3 Spiro, Peter J.: Dual Citizenship, Identity Rights and Political Stabilities. Előadás a *Multilevel Implications of a Changing Concept of Citizenship* konferencián, Budapest, 2013. május 23–24.

4 Erre mindig a román példát hozzák fel, nevezetesen azt, hogy az egyik román párt a választási győzelmét a külhoni szavazóknak köszönheti. A példa csak annyiban sántít, hogy azóta se sikerült tisztázni: a külhoni szavazatok számát manipulálták-e

ket a külhoni szavazók preferálnak. Nagyméretű külhoni szavazóbázis esetén ezért indokolt a külhoni választókerületek létrehozása (*discreet out of country vote*), melyekből a választók saját képviselőket küldenek az anyaország parlamentjébe.<sup>5</sup>

### A magyar rendszer sajátosságai, előnyei és hátrányai

A magyar jogalkotók a fenti két modell közül egyiket sem alkalmazták, inkább egyfajta kompromisszumos ötvözetet hoztak létre. Ennélfogva a választáson való részvétel a külhoni magyarság számára nem eredményez képviseletet, és ilyenszerű, képviseleti tét hiányában valószínűsíthetően nagyszámú részvételt sem. Pontosabban: az a tény, hogy Magyarországon a választási játszma a 106 egyéni választókerületben dől el, és a külhoni állampolgárok csak az országos listákra szavazhatnak, azt eredményezi, hogy 400 000– 500 000 ember szavazata, részvételtől függően kettő vagy maximum négy mandátumot eredményezhet.

Semmiképpen nem áll fenn tehát annak a lehetősége, hogy a külhoni magyarság erején felül legyen reprezentált a rendszerben. Mindezt azért tartjuk nagyon fontosnak hangsúlyozni, mert nagyon is valószínű, hogy egyes magyarországi politikai erők egy jól bejáratott hagyomány folytatásaként a választásokon elszenvedett vereségükért a külhoni választókat okolják majd,<sup>6</sup> annak ellenére, hogy a megújuló magyar baloldal látványosan igyekszik megszabadulni ettől a beidegződéstől.<sup>7</sup>

A kettős állampolgárság megadásának egyik szerintünk kiemelkedő pozitívuma, hogy megerősítette a külhoni magyar nemzetközösségeknek a magyar államhoz való kötődését. A kettős állampolgárság felvétele, amellett, hogy számottevő lelki komfortot biztosít az új állampolgároknak, egyben védelem is az asszimiláció, a beolvadás, a nemzetről való lemorzsolódás ellen. A külhoni magyarok szimbolikus kötődése a magyar államhoz immár

---

vagy sem. Jó ellenérv ugyanakkor, hogy gyakorlatilag bármelyik szavazói kategória átbillentheti a szavazatok egyensúlyát. Például a nyugdíjasok, a fiatalok, a középosztály stb., vagy egyes országok esetében az etnikai pártok szavazói.

5 Spiro: i. e.

6 Együtt-PM: ne trükközzön a kormány a külhoni magyarok szavazataival. *HVG*, 2013. július 28. [http://hvg.hu/itthon/20130728\\_egyutt\\_pm\\_kulhoni\\_szavazatok](http://hvg.hu/itthon/20130728_egyutt_pm_kulhoni_szavazatok) [letöltve 2013. december 2-án].

7 Sólyom István: Mea maxima culpa. Mesterházy: az MSZP elnézést kér 2004. december 5-ért. *Transindex*, 2013. január 17. <http://itthon.transindex.ro/?cikk=19368> [letöltve 2013. december 2-án].

hivatalosan elismertté vált, és ezzel elindult egy olyan jelentős változás, mely véleményünk szerint hosszú távon a külhoni magyar közösségek megerősödéséhez vezethet, amennyiben a kettős állampolgárság intézményét olyan közpolitikák egészítik ki, melyek arra ösztönzik a külhoni magyar közösségeket szerte a Kárpát-medencében, hogy szülőföldjükön maradjanak.

A magyar államnak – véleményünk szerint – olyan konkrét közpolitikai lépéseket kell tennie, amelyek elősegítik a külhoni magyarság szülőföldön való maradását. Gondolunk itt elsősorban olyan konkrét intézkedésekre, mint az Erdő- és Földalap<sup>8</sup> létrehozása, a magyarországi gazdasági szereplők hangsúlyos jelenléte például Székelyföldön, vagy olyan közpolitikákra, amelyek a Kárpát-medence magyar közösségeiben elősegítik a népesedési mutatók javulását. Fontosnak tartjuk azt is, hogy a Romániában jelen lévő magyar mammutcégek ne Bukarestbe, hanem Székelyföldre helyezték a székhelyüket, így is elősegítve a régió fejlődését.

E tekintetben úgy véljük, hogy nagy felelősség hárul a magyar államra. Véleményünk szerint ez leginkább abban nyilvánul meg, hogy olyan körülmények között, amikor egész Európában, így Magyarországon is drámai

---

8 Néhány éve alapvető társadalmi-gazdasági változások következtek be Székelyföldön. Ezek egyik fő iránya az erdőterületek magántulajdonba kerülése. A magántulajdon döntő része közbirtokossági közös tulajdon. Emellett jelentős nagyságú a természetes személyek erdőtulajdona is. A nagy tömegű, rövid idő alatt lejátszódó reprivatizáció sajátos birtokstruktúra kialakulásához vezetett, amelynek fő jellemzője, hogy az új tulajdonosok több mint 50%-a egy hektár vagy annál kisebb méretű erdőterülettel rendelkezik. Székelyföldön átlagban az egy személyre jutó erdőterület alig több mint két hektár, viszont a régión belül is vannak eltérések. Jellemző, hogy ugyanannak a személynek vagy családnak a tulajdona több község – esetleg több megye – területén szóródik szét. Szétaprózott területen nem lehet erdőgazdálkodást folytatni. Kisebb arányban, de az is előfordul, hogy egy személy vagy család erdőterülete – öröklés útján – ma már több tíz, esetleg több száz hektár. Még ezek a területek sem alkalmasak hatékony erdőgazdálkodásra. A reprivatizáció során nagyszámú olyan személy jutott erdőterülethez, aki kora, képzettségének hiánya, távoli lakhelye, érdektelensége stb. okán nem kívánja, vagy nem képes maga művelni erdejét. Nem kerülheti el figyelmünket, hogy a falun élő újdonsült erdőtulajdonosok, elsősorban anyagiak miatt, a városban élők pedig a távolság miatt, és természetesen a gyors pénzszerzés reményében –, azonnal eladják erdejüket. Románia Európai Unió csatlakozása után a Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapnak van egy erdészeti alfejezete, amely gazdagnak ígérkezik. Ez az Alap az erdőgazdálkodás kérdésében EU-s pénzek lehívására ad lehetőséget. De csak akkor, ha a tulajdonviszonyok tisztázottak. Mindezeket ismerve tartjuk szükségesnek *egy közfeladatot ellátó Székelyföldi Föld- és Erdőalap létrehozását*, amely egyesületi formában működne.

népességfogyással kell számolni, ne hozzon olyan intézkedéseket, amelyek azt eredményeznék, hogy a külhoni magyarság tömegesen az anyaországba áramoljon, ily módon az anyaország demográfiai mutatóit javítva. Ugyanakkor fontos megjegyezni, mi több, kiemelni azt, hogy minden jel arra mutat, hogy a Romániából elvándorló erdélyi magyarok célországa nem Magyarország, hanem különféle nagyon fejlett nyugati országok. Ezért véleményünk szerint az a logika, mely azt vette alapul, hogy a külhoni magyarság beáramlása Magyarországra javítja majd az anyaországi demográfiai mutatókat, téves és megalapozatlan.

Úgy gondoljuk, hogy a kettős állampolgársággal kapcsolatos legnagyobb kérdés jelenleg mindenképpen az, hogy elősegíti a külhoni nemzetközösségek elvándorlását, vagy elejét veszi annak? Véleményünk szerint ez nagymértékben függ a magyar állam magatartásától, de attól is, hogy az elkövetkezőkben a külhoni magyar közösségek helyzete megnyugtatóan rendeződik-e vagy sem. E tekintetben lényegesen nagyobb nyomás nehezedik a külhoni magyar közösségek érdekvédelmi képviselőire, tekintve, hogy a közösségi érdeket hangsúlyosabban kell védelmeznünk, és nemzetpolitikai kérdésekben kevésbé kell kompromisszumkésznek lenniük, tulajdonképpen sokkal eredménycentrikusabb politizálásra kell berendezkedniük.

További örvendetes fejleménynek tartjuk azt, hogy a kettős állampolgárság intézményének bevezetése óta a legtöbb magyarországi politikai erő lényegesebben moderáltabb retorikát használ a külhoni magyarokkal kapcsolatosan<sup>9,10</sup>, kivéve az olyan politikai erőket, akik nem tudják hitelesen megtenni ezt korábbi hangsúlyos felelősségük folytán olyan nemzetpolitikai kérdésekben, melyek a külhoni magyarságot igen érzékenyen érintették.<sup>11</sup>

Fontos továbbá, hogy a mindenkori magyar kormányok jó viszonyban legyenek azokkal az országokkal, ahol nagyszámú magyar közösségek élnek, ez minden külhoni magyarnak elemi érdeke. Ennek kapcsán vetődik fel az a számunkra igen fontos, sarkalatos kérdés is, hogy a román állam

---

9 Bajnai megtartaná a kettős állampolgárságot és a határon túliak szavazati jogát. *HVG*, 2013. május 3. [http://hvg.hu/itthon/20130503\\_Bajnai\\_megtartanaa\\_kettos\\_allampolgarsago](http://hvg.hu/itthon/20130503_Bajnai_megtartanaa_kettos_allampolgarsago) [letöltve 2013. december 2-án].

10 Schiffer András: Kiemelt cél a helyi közösségek önrendelkezésének védelme. *Mandiner*, 2013. augusztus 23. [http://mandiner.hu/cikk/20130823\\_schiffer\\_andras\\_kiemelt\\_cel\\_a\\_helyi\\_kozossegek\\_onrendelkezesenek\\_vedelme](http://mandiner.hu/cikk/20130823_schiffer_andras_kiemelt_cel_a_helyi_kozossegek_onrendelkezesenek_vedelme) [letöltve 2013. december 2-án].

11 Gyurcsány Ferenc: A határon túliak szavazati jogáról. *Mandiner*, 2011. december 1. [http://mandiner.hu/cikk/20111201\\_gyurcsany\\_ferenc\\_a\\_hataron\\_tuliak\\_szavazati\\_jogarol](http://mandiner.hu/cikk/20111201_gyurcsany_ferenc_a_hataron_tuliak_szavazati_jogarol) [letöltve 2013. december 2-án].

hogyan viszonyul majd a székelyföldi autonómia kérdéséhez, amennyiben Székelyföldön legalább százezer kettős állampolgár él? Egyelőre mindenestre nem látjuk biztosan, hogy ez a tény elősegíti-e vagy gátolja a székelység autonómia-törekvését.

### **Konklúziók helyett**

Az utóbbi idők változásai a magyar nemzetpolitikában arra utalnak, hogy a nemzet közjogi egyesítése<sup>12</sup> a külhoni magyar nemzetközösségek megítélésének és a magyarországi politikai erőknek a hozzájuk való viszonyulása tekintetében jelentős, akár azt is mondhatnánk, hogy korszakalkotó változásokat hozott.

A kettős állampolgárság intézménye, a magyar állampolgárság megadása a határon túli magyar közösségek tagjainak érzelmi alapú, égető kulturális szükségletet elégített ki, és nagyban hozzájárul ahhoz, hogy ezen közösségek tagjainak a nemzeti identitása megerősödjön.

Reméljük ugyanakkor, hogy a mindenkori magyar kormányok a kettős állampolgárság intézményét elsősorban olyan eszköznek és cselekvési lehetőségek forrásának tekintik, melyek biztosítják a határon túli közösségeknek azt, hogy úgy tartozhassanak politikai értelemben is az egységes magyar nemzethez, hogy közben a saját regionális öntudatuk és helyi érdekeik, valamint a szülőföldön való megmaradás folytonossága se szenvedjen csorbát.

Végül, de nem utolsósorban, azt gondoljuk, hogy a szavazójog ezen korlátozott formájában eszköz és lehetőség a határon túli magyar közösségek számára, hogy érdemben beleszólhassanak abba, ami számukra megmaradásuk tekintetében a legfontosabb, és pedig, hogy a magyar kormányok hogyan tárgyalnak róluk, az ő érdekükben azokkal az országokkal, melynek területén élnek.

---

12 Semjén Zsolt: A magyar megmaradás parancsa a nemzet közjogi egyesítése. <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-10-21/a-magyar-megmaradas-parancsa-a-nemzet-kozjogi-egyesitese/> 2012. október 21. [letöltve 2013. december 2-án].