NAGY BOLDIZSÁR*

Az állampolgárság mint stigma: az állampolgárság hátrányai

(Mi közöm a könyvégetőkhöz?)[1]

1. Másfajta pillantás az állampolgárság intézményére

A magyar állampolgárságról folyó közbeszéd az állampolgárságot adományként láttatja. Aki részesül benne, az mintha kegyelemben részesülne, aki nem szerezheti meg, azt mintha levágták volna a nemzet testéről. Ha viszont a magyar állampolgárságra áhítozó nem magyar etnikumú, akkor egyáltalán kérdés, miért akar közel kerülni (beutazni, bevándorolni) a magyarok (a magyar állampolgárok) földjéhez.

Persze, nem feledtük el Hannah Arendtet, s azt az igényt, hogy jogunk legyen arra, hogy jogaink legyenek[2], s nem tévesztjük szem elől a hontalansággal járó kiszolgáltatottságot sem.[3] Éppen

* Nagy Boldizsár, ELTE Nemzetközi Jog Tanszék / CEU Nemzetközi Kapcsolatok és Európa Tanulmányok, Budapest, docens, nagyb@ceu.hu

[1] Ez a tanulmány az „Állampolgárság, honosítás, integráció - 20 éves az állampolgársági törvény" című, az MTA TK Kisebbségkutató Intézet szervezésében 2013. november 25-én, a Magyar Tudományos Akadémián tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett, kibővített változata.

[2] A „jog ahhoz, hogy jogaink legyenek (…) egyet jelent azzal, hogy az egyén egy olyan társadalmi szervezetben él, ahol kit-kit tettei és véleményei alapján ítélnek meg (…), jog ahhoz, hogy az ember valamiféle szervezett közösséghez tartozzék" Arendt, Hannah: *A totalitarizmus…*, 1992, i.m., 215.

[3] Egy szokatlan forrás: az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága: „The evil of statelessness became better understood following the re-drawing of national boundaries at the end of the two world wars of the twentieth century and following, for example, the Reich Citizenship Law dated 15 September 1935

ezért ez a tanulmány nem az állampolgárság léte ellen érvel, nem vonja kétségbe azt, hogy állampolgársággal bírni emberi jog,[4] s hiányában a hontalan még kiszolgáltatottabb, mint akinek egy mégoly terhes állampolgársága van.

A cél: másfajta pillantást vetni az állampolgárságra, letenni a jóléti államban élő EU-polgár szemüvegét, feladni a nemzetépítés reformkori tanaival indoktrinált álláspontot, s megvizsgálni milyen hátrányokkal jár az, hogy az egyént egy alaktalan halmazzal – állampolgártársaival – azonosítják, nem saját természete, tettei, múltja és törekvései alapján ítélik meg, hanem egy intézményesített előítélet alkalmazásával: aki valamely állam állampolgárságát bírja, az bizonyára mindazokkal az elutasítandó, távoltartandó tulajdonságokkal rendelkezik, amivel annak az államnak más állampolgárai, akikkel az ítélet-alkotó (vízumról döntő hatóság, bevándorlási engedély elbírálója, megbízhatósági teszt elvégzője) korábban már találkozott.

E helyzet megértésében segít a következő (részben) fiktív példa: tegyük fel, hogy egy valóban demokratikus ország kormánya értesül arról, hogy Magyarországon – feltehetően fasiszta, de biztosan antiszemita – magyar állampolgárok 2013 novemberében könyveket égettek, erről nyilvánosan beszámoltak[5], s mindezt az államhatalom megtorlatlanul hagyta. Tegyük föl, hogy ez a demokratikus állam úgy véli, hogy ha Magyarországon mindez szabadon megtehető, akkor valamennyi magyar állampolgár fertőzött a fasizmus és az antiszemitizmus mételyével, ezért nekik nem szabad beutazási vízumot adni, nehogy tanaikkal a demokratikus ország lakosait megbotránkoztassák, vagy eltérítsék az emberek egyenlőségének kivételt nem ismerő doktrínájától.

A lépést Magyarországon joggal felháborodás követné, tiltakozás, amely szerint *azok* a magyar állampolgárok mások, azokhoz semmi közünk, elvetemült nézeteiket nem osztjuk, ítéltessünk saját világlátásunk alapján.

Aki egyedi elbánást követel magának, nem azonosul barbár állampolgártársaival, az milyen alapon azonosít akár egymilliárd embert azzal a néhány ezerrel, tízezerrel, aki ennél sokkal kisebb

---

which provided that all Jewish people should be stripped of their citizenship of the German Reich" Al Jedda v SSHD [2013] UKSC 62., 12. para. Lásd még: Molnár Tamás: *Remembering the forgotten…*, 2014, i.m.

[4] A Polgári és Politikai Jogok Egyezség okmányának (1976. évi 9. tvr), 24. cikke

[5] http://jovonk.info/2013/11/15/megtisztulas-ejszakaja-miskolcon (2014-07-25)

vétségeket követett el, például illegálisan munkát vállalt? Miért tekinti a teljes állampolgári közösséget kockázatot hordozónak, ha önmaga kapcsán épp ez ellen vehemensen tiltakozik?

A jelen írás ezzel a dilemmával szembesít: azzal, hogy nemzetünk jobbik énjével büszkén azonosulunk, sötét oldalainkat azonban egy képzelt másikra ruházzuk,[6] miközben más nemzetek állampolgárait gyakran honfitársaik elítélendő tettei szerint ítéljük meg, figyelmen kívül hagyva érdemeiket.

Az állampolgárság stigmaként értelmezhető: bélyeg, jel, amelynek szószerinti eredete az állatok vagy a rabszolgák bélyeggel azonosítására utal, de a keresztyén világban a hit kiválasztottait is jelöli, akiken kiütköznek Jézus sebei, vagy akiket az általa érzett fájdalom kísért. Az állampolgárság épp ilyen kettős természetű: megbélyegzettséget és kiválasztottságot egyszerre jelent, s hogy melyik dominál, az elsősorban attól függ, ki hova született, másodsorban attól, mi a szemlélő nézőpontja: a (félelmetes, idegen) „Másikat" vizsgálja-e, vagy a vele egyívásúnak tekintett személyt, akivel a véren, a közös nagycsaládon, a törzsön alapuló misztikus azonosságot tételezi.

E tanulmány először is rávilágít arra, hogy a magyar állampolgársági jogalkotás tévutakon jár, politikai filozófiai szempontból értelmezhetetlen és következetlen rendszert tart fenn, majd felhívja a figyelmet arra, hogy a világ lakosságának nagyobb részét az állampolgársága zárja ki a jobb élet, vagy egyszerűen az érdemi személyes önrendelkezés, a szabadság lehetőségéből.

2. *Az állampolgárság kontextusa: állam, nemzet, politikai közösség – a teljes zavar*

Kik alkotják az államot, mely személyek csoportja a közhatalom forrását alkotó nép[7], ki tartozik a nemzethez, kikből épül fel a politikai közösség? A magyar jogalkotó az elmúlt másfél évtizedben

[6] Friss példa e kettős látásra budapesti Szabadság téren felállított „német megszállási" emlékmű körüli verseny az uralkodó narratíva elfogadtatásáért. Lásd például: *Nem tartanak avatóünnepséget a német megszállási emlékműnek* http://hvg.hu/itthon/20140721_Orban_nyilatkozatra_keszul_a_megszallasi (2014-07-26)

[7] Alaptörvény B cikk (3) bekezdés

teljes zűrzavart teremtett, amelyet az állampolgárságról és a választásról szóló törvények közelmúltbeli módosítása csak betetézett.

2001-ben az akkori konzervatív kormány (amelynek releváns személyi összetétele nem különbözött a 2010 és 2014 között hatalmat gyakorlótól) még világosan különbséget tett az elmaradhatatlan etnikai alapú és a követendő személyes identitásválasztáson alapuló támogatás között, s nyomatékosan hangsúlyozta, hogy a státusztörvény [8] nyújtotta kedvezmények nem hasonlíthatóak az idegen országban élőknek etnikai alapon nyújtott kettős állampolgársághoz, amelytől a leghatározottabban elhatárolta magát, annak esetleges irredenta felhangjai miatt.[9] „A törvény elismeri, hogy a külföldön élő magyarok a megfelelő államok állampolgárai, és világosan elutasítja azt a gondolatot, hogy a magyarkénti önmeghatározás a kettős állampolgárságon alapulhat" – írta akkor a kormány a státusztörvényről.[10]

Ma ez már nincs így. Az új dogma szerint az állampolgárság megadása mozdítja elő az anyaországgal való kapcsolattartást és a „magyarság megtartását".[11] Semjén Zsolt a törvényjavaslatot indoko-

[8] 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

[9] *Paper containing the position of the Hungarian government in relation to the act on Hungarians living in neighbouring countries* CDL (2001) 80 Strasbourg, 21 August 2001.
„When drawing up this piece of legislation, the Hungarian Government – and indeed the Parliament which adopted the Act by a 92% majority – *set aside all aspirations for any kind of dual citizenship for persons belonging to Hungarian national minorities* and living in the neighbouring countries, and instead preferred a system based on co-operation ... Hungary is convinced that this Act confirms the most apparent way the refutation of any kind of territorial revision as a "solution" for questions raised by national minorities." (1.8. pont) „In fact, the Act recognises that Hungarians abroad are citizens of the relevant states *and clearly rejects the idea that the self-identification as Hungarians can be based on dual citizenship*. ... In the expression of its kin-state role, *Hungary has always acknowledged that it has no citizen-like relationship whatsoever with Hungarians living in the neighbouring countries when dealing with them.*" (6.1. pont) (Kiemelés - NB)
Olvasható:
http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)080-e (2014-07-25)

[10] Ld. az előző lábjegyzetet

[11] A kedvezményes honosítási eljárás bevezetését javasló törvényjavaslat öt bekezdést szánt a 11 cikkből álló javaslat indokolására. Ebben az szerepelt, hogy

ló beszédében nemzeti szolidaritást emlegetett, a kedvezményes honosításra vonatkozó eredménytelen népszavazás [12] felülbírálatát (ahogy mondotta „sebének begyógyítását"), Trianon orvoslását, mert akkor a „nemzet egyharmada idegen joghatóság alá került"[13], majd kijelentette, hogy a tervezett „törvény sem pluszjogot nem ad, sem jogot el nem vesz senkitől. Hasonló a helyzetük, mint a külföldön élő magyar állampolgároknak. Tehát nincs A és B kategóriájú, nincs első- és másodrangú magyar állampolgár. Egy magyar nemzet van, egy magyar állampolgárság van."[14]

Így a státusztörvény értelmezhetetlenné lett, hiszen kiterjed a szomszédos országokban élő, magukat magyarnak valló magyar állampolgárokra is[15] (de előnyeiből nem részesülhet a Magyarország területén élő állampolgár, valamint a magát nem magyarnak valló külföldön élő magyar állampolgár sem).[16]

---

a „világban és a Kárpát-medencében élő magyarság körében az elmúlt 20 évben időről-időre felbukkant igényként, hogy az anyaországgal való kapcsolattartásban és magyarságuk megtartásában komoly segítséget jelentene – külföldi példák nyomán – egy egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése. A Javaslat (sic!) célja a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításán keresztül az ún. 'kettős állampolgárság', azaz a határon túli magyarok számára egyszerűsített, kedvezményes állampolgárság-szerzés biztosítása." Hogy miképp könnyíti az anyaországgal a kapcsolattartást a puszta állampolgárság? Hogy mit jelent a „magyarság megtartása"? – arra nem kapunk választ, s főleg arra nem, fenyegetett-e az anyaországgal való kapcsolatában az a másfél millió magát magyarnak valló személy, aki nem élt a kedvezményes honosítás lehetőségével, s nehezebbnek látja-e magyarságának megtartását.

[12] http://valasztas.hu/nepszav04/main_hu.html (2014-05-21) Az érvényesen szavazók közül 1 521 271 fő pártolta a kedvezményes honosítás bevezetését, 1 428 578 ellenezte azt.

[13] A trianoni békeszerződés nyomán a Magyarországon élő magyar nemzetiségű állampolgárok aránya 54,5%-ról 90%-ra nőtt. Az elcsatolt területeken élő 10 651 481 főből 3 221 003 volt magyar nemzetiségű, azaz kevesebb, mint 30%. Ki volt és ki maradt a magyar nemzet tagja akkor?! Az adatok forrása: Tóth Pál Péter: *Haza csak egy van?* 1997, i.m., 29.

[14] A szöveget hangsúlyos helyen (újra)közli: http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=142:semjen&catid=43:torveny&Itemid=72 (2014-07-26)

[15] Kivéve Ausztriát.

[16] Ne feledjük: az állampolgársági eskü vagy fogadalom letevője nem vallja magát magyarnak, csak azt fogadja meg, hogy Magyarországot hazájának tekinti, annak hű állampolgára lesz, jogszabályait megtartja, és erejéhez mérten megvédi, valamint képességeinek megfelelően szolgálja.

Míg a kormány 2001-ben még azzal érvelt a státusztörvény mellett, hogy az még közvetve sem támaszkodik az etnicitásra, a vérségi kapcsolatra és az anyaországgal kapcsolatos asszociációkra, és a magyar identitást tisztán kulturális és nyelvi identitásként értelmezte,[17] addig a kedvezményes honosítás bevezetése és a választójog kiterjesztése azokra, akik nem élnek és nem is éltek Magyarországon, mindennek a teljes ellentétét, egy klasszikusan törzsi, vérségi és történelmi fantáziákon alapuló nemzet/nép/virtuális ország képzetét idézi fel.

Ráadásul – mindennek némileg ellentmondva, tehát a zavart fokozva – a konkrét normák valójában egy birodalmi attitűdöt tükröznek, amint azt hamarosan bizonyítani fogom.

Érdemes ennek tudatában egy pillantást vetni az országgyűlési képviselők választására vonatkozó törvény preambulumára.[18] Ez „Magyarország népképviseleten alapuló törvényhozási hagyományaira" alapoz, garantálja, hogy „hazánkban a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja"; azt állítja magáról, hogy biztosítja a „választópolgárok jogát az általános és egyenlő választójoghoz, továbbá a közvetlen és titkos szavazáshoz", és elismeri, hogy „a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők", végül a politikai filozófia kérdéseire fogékony olvasót azzal lepi meg, hogy „a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részesei".

Rakjuk össze a logikai láncot: a népképviselet nyilván a nép képviselete. A nép a közhatalom forrása. Kikből áll a nép? Akik hatalmukat választott képviselők útján gyakorolják. Azaz a választók. A nép tehát félmillió[19] olyan személyt is magába foglal, aki nem „hazánkban" él! A hazán túlterjeszkedik a nép. De akkor milyen

[17] "The Hungarian Act does not have any direct or indirect/implied reference to '*ethnie*' as a basis for receiving benefits from the Hungarian state. Ethnic ties are based blood relationship (*jus sanguinis*) and on association with a 'homeland' and on the myths of the past. In contrast, the aim of the present Act is to promote and preserve the well-being and awareness of the national (language, cultural) identity of Hungarians within their home (neighbouring) country." Paper containing the position of the Hungarian government in relation to the act on Hungarians living in neighbouring countries CDL (2001) 80 Strasbourg, 21 August 2001. (2.13 point)

[18] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

[19] Mint látni fogjuk, ez a szám valójában 3,5-4,5 milliós, ha mindenkit ideszámolunk, aki magyar állampolgár és külföldön él.

közhatalmat gyakorol? Milyen „törvényhozási hagyományokra" támaszkodik, ha nem a birodalmiakra? (Hiszen a független Magyarország történetében határon kívül élők nem választhattak, még a belül élők nagy részes sem, hosszú ideig[20]. A szocialista népi demokrácia hagyományát ne idézzük fel, gondolom.) Ha a határon túl élő magyar állampolgárok a politikai közösség részei, akkor azt mi teszi politikaivá? Az biztosan nem, hogy önmaguk számára szabnak törvényeket és gyakorolják közösségük felett a hatalmat, hiszen a határon kívül születettek és élők nem alávetettjei e törvényeknek, rájuk nem vonatkoznak a társadalmi ellátórendszerek szabályai, ahogyan erre maga Semjén Zsolt hívta fel a figyelmet a kedvezményes honosítást lehetővé tevő törvényjavaslat előterjesztésekor.[21]

A politikai közösség nem állhat másból, mint egy határolt társadalomnak a politikai folyamatokban részvételre felhatalmazott és e folyamatok hatásának kitett tagjaiból.[22] A politikai közösség egy adott jogrendszer alapja, a joguralom formájában az adott közösség szervezi és ellenőrzi társadalmi, gazdasági, kulturális, biztonságpolitikai etc. életét, dönt barátról és ellenfélről, tűz ki társadalomfejlesztési célokat, határoz világpolitikai és regionális szerepéről.

Ez a követelmény nyilván nem érvényesíthető a huzamosan külföldön élők vagy eleve ott születettek tekintetében. Míg a néhány évig külföldön tartózkodók egyéni sorsukat mégiscsak a hátrahagyott országhoz köthetik, ezért morális jogot formálhatnak a politikai döntéshozatalban való részvételre – éppen úgy, mint ahogyan a helyi szavazásban a külföldiek azért vehetnek részt, mert a helyi döntések közvetlenül érintik őket –, a kulturális-etnikai-történeti kötődés közjogi kapoccsá formálása a köztehervíselésben való részvétel és a

[20] Magyarországon 1913-ban a lakosság „mintegy nyolc és fél százalékára emelkedett a választójogosultsággal rendelkezők arány". Papp Imre: *A politikai...*, 2003, i.m., 742.

[21] Ld. a 14. sz lábjegyzetet

[22] A szöveg terjedelme nem engedi a jogelméleti, politikai filozófiai, nacionalizmuselméleti viták és tézisek áttekintését. A gazdag magyar szakirodalomból utalok Bakk Miklós kiváló könyvére (Bakk Miklós: *Politikai közösség és identitás*, i.m., és a *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában* című gazdag kötetre.

közvetlen érintettség nélkül összeegyeztethetetlen az állampolgárságnak a demokratikus jogrendben betöltött szerepével.[23]

A bajt tetézi, hogy a választójogi törvény módosításával létrejött konstrukció valójában még csak nem is az etnikai-kulturális nemzet fogalmára alapoz, hanem lényegét tekintve az Osztrák-Magyar Monarchia logikáját, a 19. század birodalmainak gondolkodásmódját tükrözi. Nem annak adja meg a kedvezményes honosítás jogát és a választójogot, aki magyar (ha ez értelmezhető lenne), vagy magyarnak vallja magát (személyes önrendelkezése révén)[24], hanem annak, akinek a felmenője magyar állampolgár volt, vagy aki „valószínűsíti magyarországi származását", és magyar nyelvtudását igazolja[25]. Trianon idején az átcsatolt területekre került több, mint tízmillió embernek kevesebb, mint a harmada volt magyar – viszont mind a tízmillió leszármazottai egyszerűsítetten honosíthatóak, ha valamicskét tudnak magyarul[26], hiszen felmenőjük magyar állampolgár volt[27]. Annak illusztrálására, hogy ez nem erőszakolt értel-

[23] Lényegében ugyanerre az álláspontra helyezkedik Pogonyi Szabolcs is. Pogonyi Szabolcs: *Dual citizenship…*, 2011, i.m., 696-700.

[24] A státustörvény továbbra is a magát magyar nemzetiségűnek valló személyre terjed ki. Az állampolgársági törvény is megkövetelte a kedvezményes honosításhoz a magyar identitás vállalását – egészen 2010-ig. Azóta a magyarság nem követelmény, csak a nyelvismeret, mi több, állampolgársági vizsgát sem kell tenniük az egyszerűsítetten honosítottaknak, azaz a politikai nemzetben való értelmes részvételhez szükséges minimum sem megkövetelt.

[25] 1993. évi 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4 § (3) bek. A (3a) bekezdés értelmében az akár kedvezményesen honosított magyar állampolgár csöppet sem magyar házastársa is kedvezményesen honosítható a házasság tizedik éve után. Ha közös gyerek van, öt évnyi házasságra van szükség.

[26] „A nyelvtudás esetén nem az az elvárás, hogy a nyelvtudományok doktora legyen a Tudományos Akadémián, hanem az, hogy a saját nyelvjárásában, a saját környezetében el tudjon egy ügyet intézni..." – jelentette ki a törvényjavaslat előterjesztője.

[27] Ha hétmillió nem magyar jogosult volt 1920-ban és négy generáció született azóta, átlagosan – tegyük fel – 3 gyermekkel, továbbá azt is feltételezzük, hogy a csoport fele házasodott a csoporton belül, valamint azt, hogy az összes érintett fele él most, akkor is 10-30 millió olyan személy van, aki nem tagja az etnikai kulturális nemzetnek, de felmenője a monarchia alattvalója volt, egykori magyar állampolgár, ezért joga van egyszerűsítetten honosíttatnia magát, a mai Magyarország területére költözni és a magyar politikai életbe választójoga révén beleszólni. E számot növeli, hogy az állampolgársági törvény 2013. évi módosítása nyomán a magyar állampolgár magyar felmenővel nem rendelkező házastársa is egyszerűsítetten honosítható, bizonyos feltételek esetén.

mezése a törvénynek, álljanak itt igazolásul magának az előterjesztőnek a szavai, aki kifejti, hogy a törvény nem etnikai irányultságú, azaz nem a magyar etnikumot részesíti előnyben.

> „Akkor lenne diszkriminatív, ha etnikai megkülönböztetést tartalmazna. Ez a törvény nem tartalmaz etnikai megkülönböztetést. Ha például egy brassói szász, akinek a felmenői a magyar királyságból származnak, és valamilyen szinten tud magyarul, úgy érzi, hogy ragaszkodnia kell a magyar hagyományokhoz, az erdélyi örökségéhez, a magyar kultúrához, és valamilyen szinten tud magyarul, ő sincs kizárva abból a lehetőségből, hogy amennyiben kéri, szabad akaratából felvehesse a magyar állampolgárságot. Nincs etnikai diszkrimináció, tehát semmilyen szempontból nem ütközik az Európai Unió előírásaiba."[28]

A létrejött képződmény kísérteties: a szavak szintjén nincs etnikai preferencia, s a szabály szintjén sincs: nyelvismeret és birodalmi származás – ennyi a követelmény. Vetítsük mindezt az angol királyságra: aki angol alattvaló volt (valószínűsíti angol birodalmi származását) és tud – valamelyest – angolul, az kedvezményesen honosítható. Mily tarka sereglet követelhetné az állampolgárságot, vagy másfél milliárd ember!

Valójában persze nem ezt akarja a jogalkotó kezét vezető erő. Ékesen tanúskodik erről Budai Gyula kötetlen hozzászólása egy szabadkai ünnepi állampolgári eskütételen, amelyre 2013-ban került sor:

> „A határon túli honfitársaink ugyanúgy a nemzet-társaink, a nemzet polgárai, mint bárki, aki ma Magyarországon él. Ők ugyanolyan magyarok, ugyanazt a nyelvet beszélik, ugyanazt a kultúrát őrzik és ugyanannak a Nagy-Magyarországnak az állampolgárai, amely valamikor létezett."[29]

[28] Semjén Zsolt beterjesztő beszéde http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=142:semjen&catid=43:torveny&Itemid=72 (2014-07-26)

[29] „A nyelv ismerete alapvető feltétele a magyar állampolgárság megszerzésének." A Vajdasági Televízió tudósítása. Közzététel: 2013. február 21. http://www.youtube.com/watch?v=a8zzzvboXoE (2014-05-19)

A zavar nem lehetne teljesebb. Jól jönnek ilyenkor az intő szavak:

> „Régi tanítás: mi legyen az első teendője annak, aki megkezdi a kormányzást? Válasz: a szavak helyes használatának helyreállítása. Ha a szavak használata nem helyes, akkor a gondolatok értelme zavaros; ha a gondolatok értelme zavaros, nem lehet szabatosan cselekedni."[30]

A szavak helyes használata megkívánná a következők világos elfogadását:

A kulturális-etnikai-történeti „nemzet" – ha értelmezhető – nem az állampolgárok összessége, beletartoznak a határon túl és a diaszpórában élők, akik magyarnak vallják magukat, de más állam polgárai.

Az állampolgárok körén belül lehetnek olyanok, akiket etnikai-kulturális tudatuk, identitásuk egy másik nemzethez köt (ahogyan a magyar kisebbségeket kötheti az anyaországhoz). Ennek ellenére ők a magyar politikai közösség tagjai, részei a fenségét gyakorló népnek.

Az állampolgárok összessége magába foglal kb. háromnégymillió olyan külföldön született (vagy ott élő) magyar állampolgárt, aki nem is tartja számon ezt a tényt – csak a *jus sanguinis* miatt minősül magyar állampolgárnak. A magyar hatóságok sem tudják azonosítani őket.

A politikai közösség normális esetben az egy államban élő szavazópolgárok összessége, akiket a közös történelmi vállalkozás tudata összeköt, s akik egymás egyenlőségét és egyenlő méltóságát elismerik, akkor is, ha a közjóról eltérő nézeteik és ezért versengő politikai törekvéseik vannak. Ezek a törekvések minden esetben a teljes közösség, a (politikai) nemzet hosszú távú jólétét célozzák, nem csak az adott politikai erő partikuláris érdekeit.

A mai magyar közjogi helyzet nem felel meg ennek a követelménynek: az országgyűlési választáson érdemben részt venni tudók köre sem az állampolgárok összességével, sem a Magyarországon élőkkel nem esik egybe. Ennek az állításnak három alapja van.

[30] Orbán Viktor beszéde az Országgyűlésben, 2014. május 10.

– Az 1929 után kivándorolt magyar állampolgárok leszármazottai, akik a *jus sanguinis* alapján bármikor igényelhetik magyar állampolgárságuk tanúsítását, elméletileg mind élhetnek választójogukkal, de gyakorlatilag ez a három-négymilliós csoport nem tud részt venni a választásokon, mert maga sem tudja, hogy magyar állampolgár, vagy ha tudja is, nincs hivatalos okmánya erről. Így a magyar állampolgárok mintegy egynegyede gyakorlatilag sehogyan sem kötődik az „államához", és akadályozott a politikai akaratformálásban is.

– A választópolgárok köre a Magyarországon élőkkel azért nem esik egybe, mert az új közjogi berendezkedés választópolgárrá tette azokat is, akik döntésükért a politikai és mindennapi felelősséget nem viselik: azokat a magyarországi állandó lakhellyel nem rendelkezőket, akiknek a felmenője magyar állampolgár volt, de esetükben a trianoni területelcsatolás (és felmenőik optálása) megszakította a jus sanguinis hatását, viszont az egyszerűsített honosításuk nyomán tényleges és gyakorolható (bár csorba)[31] választójogra tettek szert.

– A Magyarországon élő (letelepedett, bevándorolt) külföldiek[32] – akárhány évtizede osztják sorsunkat – az országgyűlési képviselők választásában nem vehetnek részt, így a „nép", a „politikai közösség/nemzet" fogalmából kizárattak, függetlenül attól, hogy a közteherviselésben részt vesznek, s törvényeink őket is kötelezik.

A szavak helyes használata megmutatja, hogy a „nemzetegyesítés" jelszava mögött birodalomépítés, klientúraépítés zajlik: a személyes hűbéri láncolat kiterjesztése ameddig csak lehet. Egy olyan szavazóbázis megformálása, amely készen áll elismerni azt, hogy a birodalmi vezető Isten delegáltja, akit a Teremtő sasszárnyon hozott azért, hogy alattvalóit a helyes útra kormányozza, s aki ezért minden dicsőséget magára Istenre hárít.[33]

---

[31] Erről alább lesz szó.

[32] A bevándorolt, letelepedett és három hónapot meghaladó tartózkodók száma 2013. december 31-én a BÁH szerint 221 604 fő volt. Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, „Kiadványfüzet", [Statisztikák 2012 - 2013] http://www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (2014-05-20)

[33] „Tisztelt Ház! Úgy kell szolgálnunk, hogy a nemzet közös életének kereteket adó államszerkezetet és kormányzatot mindig lélek, cél és értelem járja át, mindig a közös sors tudata és felelőssége határozza meg. Ezt a parancsot akarom

3. Az állampolgári egyenlőség és a honfitársi megbízhatóság mítoszáról

Minden ellenkező híreszteléssel ellentétben a magyar állampolgároknak egyáltalán nincsenek egyenlő jogai. Természetesen az egyenlőség csak kontextuálisan értelmezhető, vagyis az a kérdés, hogy diszkriminálja-e a jog az állampolgárok egy csoportját vagy objektíven és ésszerűen különbséget tesz az állampolgárok között, csak akkor válaszolható meg, ha politikai-alapjogi célképzetek szövegösszefüggésébe helyezzük azt, s az alapelvekhez, axiómákhoz és a célokhoz mérve ítéljük meg a különbségtétel céljának legitimitását, arányosságát és szükségességét.

Miközben az egyszerűsített honosítás apologétái azt hangsúlyozzák, hogy nincs kétféle állampolgár, a valóságban az állampolgároknak számos osztálya létezik.

Az alábbi táblázat nem mutatja az összes jogosítványt és az összes vonatkoztatási alapot, de egyértelműen bizonyítja, hogy a magyar jogrend – és a mögötte álló politikai erő – a magyar állampolgárokat legalább öt osztályba[34] sorolja, s a különböző osztályok-

szolgálni a legjobb tudásommal és minden erőmmel. Azt kérem *a Jóistentől, ha már idáig elhozott, sasszárnyon hordozott, most erősítsen meg*, hogy megfelelhessek a rám nehezedő és rám váró felelősségnek. Azt kérem, hogy tetteimet mindig a hűség és a belátás vezérelje. Soli Deo gloria - *egyedül Istené a dicsőség*." (Kiemelés - NB) Orbán Viktor beszéde a magyar parlamentben, 2014. május 10-én. Két felesleges kérdés azért adódik: 1. létezhet-e Isten kegyelméből miniszterelnök – kölcsönvéve az abszolút uralkodók legitimitási érvét? 2. Ha a nemzet kerete az államszerkezet, akkor hol a helye a határon túl élő magyar állampolgároknak? Meg van kettőzve az állam, és létezik egy virtuális Nagy-Állam, amely nekik is keretük? Vagy a magyar államszerkezet csak a politikai határokon belül működő gépezetre utal, így a határon túliak mégsem részei a nemzetnek, elég ha biztosítják az isten jóindulatát élvező politikus hatalmon maradását?

[34] Több osztály is képezhető. Az 59/2007. (XII. 29.) EüM rendelet a határon túli magyarok magyarországi egészségügyi ellátásának támogatásáról például kizárólag „a Szerb Köztársaságban, illetve Ukrajnában lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyekre" terjed ki, akár magyar állampolgárok, akár nem. Tehát a határon kívül élők közül két ország lakosai kedvezményezettek, mert akkor is egészségügyi támogatásban részesülhetnek, ha erre az általános szabályok és nemzetközi egyezmények alapján nem lennének jogosultak. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv a státustörvény országaiból származó, magyar felsőoktatási intézményben állami ösztöndíjjal (azaz

kal különböző előnyöket és hátrányokat társít, vagy ha értéksemlegesen akarunk fogalmazni, azt is mondhatjuk, hogy alapkérdésekben (adózás, honvédelmi kötelezettség, a népfenség érvényesítésében való részvétel foka) különböző lehetőségeket biztosít.

1 táblázat. A magyar állampolgárok különböző osztályai

	Előny	**Megjegyzés/ összehasonlítási alap**	**Hátrány**	**Megjegyzés/ összehasonlítási alap**
Magyarországon élő	Szavazhat egyéni választókerületben	Magyarországi lakcímmel nem rendelkező – külföldön élő áp.	Honvédelmi munkakötelezettség Polgári védelmi kötelezettség SZJA fizetési kötelezettség	Magyarországi lakcímmel nem rendelkező – külföldön élő állampolgár
Magyar lakcímmel rendelkező, küföldön élő	Szavazhat egyéni választókerületben SZJA-t nem fizet, ha 183 napnál hosszabban van távol	Mo-i lakcím nélküli külföldön élő áp., köztük az egyszerűsítetten honosítottak Magyarországon élő és jövedelmet szerző magyar állampolgárok (és külföldiek)	Csak személyesen szavazhat, külképviseleten, levélben nem	Mo-i lakcím nélküli külföldön élő áp., köztük az egyszerűsítetten honosítottak
Magyar nyilvántartásban szereplő, de lakcímmel nem rendelkező (egyszerűsítetten honosított)	Levélben szavazhat	Magyarországon élő / lakcímes, külföldön élő	Csak országos listára szavazhat, egyéni választókerületi jelöltre nem	Magyarországon élő / lakcímes, külföldön élő

tandíjmentesen) tanult diáknak engedi meg – szemben a magyarországiakkal és a szomszédos országoktól különböző országokból, valamint Ausztriából érkezettel –, hogy az ösztöndíj fejében ne Magyarországon, hanem „származási országában" vállaljon a tanulmányi idővel azonos időtartamban munkát. (48B § (3) bek.) A káosz csúcsa a 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, amelynek ügyefogyott meghatározása szerint: „belföldi természetes személy: a magyar állampolgár" (akárhol él is, persze).

	Előny	**Megjegyzés/ összehasonlítási alap**	**Hátrány**	**Megjegyzés/ összehasonlítási alap**
Semmilyen nyilvántartásban nem szereplő, de igazolt magyar állampolgár általában	Közhivatalt viselhet Konzuli védelmet igényelhet. Az EU-ba (és Magyarországra) költözhet Joga van a művelődéshez	Letelepedett külföldi	Köteles meghalni Magyarország védelmében Nem szavazhat	Letelepedett külföldi Nyilvántartásban szereplő külföldön élő m. áp.
Látens magyar állampolgár, akinek joga van állampolgárságának igazolására	Ha akarja, bármikor EU-polgárrá nyilváníttathatja magát	Harmadik (nem EU) országbeli állampolgár	Gyakorlatilag semmilyen állampolgári jogával nem élhet, amíg állampolgárságát a hatóság költséges és hosszas eljárásban nem igazolja	Nem EU-polgárok, beleértve a letelepedetteket is Belföldi honos és külföldön lakó, okmánnyal rendelkező áp.

A magyar állampolgárok osztályokba soroltsága mára tankönyvi tétellé vált, ahogyan azt a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen kiadott mű is kiemeli.[35] A magyarázattal a legtöbb szöveg adós marad, ahol pedig kísérletet tesznek rá, ott az eredmény vérszegény.

A külföldön élő állampolgár korlátozott szavazójogáról és az így kialakult különböző felhatalmazottságokról írja az NKE anyaga:

> „A két kategória jelenléte nem szerencsés, ugyanakkor a külföldön élő állampolgárok ilyen jellegű korlátozását arányosnak és indokolhatónak is lehet tekinteni, hiszen ők nem élnek a mindennapokban, ezért az Országgyűlés döntései nem biztos, hogy ugyanúgy érintik őket, mint a határon belül élőket. Viszont még-

[35] Cserny Ákos: *Alkotmányjog…*, 2013, i.m.,139.

iscsak rendelkeznek a közügyek befolyásolásának lehetőségével”[36]

Vegyük komolyan – bármilyen nehéz – azt a tankönyvet, amelyből a leendő közhivatalnokok tanulnak! A mű figyelmes olvasója a következőket fogja megállapítani:

1. A magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgár megfosztása az egyéni választókerületi jelöltre szavazás jogától lehet, hogy arányos és indokolható, lehet, hogy nem. (Annak „is lehet tekinteni”, meg nem annak is „lehet tekinteni”).

2. Mi lenne az indokolás? A „mindennapokban élés”, az Országgyűlés döntései általi érintettség. Ezzel a kritériummal teljes mértékben egyetértek. Legyen a politikai közösség tagja az, aki annak mindennapjaiban részt vesz, és amely választott szerve (az Országgyűlés) révén kormányozza önmagát. Csakhogy ez a kritérium a letelepedett külföldiekre ugyanúgy igaz. Akkor nekik – állampolgárságuktól függetlenül – választójoggal kellene bírniuk országos kérdésekben, hiszen a mindennapi létközösség részesei, a magyar törvények kötik és jutalmazzák őket. Ők is a néphez tartoznak!

3. A határon kívül élők „mégiscsak rendelkeznek a közügyek befolyásolásának lehetőségével”. Az indokolás helyébe (mi indokolja, hogy rendelkezzenek, milyen közjogi, politikai filozófiai meggondolás?) a tény megismétlése lép: rendelkeznek politikai hatalommal. Ha az lenne a kritérium, hogy az Országgyűlés néhány döntése őket is kötelezi, akkor mind a hétmilliárd ember kaphatna részleges szavazójogot, mert például a magyar jog határon kívül érvényesülő szabályainak túlnyomó többsége a külföldieket is kötelezi.

Az állampolgárok egyenlőségének mítoszával karöltve él tovább az állampolgárnak a külföldinél megbízhatóbb karakterébe vetett hit. A magyarországi holokauszt hetvenedik évfordulójának évében, mikor ismét könyvégetésről jöttek a hírek és a 2014. évi Európa parlamenti választások a szélsőjobb példátlan térnyerését eredményezték, abban az évben, amikor az ukrán állampolgárok gépfegyverekkel és harckocsikkal, valamint légierővel támadják egymást, talán nem indokolatlan felvetni, hogy megalapozatlan az a fikció, amely szerint az állampolgár megbízhatóbb, mint a külföldi.

[36] Uo., 140.

Mégis, a magyar jog – sok más jogrendszerhez hasonlóan – bővelkedik olyan szabályokban, amelyek nem csak a harmadik államok állampolgárait zárják ki valamilyen lehetőségből (foglalkozás gyakorlásából, rendszerint), hanem az EU és az EGT állampolgárait is. Egy gyors, nem teljes, felsorolás: köztársasági elnök, kormánytisztviselő, köztisztviselő (nagyrészt), bíró, ügyész, fegyveres biztonsági őr, természetvédelmi őr, erdővédelmi szolgálat tagja, hivatásos vadász, erdészeti szakszemélyzet, halászati őr, közterület-felügyelő, önkormányzati természetvédelmi őr.[37] Arra a kérdésre, hogy egy magyar kereszténydemokratának miért kellene jobban bíznia egy magyar neonáciban, mint egy osztrák kereszténydemokratában, miért ne őrizhetné erdőinket vagy bankjainkat az utóbbi, miért ne ítélhetne ügyeinkben egy itt jogvégzett angol állampolgárságú bíró, nincs válasz. Legalábbis olyan nincs, amely ne atavisztikus, a vérközösségig, a nagycsaládig visszanyúló sorsszerű elrendelésre támaszkodó lenne. Történelmünk ugyanis polgárháborúk története is Csák Mátétól – hogy ne az elején kezdjük – Rákóczi szabadságharcán és az 1848-49-es forradalmon át 1919-ig és tovább, 1944, 1956, sorolhatjuk. A magyar sors olvasható a magyar megosztottság történeteként is, változó szembenállások máig véget nem érő hullámzásaként.[38]

A „saját állampolgár megbízhatóbb, mint a külföldi" mondat politikai filozófiailag túlzó általánosítás, ha az ellenkező bizonyítását nem engedi meg, s történelmileg sem igazolt állítás, és mindezekért pontosan azt a hibás, ellenségteremtő megközelítésmódot tükrözi, amely a kettős állampolgárságot gyanússá tette egykor, s amely a francia forradalomban és a népi hadsereg gondolatában gyökerezik, amely a harcban álló másik nép szülötteit – mindahányat – ellenséggé tette.

4. A gyanús külföldi

Az állampolgárság etnicizáló, vérségi és hűségelvű felfogása arra vezet, hogy fegyveres konfliktus idején az állam az ellenség állam-

[37] Tóth Judit 2004-ben, az EU-csatlakozás előtt még 44 sorban sorolta fel a csak magyar állampolgárság birtokában betölthető funkciókat, állásokat. Tóth Judit: *Státusjogok*…, 2004, i.m., 48-50.

[38] Kevés olyan európai nemzet van, amelynek a történelme nélkülözi a véres honi összecsapást, polgárháborút, lázadást, forradalmat és ellenforradalmat.

polgárát, aki külföldiként a területén él, ellenségnek tekinti, akkor is, ha az érintett személy ezer szállal, például családja révén, kötődik tartózkodási helyének társadalmához.

Az emlékezetben talán kevéssé él, de az I. világháború idején a központi hatalmak és az Antant egyaránt internálta a másik civil állampolgárait (a férfiakat). Németországban 1918-ban több mint százezer külföldi civil (tehát nem hadifogoly!) volt fogságban, az Osztrák-Magyar Monarchia körülbelül ugyanennyi szerb állampolgárt tartott fogva, Franciaország több mint 60 000 ellenséges civilt internált, s Nagy Britannia sem volt gátlásos: már 1915 novemberében 32 440 német, osztrák és magyar civilt tartott fogságban.[39] A cári Oroszország 1917 végére több mint 300 ezer ellenséges állampolgárt tartott őrizetben.[40]

A II. világháború hírhedett mozzanata volt az Egyesült Államokban élő japánok, németek, olaszok internálása. Roosevelt elnök határozatai nyomán több ezer személyt internáltak, köztük olyanokat, akik már az Egyesült Államok állampolgárai voltak.[41] A világháború során nemcsak 31 000 „ellenséges külföldit" internáltak, hanem az Egyesült Államok felajánlotta a latin-amerikai országoknak, hogy azok is a területére küldhetik az ellenséges külföldi állampolgárokat, aminek a nyomán több mint tizenöt ország deportált az USA-ba több, mint 6600 személyt.[42] Az amerikai állampolgár japánok száma, akiknek mindenüket el kellett adniuk és évekre távoli helyekre száműzötten éltek, még nagyobb volt, meghaladta a százezret. A japánok válogatás nélküli internálása mutatja az állampolgárság etnicizálásának a veszélyeit: az etnicitás és a jogi státusz összeolvad, bármelyik elegendő ahhoz, hogy kíméletlen bánásmód célpontjává tegyen. 1988-ban a Kongresszus a 100-383 sz. törvényben ismerte el, „a japán származású letelepedett külföldiek és amerikai állampolgárok evakuálásának, áttelepítésének és internálásának alapvető igazságtalanságát."

A kollektív stigmatizálás nem szűnt meg az emberi jogok 1945 utáni térnyerésével sem. Három évvel azután, hogy az Egyesült

[39] Matthew Stibbe: *The internment*…, 2006, i.m., 7-8.
[40] Uo. 8.
[41] US National Archives: Brief Overview of the World War II Enemy Alien Control Program http://www.archives.gov/research/immigration/enemy-aliens-overview.html (2014-07-26)
[42] Uo.

Államok megkövette a II. világháború idején internált japán származású lakosait, az Egyesült Királyság lépett fel „ellenséges állampolgárok" ellen. Az 1991. évi iraki-kuvaiti konfliktus kapcsán egyfelől harmincegynéhány[43] embert hadifogolyként tartottak fogva, mert az iraki hadsereg aktív vagy tartalékos tagjai voltak, másfelől több, mint száz iraki és más arab államhoz kötődő állampolgárt – anélkül, hogy azok konkrétan tettek volna bármit a háború kapcsán – kiutasítottak és annak végrehajtásáig őrizetbe vettek.[44]

A brit eljárás abban különbözött a két háborúban alkalmazottól, hogy sokkal kevesebb személyt érintett és formailag idegenrendészeti eljárásnak minősült, amelyet olyan személyekkel szemben folytattak le, akinek a kiutasítása nemzetbiztonsági okból „közérdek" (conducive to public good)[45] . Azonban az eljárás zártsága, a releváns információk visszatartása, a felülvizsgálat nem-bírói természete a kommentátorok körében arra a következtetésre vezetett, hogy a szekuritizáló logika és a jog uralmának birkózásából (megint) az előbbi került ki győztesen.[46]

5 A kettős állampolgárság változó megítélése

„A kettős állampolgárság nemkívánatos jelenség, amely ártalmas mind a népek közötti baráti kapcsolatok, mind az egyén jóléte szempontjából"[47] – írta nagymonográfiájában Bar-Yaacov 1961-ben. Ez a gondolat uralta az állampolgárságra vonatkozó nézeteket lényegében a nacionalista mozgalmak nyomán megszületett állampolgársági szabályok óta.[48] Az 1963. évi, az Európa Tanácsban elfogadott Egyezmény a többes állampolgárság eseteinek csökkentéséről és a többes állampolgárság eseteiben a katonai kötelezettségekről[49] az egyezményt indokoló preambulumában így rendelkezett:

[43] A szám az időközben zajlott felülvizsgálat fényében változott.
[44] Bernadette Walsh: *Detention and deportation*, 1993, i.m.
[45] Uo., 268-269.
[46] Uo., i289 -292., további hivatkozásokkal.
[47] Bar-Yaacov, Nissim: *Dual Nationality*..., 1961, idézi Kochenov: *Rounding up the Circle…*, 2010, i.m., 6.
[48] Howard, Marc M.: *Variations* …, 2005, i.m., 700-702. Pogonyi Szabolcs: *Dual citizenship…*, 2011, i.m., 685, 688.
[49] Strasbourg, 1963. május 6., ETS, 043

„...a többes állampolgárság esetei nehézségekre vezetnek és ... a többes állampolgárság tagállamok közötti eseteinek lehetőség szerinti csökkentését célzó közös fellépés megfelel az Európa Tanács céljainak...".

Az 1. cikk megtiltotta a kettős (többes) állampolgárságot abban az esetben, ha a felnőtt önszántából szerzett új állampolgárságot. Ekkor az eredeti állam nem engedélyezhette a régi állampolgárság megtartását Az egyezményhez fűzött 1977. évi jegyzőkönyv szót sem ejtett arról, hogy ez ne lenne rendben, és az eredeti egyezmény mindmáig hatályos. Az 1963. évi egyezménynek összesen négy részese döntött úgy a jelen évezred első évtizedében, hogy a kettős (többes) állampolgárság tilalmát megfogalmazó részt többé nem ismeri el magára nézve kötelezőnek.[50] 1993-ban fogadták el az egyezmény második jegyzőkönyvét[51], amely immár szűk körben (migráció a honosítás országába, házasságkötés) megengedte a kettős állampolgárságot, de amellyel a be nem költöző személyre kiterjesztett állampolgárság továbbra is ellentétes lett volna.

A változást az 1997. évi Európa tanácsi egyezmény[52] hozta, mert az – szűk körben – arra kötelezte az államokat, amire az 1993. évi jegyzőkönyv is, hogy bizonyos esetekben fogadják el a kettős (többes) állampolgárságot. Ezek: ha a gyermek a születésekor a törvény erejénél fogva (ex lege) többes állampolgárrá válik (14 § (1) a), és a házasságkötéssel automatikusan együtt járó állampolgárságszerzés nyomán előálló (kettős) többes állampolgárság. Minden egyéb esetben – különösen az egyszerűsített honosításban testet öltő önkéntes állampolgárság szerzés esetében – az államnál hagyta a jogot, hogy a hozzá „hűtlenné váló" állampolgárral megszakítsa az állampolgári kapcsolatot, azaz kizárja állampolgárai köréből. (7 § (1)

[50] Belgium (2007) Franciaország (2008) Olaszország és Luxembourg (2009) List of declarations made with respect to treaty No. 043 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=043&CV=1&NA=12&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=ENG (2014-07-26) A tizenkét részes közül egyedül Németország mondta fel az egész egyezményt

[51] Second Protocol Amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Strasbourg, 1993. Február 2, ets. 149. Összesen két részese van.

[52] L. a 2002. évi III. törvényt az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

a) Éppen erre a rendelkezésre támaszkodott Szlovákia, amikor a magyar egyszerűsített honosítást szankcionálva megváltoztatta állampolgársági törvényét és a szlovák állampolgárságtól való megfosztást helyezte kilátásba az önként idegen állampolgárságot szerzők vonatkozásában.[53]

A kettős állampolgársághoz való viszony lazulása nem az „állampolgár megbízhatóbb, mint a külföldi" fikció térvesztésére vezethető vissza, hanem az emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartására. Egyfelől a családi élet, a nemek egyenjogúsága és a személyes önrendelkezés (beleértve a többes identitás) kevésbé intenzív csorbítását jelenti, másfelől a migránsok eredeti állama és az új hazájuk közötti gördülékenyebb politikai és gyakorlati kapcsolatok fenntartását szolgálja.[54]

Retorikai szinten az állampolgárság még sok állam esetében a hűséget követeli meg, a haza védelmét[55], mindazon személyek személyes ellenségként kezelését, akiket az állam politikai vezetése ellenséggé nyilvánít.

Mindebből az állampolgárságra vonatkozó irodalom arra a következtetésre jut, hogy az állampolgársági jog két ellentétes fejlődési irányt követ. Az egyik irány megpróbálja sűrűvé, „valóságossá", érdemivé tenni a kapcsolatot az állam és a polgára között, megpróbálja a jogi viszonyt kulturális-szociális elemekkel átitatni. A másik viszont elfogadja a „könnyű" állampolgárság gondolatát, amelyben a különbség az állampolgár és a letelepedett külföldi, vagy az állampolgár és az adott integráció (például a Benelux Unió, az Északi

[53] A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 40/1993. számú törvénye a Szlovák Köztársaság állampolgárságáról, 1993. január 13. Az állampolgárságtól megfosztást a 250/2010 T.t. törvény iktatta be a Szlovák Parlament 2010. május 26-i döntése nyomán. A törvényt kommentálja Gyeney Laura: *Kettős állampolgárság...*, 2013, i.m. 163 -165.

[54] Elég ebben az összefüggésben a német-török viszonyra gondolni.

[55] A magyar állampolgári eskü szövege példamutatóan illusztrálja e tételt: „...esküszöm, hogy Magyarországot hazámnak tekintem. Magyarországnak hű állampolgára leszek, az Alaptörvényt és a jogszabályokat tiszteletben tartom és megtartom. Hazámat erőmhöz mérten megvédem, képességeimnek megfelelően szolgálom..." Hűség, harc, szolgálat. S ha a másik állama is ezt várja el az állampolgárától? Mit kell(ett) tenniük a krími vagy kelet-ukrajnai kettős orosz-ukrán állampolgároknak, a barikád melyik oldalán volt a helyük?

Unió vagy az EU) más tagállamainak állampolgárai közötti különbségek elenyészőben vannak.[56]

E kettős látás teszi lehetővé a kedvezményes honosítottakra vonatkozó hivatalos diskurzust: míg a magyar állampolgárságot érdemi, „sűrű" kapcsolatnak, hűséget és hovatartozást tükröző, identitást alkotó jogi és politikai viszonynak állítja be, addig az illető másik állampolgárságát bagatellizálja, nem feltételezi, hogy a lakóhely államával és a másik állampolgárság szerinti állampolgártársakkal ugyanilyen intenzitású, kölcsönös elkötelezettséget feltételező viszonyt jelent.

6. A vízum mint stigma

Miközben a kettős állampolgárság megkönnyítése azt a látszatot kelti, hogy az államok kevésbé bizalmatlanul néznek a külföldire, a nemzetközi vízumrendszer a kollektív stigmatizálás legkiforrottabb eszköze. A beutazás egyéni engedélyhez kötése valójában az I. világháború következménye[57]: az a háború tette a népeket ellenséggé. Ezért a háború utáni időszakban megszűnt a szabad utazás addig szinte egyeduralkodó rendszere,[58] az „ellenséges államok" állampolgárai nem utazgathattak csak úgy kedvükre, mint azt Goethe és Tolsztoj idejében s még előtte a középkorban tették[59].

Ma az Egyesült Államok a világ közel kétszáz országának lakosai közül 37-ét (és Tajvanét) mentesíti a vízum alól.[60] Az EU-országok közül hiányzik a listáról Bulgária, Ciprus, Horvátország, Lengyelország és Románia. Az EU tagjain kívül összesen hat olyan ország/terület szerepel a vízummentes származási helyek listáján, amelynek 6 milliónál több lakosa van (Ausztrália /23/, Chile /18/, Dél-Korea /50/, Japán /128/, Svájc /8/ és Tajvan/23/ – zárójelben a lakosságszám, millióban). Vagyis több mint hatmilliárd ember csak

[56] A klasszikus teoretikus: *Joppke*, 2010, i.m. 12-19.
[57] John Torpey: *The Invention…*, 2000, i.m., 111-116.
[58] Korlátozásokat a bevándorlással szemben elsősorban az Egyesült Államok vezetett be a 19. század végén, s természetesen a szabad utazás joga az ázsiai birodalmakban nem érvényesült.
[59] Nyilván a földhözkötött jobbágyokra a szabadság nem terjedt ki, a szegények pedig nem élhettek vele. De jogilag adott volt a lehetőség.
[60] http://travel.state.gov/content/visas/english/visit/visa-waiver program.html #countries (2014--07-26.)

akkor csodálhatja meg a Szabadság szobrot, ha egyedi engedéllyel ezt lehetővé teszik neki. Egyébként nem szabad.[61]

Az EU 2014 tavaszán 38 államot és három területet (Hong Kong, Makaó, Tajvan) sorolt fel a vízumra nem kötelezett államokat feltüntető listán.[62] Tekintettel arra, hogy a 38 mentes államhoz hozzáadandó az EU 28 tagállama, a lista nagyvonalúbb, mint az Egyesült Államoké, de a latin-amerikai országok többségét kivéve a fejlődő világ szinte egészét, beleértve Kínát, Indiát és a teljes szubszaharai Afrikát magába foglalja.

Általánosságban igaz az, hogy az OECD országok polgárai átlagban 93 országban voltak vízumkötelesek 2006-ban, míg a nem-OECD országokéi 156-ban.[63]

Mi indokolja a 20. századot megelőző évezredekben ismeretlen vízum megkövetelését? Pontosabban: mivel indokolják a vízumkötelezettséget az azt bevezető, a vízumra kötelezetteket veszélyforrásként megnevező vagy játszmabábuként kezelő államok? Az absztrakt indokolás vagy a kollektív büntetés gondolatából, vagy a kollektív stigmatizálásból indul ki. Az előbbi az érintett ország kormányát külpolitikai okokból bünteti azzal, hogy lakosait vízumfelvételre kötelezi, azaz a vízumkényszert külpolitikai eszközként alkalmazza.[64] Az utóbbi a potenciális beutazókat veszélyforrásként kezeli: vagy azt feltételezi róluk, hogy nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek, vagy azt, hogy illegális bevándorlókká válnak. Honfitársaik korábbi tettei miatt stigmatizálja a még be sem lépetteket.[65]

E hármas megközelítést mutatja az EU rendelete: „Azoknak a harmadik országoknak a meghatározása, amelyeknek állampolgárait vízumkötelezettség terheli, (…) számos kritérium – különösen az illegális bevándorlás, a közérdek és a közbiztonság, továbbá az Eu-

[61] A kirekesztés bajnokai az autoriter államok. Észak-Korea vagy Szaúdi Arábia éppúgy vízumot követel minden állam polgárától, ahogyan azt az egykori szocialista országok tették – csupán a szocialista testvérországok polgárainak utazását könnyítve meg.

[62] A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, (HL L 81., 2001.3.21., 1. o.) egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 2014. január 9. II. melléklet

[63] Eric Neumayer: *Unequal access...*, 2006, i.m., 78.

[64] Annalisa Meloni: *Visa Policy*…, 2006, i.m., 37.

[65] Uo. 38

rópai Uniónak harmadik országokkal fenntartott külkapcsolatai – súlyozott esetenkénti mérlegelése alapján történik, figyelembe véve a regionális összefüggéseket és a kölcsönösséget is."[66]

Mi a baj a vízumkötelezettség indokolásával[67]?

1 Kevesek korábbi magatartása alapján mindenkit gyanúsá tesz és kollektív büntetéssel (vízum) sújt. Az alapja megbízhatatlan statisztika és önbeteljesítő jóslat. A megtagadott vízumok száma hivatott mérni az illegális bevándorlás veszélyét, de a megtagadás alapja éppen a már előre tételezett illegális bevándorlás. Más szavakkal: nem a valóságban tetten ért illegális bevándorlók miatt tartják fent a vízumkényszert, hanem mert az illegális bevándorlástól félve az állam hatóságai sokaktól megtagadták a vízumot.[68]

2 Az államközi kapcsolatokban más, külpolitikai célok elérésére használt vízumkötelezettség az egész érintett népességet terheli, a civil lakosság politikai játszma foglyává, játszmabábúvá válik. Ha az autoriter politikai rendszer a büntetés célpontja, az ártatlan lakosság szenved. Ráadásul valamely EU-tagállam politikai ellenfelének állampolgárai a közös vízumlista miatt a teljes EU-ból kirekednek[69].

3 Nincs szükség rá, hiszen a közrendre és személyesen veszélyes egyének (ha ez tudható róluk) a belépésből vízummentesség esetén is kizárhatók! Erre szolgálnak a nemzeti nyilvántartások, vagy az Európai Unióban a SIS

[66] A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (HL L 81., 2001.3.21.,1. o.), egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 2014. január 9. (5) preambulum bekezdés.

[67] Korai, alapos kritika: Elspeth Guild: *The border abroad…*, i.m., 2003, 92-97.

[68] Hírhedt e téren az Egyesült Államok szabályozása.

[69] Kivétel az Egyesült Királyság és Írország, amely két állam az EU-n belül önálló vízumpolitikát folytat. Az EU vízumpolitikája kiterjed viszont Izlandra, Liechtensteinre, Norvégiára és Svájcra, azaz a schengeni együttműködésben résztvevő államokra is.

II[70], a schengeni információs rendszer második generációja.

4 A vízumkötelezettség lehetetlenné teszi a menekültek eljutását a biztonságot nyújtó európai területre.

Tetézi a bajt, hogy a vízum a legfontosabb célkitűzéseit illetően nem hatékony.[71]

Vegyük sorra a fenti négy megfigyelést! Az illegális migránsok száma és a vízumpolitika összefüggéséről nincs megbízható adat. Annyi bizonyos, hogy az illegális migránsok döntő többsége legálisan (vízummal, vagy vízummentesen) érkezett és a túltartózkodás vagy a tartózkodási jogcímtől eltérő tartózkodás (például diákként érkezés, s munkavégzés a valóságban) teszi illegálissá[72]. Az Európai Unióban tettenért illegális migránsok számát a vízumpolitikánál sokkal nagyobb mértékben határozza meg, hogy a származási országból menekülni kell-e vagy sem, s az, hogy a menedékjogért folyamodókat illegális migránsnak tekintik-e vagy sem. Ez a szám egyébként az elmúlt öt évben inkább csökkent.[73]

A vízumkötelezettség bevezetése külpolitikai eszközként a célország népességét a vízumkötelezettséget bevezető állam politikájának foglyává teszi, érdemben felszámolja magánemberi minőségét és a (fenyegetőnek tekintett) politikai közösség tagjaként kollektíven sújtja. Amikor Kanada a cseh romák nagyszámú menedékjogi kérelme miatt (kétszer is) ismét bevezette a már felszámolt vízumkötelezettséget Csehországgal szemben (és ezzel fenyegette Magyarországot is, hasonló okokból), akkor az érintett ország valamennyi állampolgárát „büntette" néhány ezer honfitársa nemkívánatosnak tekintett (bár jogszerű!) tetteiért.[74]

[70] Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/ek rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról HL L 381/4, 2006.12.28.

[71] Az EU-ban a vízummegtagadás okai nem ismertek. 2012-ben az összes C típusú vízumkérelem 4,8%-át utasították el. A szóródás nagy volt, Algéria esetében 27% tartozott ebbe a körbe, Iránnál 8%, míg az orosz, belarusz és dél-afrikai kérelmezők kevesebb, mint 1%-ától tagadták meg a vízumot. Frontex: Annual Risk Analysis, Warsaw, 2014, 17.

[72] Eric Neumayer: *Unequal access* …, 2006, i.m., 74.; Frontex: Annual Risk Analysis, Warsaw, 2014, 52.

[73] Frontex: *Annual Risk Analysis*, Warsaw, 2014, Staistical Annex, Table 4, 72.

[74] Judit Tóth: *Roma migration.*…, 2013, i.m., 38-40.

A közbiztonság védelme a nagymértékű fenyegetésektől a vízumrendszer révén: illúzió. A vízum megtagadása esetleg kiszűri a zsebtolvajokat, kéregetőket, illegális árusokat, prostituált-jelölteket, de nem alkalmas arra, hogy a nagy terrormerényletek még nem ismert elkövetőit, a külföldi kábítószer- vagy emberkereskedő láncolatok vezetőit azonosítsa. Ezek a személyek ugyanis könnyedén teljesítik a beutazáshoz szükséges anyagi feltételeket: lesz repülőjegyük, szállodafoglalásuk, igazolt anyagi forrásuk[75]. A vízumszűrőn csak akkor akadnak fent, ha egyéb forrásból tudható veszélyes mivoltuk: ebben az esetben azonban akkor is kizárhatóak lennének a belépésből, ha a külső határra vízummentesen érkeznének, hiszen a vízum birtokosának sincs alanyi joga a belépésre, s a vízummentes országból érkező beléptetését is meg lehet tagadni. A 2001. szeptember 11-i támadásoknál tapasztalhattuk: mindegyik terroristának volt vízuma vagy tartózkodási engedélye.

A vízum és a menedékjog összefüggése a legkritikusabb. Egyfelől ma Szíria kapcsán érzékelhetjük, hogy a vízumkötelezettség a menekülés akadálya. Ha nem így lenne, aligha fordulna elő, hogy a 2,9 millió menekült közül mindössze mintegy százezren jutottak el az Európai Unióba[76], míg Libanonban 1,1 millió, Törökországban

[75] A Vízumkódex (az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/ek rendelete) a következőket kívánja meg 14. cikkében:
„a) az utazás célját támogató dokumentumok;
b) a szállással kapcsolatos dokumentumok, vagy a szállás anyagi fedezete meglétének igazolása;
c) a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 5. cikke (1) bekezdésének c) pontjával és (3) bekezdésével összhangban olyan dokumentumok, amelyek igazolják, hogy a kérelmező megfelelő fedezettel rendelkezik mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási vagy lakóhely szerinti országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová bizonyosan bebocsátják, illetve képes ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
d) annak megítélését lehetővé tevő információ, hogy a kérelmező a kérelmezett vízum lejárta előtt el szándékozik hagyni a tagállamok területét."

[76] A szám bizonytalan. Az Eurostat 2013-ra 50470 főt ad meg. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013 Eurostat, Staistics in Focus, Table 2, page 5. Az UNHCR 2014 júliusában 123600 főről nyilatkozott, elismerve, hogy a szám túlzó, mert a több kérelmet beadókat többször veszi figyelembe.
„U.N. asks Europe to take Syrian refugees as region saturated" http://www.reuters.com/article/2014/07/11/us-syria-crisis-refugees-idUSKBN0FG1ZZ20140711 (2014-07-26)

nyolcszázezer, Jordániában hatszázezer, de még Irakban is kétszázezer szíriai keresett oltalmat.[77] A vízumot mint hozzáférési akadályt már a délszláv háború idején bevetették: Ausztria 1992. július 2-án 00 órától visszaállította a vízumkötelezettséget a bosnyákokkal szemben, holott a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság állampolgárai korábban vízummentesen utazhattak be.[78] Kétségtelen, hogy a vízumkötelezettség eltörlése vezethet jobbára indokolatlan menedékjogi kérelmek benyújtásához, ahogyan az a délszláv államok vízumkötelezettségének megszüntetése után bekövetkezett.[79] Ez azonban nem törvényszerű, hiszen például a vízummentes latin-amerikai államok polgárai nem rohamozták meg az európai menedékjogi hivatalokat. A vízummentességet kihasználók reguláris, hosszú távú bevándorlókká szeretnének válni (sokan közülük egyszerűen szeretnének visszatérni azokba a nyugat-európai országokba, ahol a délszláv háború idején menekültként vagy oltalmazottként éltek). Mivel erre nem kapnak esélyt, a menekültstátuszért folyamodás eszközével élnek. Ez senkinek nem jó, hiszen elvonja az erőforrásokat a tényleges üldöztetés elől menekülők elől, miközben biztos elutasításra, kitoloncolásra és a schengeni térségből kitiltásra vezet. A megoldás azonban nem a vízumkényszer visszaállítása (bár ennek a lehetőségét a Bizottság javaslatára megteremtették[80]), hanem a gyors és hatékony döntés az eljárásokban, ahogyan azt Svédország, Németország vagy Kanada alkalmazza.

A vízum stigmatizáló jellege a legerősebben az aszimmetrikus kétoldalú kapcsolatokban mutatkozik meg, amikor a két érintett

[77] UNHCR: Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Turkey, 6 - 12 July 2014, http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.187414120.1793988378.1405419596

[78] Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog…*, 2012, i.m., 142.

[79] 2013-ban az EU-ban a vízummentes országokból származó menedékjogi kérelmek 97%-át (összesen 33000 kérelmet) a 2009-ben és 2011-ben vízummentessé tett öt nyugat-balkáni állam állampolgárai (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró és Szerbia – Koszovó nélkül) adták be. Frontex: Western Balkans Annual Risk Analysis 2014, Warsaw, 2014, 33

[80] Lásd a vízumpolitika alapját képező 539/2001/EK rendeletet módosító, 2013. december 11-én elfogadott 289/2013/EU rendelet (HL L 347/74, 2013.12.20) 1. cikkének 2. pontját.

állam egyikének polgárai vízummentesen léphetnek be a másik területére, de ez fordítva nincs így.[81]

7 Az állampolgárság hazai terhei

Az állampolgárság nemcsak jogokat ad, hanem kötelezettségekkel is jár. Ez a fejezet nem fog kitérni mindazokra a terhekre, emberi jogi szempontból bírálható kötelezettségekre, amelyeket az állam területi joghatóságánál fogva minden ott lakóra vagy tartózkodóra kiterjeszt. Így elméletileg nem tárgya e soroknak például az a francia tilalom, amely francia állampolgároknak és külföldieknek egyaránt megtiltja az egész arcot takaró ruhadarab (niqab) viselését.[82] A figyelem azokra a szabályokra irányul, amelyek kizárólag a saját állampolgárokra rónak terheket, míg a letelepedett külföldieket nem érintik.

Természetesen nincs mód részletekbe bocsátkozni, csak néhány általános észrevételnek jut hely.

7.1 Kötelező katonai szolgálat

A kötelező katonai szolgálat az állampolgárságról való gondolkodás központi eleme volt, talán a legfontosabb „állampolgári kötelesség". Már a francia forradalom ismerte a sorozás és a kötelező katonai szolgálat intézményét, általánossá azonban a „Nagy Háború" előtt és alatt a 19. század végén és a 20. század kezdetén vált.[83] Úgy tűnik, hogy – békeidőben – már csupán néhány tucat ország tartja fent a sorkatonaság intézményét, köztük számos európai (például Észtország, Finnország, Oroszország, Svájc, Törökország).

Háborús helyzetben azonban a legtöbb ország hadba szólítja állampolgárait, legalábbis a férfiakat. A katonai kötelezettség vagy

[81] Két példa. A magyar állampolgárok vízummentesen utazhatnak Tunéziába, de a tunéziaiaknak vízumra van szükségük a Magyarországra lépéshez. Az Egyesült Államok és Lengyelország viszonyában is az egyenlőtlenség az úr. A Bizottság küzdelmeiről a kölcsönösség elérése érdekében lásd: COM(2012) 681 final *Hetedik jelentés a viszonosság elvével ellentétes vízumkötelezettség egyes harmadik országok általi fenntartásáról,* 2012. november 26.

[82] Az Emberi Jogok Európai Bírósága a tilalmat az Emberi jogok európai egyezményével összeegyeztethetőnek találta. CASE OF S.A.S. v. FRANCE, (Application no. 43835/11) Nagytanács ítélete, 2014. július 1.

[83] Csapody Tamás: *Utak…*, 2005, i.m.

polgárháborúba szólít, vagy nemzetközi konfliktusba. Az utóbbin belül a katona vélheti úgy, hogy „igazságos", „honvédő" háború részese, és érzékelheti úgy, hogy hatalmi ambíciók kiteljesítése végett kell meghalnia (mondjuk egy orosz katonának Afganisztánban).

A polgárháború rettenetét e sorok megírásakor éppen Ukrajna példáján lehet érzékelni: ukrán állampolgárok ukrán állampolgárokat ölnek meg: közülük sokan mozgósított civilek, akik akaratuk ellenére kerülnek a frontra. Nem volt ez másképp akkor sem, amikor a besorozott vajdasági magyar férfiaknak kellett Milošević céljaiért harcolnia Koszovóban.

A gyérülő nemzetközi konfliktusok megítélése szemléletfüggő.[84] Az ENSZ felhatalmazásával végrehajtott katonai akciók legitimek, de az utóbbiakban sorozott katonák – tudtommal – önkéntes alapon vesznek részt, s a legtöbb katonai személy hivatásos, így az állampolgári kötelezettség fel sem merül.

Ha azonban nem az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt katonai akcióról van szó, akkor a sorozott katona akarata ellenére a harctéren találhatja magát, akkor is, ha minden porcikája ellenzi az adott akciót. Ha megszökik az állampolgári kötelezettség elől: dezertőr, hazaáruló, amiért akár statáriális bírósági eljárás és kivégzés is várhat rá. Csak abban bízhat, hogy államát a nemzetközi közösség elmarasztalja. Ebben az esetben a konfliktusban az elmarasztalt fél oldalán részvételre kötelezett (vagy bármely oldalon háborús bűncselekményre kötelezett) kombattáns megszabadulhat állampolgári terhétől: ha dezertál – legalábbis az EU államai – kötelesek őt menekültnek elismerni.[85]

[84] Agresszió volt-e Afganisztán vagy Irak megtámadása, Jugoszlávia bombázása?

[85] Az úgynevezett kvalifikációs irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás)) 9§ (2) bek. e) pontja a következőképpen rendelkezik. Üldözésnek minősül, ezért megalapozza a menekültstátust a „konfliktushelyzetben történő katonai szolgálatmegtagadás miatti büntetőeljárás vagy büntetés, amennyiben a katonai szolgálat teljesítése bűncselekmény vagy a 12. cikk (2) bekezdése szerinti kizáró okok [béke elleni, háborús, vagy emberiesség elleni cselekmény, súlyos, nem-politikai bűntett, vagy az ENSZ céljaiba vagy elveibe ütköző cselekedet - NB] hatálya alá tartozó valamely cselekmény elkövetésével járna." A UNHCR mérvadó kézikönyve 171. pontjában így fogalmaz: „Nem elegendő, hogy az illető nem ért egyet kormányá-

7.2 A valláselhagyás tilalma

Az Egyesült Államok Kongresszusának jogi kutatóközpontja 2014 májusában közzétett egy tanulmányt,[86] amely 22 afrikai, közel-keleti és ázsiai ország jogalkotásában talált olyan szabályokat, amelyek az iszlám hit elhagyását büntetni rendelik. A sháriát szigorúan betartó országokban a büntetés: halál. A világsajtó több olyan esetről is tudósított, amikor nemzetközi nyomásra mégiscsak szabadon engedték a már halálraítélt személyt. Legutóbb 2014 júliusában volt erre példa, amikor a Szudánban egy keresztény férfivel megházasodott, és ezért száz korbácsütésre, majd akasztásra ítélt Mariam Ebrahimot több, mint egymillió aláírás (az Amnesty International gyűjtése) és nagy nemzetközi nyomás hatására engedték kutazni Szudánból.[87] A valláselhagyás szankcionálása megkülönbözteti a bármely vallású külföldit a honos muszlimtól, mivel a büntetés csak az utóbbit (esetleg valamennyi muszlimot) fenyegeti.[88]

7.3 Az országelhagyás tilalma

A fejedelemhez, királyhoz, császárhoz hű alattvaló és a szuverén állam állampolgára közötti hasonlóság talán sehol sem erősebb, mint abban, ahogyan az állam állampolgárát mint a munkaerőt, potenciális

---

val bizonyos katonai akciók politikai megítélésében. Ahol azonban a katonai akciót, amelyben az egyén nem kíván részt venni, a nemzetközi közösség elítélte, mert az ellentétes az emberi viselkedés alapvető szabályaival, a dezertálásért vagy a szolgálat alóli kibúvásért járó büntetés – az Egyezmény szerinti definíció valamennyi egyéb követelményének fényében – önmagában is kimerítheti az üldözés kritériumát." *Handbook on Procedures…* (1992)

[86] *Laws Criminalizing Apostasy in selected Jurisdictions* The Law Library of Congress, Global Legal Research Center May, 2014.

[87] *Sudanese woman spared death sentence for apostasy arrives in Italy* http://www.theguardian.com/world/2014/jul/24/sudanese-woman-meriam-ibrahim-spared-death-sentence-apostasy-italy (2014-07-26) A történetben külön figyelmet érdemel, hogy az asszony magát nem áttértnek, hanem eleve kereszténynek tartotta, mivel édesanyja is az volt. Az iszlám értelmezés szerint azonban a gyermek az apja vallását örökölte, ezért az, hogy ő magát kereszténynek tekintette, valláselhagyásnak minősült és halállal bűntettetett.

[88] A tanulmány terjedelme nem engedte az egyes nemzeti büntetőtörvénykönyvek és vallási határozatok személyi hatályának (csak állampolgárok, vagy rezidens külföldi muszlimok is) vizsgálatát.

katonát vagy pénzügyi fejőstehenet magához köti[89]. A történelem során nem a beutazáshoz való jogért kellett küzdeni, hanem a kivándorláshoz fűződőért, mert a feudális és a merkantilista szemlélet is termelési tényezőnek tekintette az embert, amelynek kivándorlás révén való elvesztésére nem állt készen, elég a 19. század végi kivándorlást korlátozó vagy legalább ellenőrző szabályokra gondolni. Az ország elhagyásának a jogát a II. világháború utáni emberi jogi dokumentumok kimondták ugyan,[90] de a gyakorlatban számos állam semmibe vette és veszi ma is. Aki a szocializmus idején Közép- és Kelet-Európában élt, pontosan tudja, hogy a (kék) útlevélnél és a betétlapnál drágább kincs nemigen volt. Valamennyi totalitárius rendszerben az ország engedély nélküli elhagyása vagy a hazatérés megtagadása bűncselekmény volt, és a megmaradt diktatúrákban ma is az.

Általános az a meggyőződés, hogy a határ és a kiutazás ellenőrzése a szuverenitás nélkülözhetetlen eleme, de ez – mint a múlt és az EU gyakorlata is mutatja – nincs így[91]. Természetesen a határ ellenőrzése betölthet praktikus funkciókat (elkóborolt gyermekek vagy bűnözők feltartóztatása, a csempészet kizárása, járványügyi korlát felállítása), de egyikhez sincs szükség arra, hogy az állampolgár kiutazását engedélyhez kössék. Az csak az állam túlhatalmához kell, amelyet azonban általánosságban csak saját állampolgáraival szemben gyakorolhat. A külföldi kiutazásának megtiltása – normális

[89] John Torpey: *The invention…*, 2000, i.m.,18

[90] A Polgári és Politikai Jogok Egyezség okmányának (1976. évi 9. tvr) 12 cikk (2) bek. 2. „Mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, ideértve saját országát is." A (4) bekezdés rögzíti a hazatérés jogát. Az ország elhagyásához való jogot már az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata is rögzítette (13. cikk (2) bekezdés. A C-33/07 ügyben (*Jipa*) 2008-ban az Európai Unió Bírósága egy Belgiumból kitoloncolt és ezért Romániában hároméves országelhagyási tilalommal sújtani fenyegetett személy ügyében az előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéletében kimondta, hogy az ország elhagyásának korlátozása csak rendkívüli esetben lehetséges, arra pusztán az a tény, hogy az állampolgárt egy másik EU-tagállam (még a csatlakozást megelőzően) kitoloncolta, nem ad alapot. *„…azt a körülményt, hogy egy uniós állampolgár egy másik tagállam területéről – ahol jogellenesen tartózkodott – történő kitoloncolását elrendelő intézkedés alanya, a származás szerinti tagállam nem veheti figyelembe a tekintetben, hogy korlátozza ezen állampolgár szabad mozgáshoz való jogát, kivéve, ha ez utóbbi magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére."* 26. pont

[91] Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog…*, 2012, i.m., 35.

esetben, ha nem túszokat akar szedni az állam – szűkre szabott korlátok között elképzelhető. (Ilyen lehet, ha a külföldi bűncselekmény szökésben levő elkövetője, súlyos, kifizetetlen köztartozása van, vagy nem azonosított személyazonosságú.)

7.4.Az egy-gyermek politika

Az állam és a területén lakók viszonya a családtervezés terén bonyolulttá válhat. Az egyik oldalon áll az abortusz korlátozása születésszám-növelési vagy valláserkölcsi megfontolásokból, a másikon a születések korlátozása a gyermekszaporulat megnehezítésével vagy tiltásával. Ehelyütt az abortusz kérdéseivel nem foglalkozom, mert a tilalom – ismereteim szerint – a tilalmazó/korlátozó országokban nem állampolgár-specifikus, hanem általános. A másik oldalon áll a kínai családtervezési politika, amely szűk kivételekkel azt írja elő, hogy a családban csak egyetlen gyermek születhet, és súlyos szankciókkal fenyegeti a szabályt megszegőket. Ez a norma állampolgár-specifikus.[92] Az egy-gyermek politika embertelen mivoltáról nincs vita, hiszen megszegése súlyos pénzbüntetéssel, az állami állás elvesztésével, vagyonelkobzással, mesterséges sterilizálással járhat.[93] Az államok megoszlanak abban, hogy menekültstátuszra jogosít-e ez az általánosan alkalmazott szabály (vagy éppen azért nem, mert az üldöztetésnek nincs a genfi egyezményben megjelölt speciális oka[94]), de afelől nem lehet kétségünk, hogy mindez a kínai állampolgársággal járó terhek egyike.

---

[92] Order of the President of the People's Republic of China No. 63 The Population and Family Planning Law of the People's Republic of China, adopted at the 25th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress of the People's Republic of China on December 29, 2001, is hereby promulgated and shall go into effect as of September 1, 2002. 17. szakasz. http://english.gov.cn/laws/2005-10/11/content_75954.htm (2014. július 26.)

[93] Ld. pl. az ausztrál bíróság döntését: SZNCK v MINISTER FOR IMMIGRATION & CITIZENSHIP, 2009. május 28. [2009] FMCA 399 http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4a55c4c52&skip=0&query=SZNCK%20v%20MINISTER%20FOR%20IMMIGRATION%20&%20CITIZENSHIP (2014-07-26)

[94] Uo., ld. a bíróság visszautalásait az ügyben korábban eljárt testület (Refugee Review Tribunal) elutasító álláspontjára.

8 A felvett szálak összesodrása – konklúziók és javaslatok

Ez a tanulmány nem az állampolgárság intézménye ellen intézett támadás. Tudomásul veszem, hogy a kiváltságos állampolgársághoz számos előny (például az EU-n belüli szabad költözés és egyenlő bánásmódhoz való jog, valamint az EU-polgársághoz kapcsolódó előjogok) kötődik, s azt sem felejtem el, hogy a hontalan helyzete legtöbbször még a hátrányokat halmozó állampolgársággal bíróként is rosszabb.

Több célt tűztem magam elé: egyfelől annak kimutatását, hogy a magyar közjogi rendszer, s azon belül az állampolgári és az országgyűlési választási jog alakulása politikai filozófiailag ellentmondásos rendszerhez vezetett, másfelől annak előtérbe helyezését, hogy bizonyos állampolgárságok igazságtalanul nagy terheket rónak az abba születettre.

Kimutattam, hogy a nyilvános diskurzus és a jog tartalma, valamint/vagy a mögöttes politikai szándék feloldhatatlan ellentmondásban van, illetve a fogalmak rendszerezett és illeszkedő használatát kizárja. Miközben a kormány retorikája határok feletti nemzetegyesítésről szól, és a tíz évvel ezelőtti tagadással teljesen szembefordulva most azt sugallja, hogy az állampolgárság és az etnikai-történeti-kulturális nemzethez tartozás összeköthetőek, a jogalkotó valójában egy de-etnicizált szabályrendszert alkotott, amelyben már nem követelmény az, hogy az egyszerűsített honosítást (és ezzel a magyar választások kimenetelébe beleszólást) kérelmező magát magyarnak vallja. A rendszer logikája a birodalmi, klientúraépítő logika: az Osztrák-Magyar Monarchia valamennyi, a Magyar Korona alá tartozó alattvalójának leszármazója – ha gagyog magyarul – állampolgár, és ezzel szavazó lehet.

Ezzel összefüggésben világossá vált az is, hogy a politikai közösség, az önkormányzó társadalom gondolata többé nem értelmezhető Magyarországon.[95] A hatalmat nem a magyar állampolgár-

[95] Amely már nem törekszik arra, hogy liberális, azaz az egyént tisztelő és az individuumot a képzelt közösség elé helyező állam legyen, amint azt a miniszterelnök külföldön elmondott beszédéből megtudhattuk. „A liberális társadalomszervezési elvekkel, módszerekkel szakítani kell – foglalt állást a kormányfő, aki szerint a korábbi liberális magyar állam nem védte meg a közösségi vagyont, nem kötelezte a mindenkori kormányt, hogy ismerje el a világban élő magyaroknak a magyar nemzethez való tartozását, nem védte meg az országot az eladóso-

ok (hiszen közülük 3-4 millió „néma”[96]), nem is Magyarország népe (hiszen a huzamosan itt élő több, mint százezer külföldi az országos politikai jogokat nem élvezi, viszont csonka szavazójoggal a soha Magyarországon nem éltek is rendelkeznek), s nem is a nemzet (hiszen számos tagja nem magyar állampolgár) gyakorolja, hanem egy olyan populáció, amelynek körvonalait a politikai önkény vonta meg.

Túllépve a magyar közjogi állapotok mizériáján, amellett érvelek, hogy az állampolgárság intézménye a 21. században pontosan úgy működik, mint a születési előjogok a feudalizmusban. Joseph Carens-szel és Ayelet Shachar-ral egyetértve[97] úgy vélem, hogy a születés helye, illetve a szülők pozíciója határozza meg a született gyermek életesélyeit, mivel azokat erősen determinálja az akkor elnyert állampolgárság. Ha igazságtalannak látjuk, hogy a jobbágynak született egész életében jobbágy marad, s az arisztokrata arisztokrata, a városban született polgár lakhat ott, ahova a paraszt nem költözhet be, akkor azt is igazságtalannak (morálisan elutasítandónak) kell tartanunk, hogy a szülők „vére” (állampolgársága, jus sanguinis rendszerekben), vagy a születés helyszíne (jus soli rendszerekben) határozza meg a született személy jogosítványainak és terheinek csokrát.[98]

Mi lenne akkor a megoldás? A szabadságot előnyben részesítő és az egyének veleszületetten egyenlő méltóságát valló elmélet

---

dottságtól, a családokat pedig az ’adósrabszolgaságtól’. Arra a kérdésre, hogy a nemzetállam, a liberális állam és a jóléti állam után mi következhet, Orbán Viktor szerint a magyar válasz az, hogy egy munkaalapú állam korszaka következhet el. „A munkaalapú állam korszaka következik” – Orbán Viktor beszéde a romániai Tusnádfördőn 2014. július 26-án http://www.miniszterelnok.hu/cikk/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik (2014-07-26)

[96] A puszta távollét 1939. szeptember 1 óta nem vezet az állampolgárság elvesztéséhez, így a jus sanguinis elve a végtelenbe futóan érvényesül.

[97] Carens: „Citizenship in Western liberal democracies is the modern equivalent of feudal privilege — an inherited status that greatly enhances one’s life chances. Like feudal birthright privileges, restrictive citizenship is hard to justify when one thinks about it closely.” Joseph Carens: *Aliens and citizens…*, 1987, i.m.,252.; Ayelet Shachar,: *The birthright…*, 2009, i.m.,37-38.

[98] Uo., 8-10, 24, 27.

feladata az, hogy a születéssel az egyént sújtó egyenlőtlenség mérséklésén fáradozzon[99].

Több út járható. Közös bennük, hogy nagyon is elfogadják a közösség létét, s a társadalom szükségességét, de úgy vélik, hogy egy közösségbe születésnek nem szabad eleve elrendelt sorssá válnia. Mint Locke írta, ahogy a gyermeknek fel kell szabadulnia az apai hatalom alól, ugyanúgy lehetővé kell tenni az ember számára, hogy felnőtt fejjel azt a közösséget válassza, amelyet akar.[100]

A közösségben/társadalomban élvezett jogok mennyisége az adott közösséghez/társadalomhoz kötöttség mértékével korreláljon. Az idő és a közös döntéseknek kitettség együtt határozza meg a beleszólás és a közösség fenntartásához/fennmaradásához megkívánt hozzájárulás mértékét. "Stakeholder citizenship" – mondja Bauböck, vagyis azok az egyének minősüljenek érdekelt állampolgárnak, akiknek „az életkörülményei jövőbeni jólétüket egy adott politikai közösség virágzásához kapcsolják".[101] „Jus nexi" ajánlja Shachar,[102] aki

[99] Ez a tanulmány terjedelmi korlátai miatt mellőzte az EU-polgárságból fakadó következmények számbavételét. De ez a lábjegyzet rögzíti, hogy az állampolgársággal járó előnyök jó része az államnál kisebb vagy nagyobb egységtől is elnyerhető, legyen szó bár konzuli védelemről (amire az összes EU-polgár jogosult bármely tagállam képviseletétől – tehát az EU-tól – egy harmadik államban, ha saját állama ott nem tart fenn képviseletet) vagy az egységes európai védelempolitikáról (amely még gyermekcipőben jár, de így is nagyobb biztonságot teremt, mint az egyes tagállamok sokszor amortizált hadserege és külügyminisztériuma).

[100] „Maguknak a kormányoknak a gyakorlata és a józan ész törvénye alapján egyaránt nyilvánvaló, hogy *a gyermek nem születik egyetlen ország vagy kormány alattvalójának sem.* Apjának hatalma és gondnoksága alatt áll, amíg nagykorúvá válik; attól fogva pedig szabad ember, aki szabadon dönt arról, hogy milyen kormányzatnak veti alá magát és milyen államhoz csatlakozik" Locke: *Értekezés…*,1986 i.m., 118 § , 122.o

[101] "The notion of stakeholding expresses, first, the idea that citizens have not merely fundamental interests in the outcomes of the political process, but a claim to be represented as participants in that process. Second, stakeholding serves as a criterion for assessing claims to membership and voting rights. Individuals whose circumstances of life link their future well-being to the flourishing of a particular polity should be recognized as stakeholders in that polity with a claim to participate in collective decision-making processes that shape the shared future of this political community. (Az eredeti lábjegyzetet elhagytam – NB)" Bauböck, Rainer: *Stakeholder citizenship…*, 2007 i.m., 2422

[102] 'What is required here is not mere physical presence in the territory but also the passage of time and social connectedness, the latter referring to the requisite

amellett érvel, hogy a puszta jelenlétből ne fakadjon állampolgárság, hanem az adott közösséggel ápolt tényleges kapcsolatból, amiből az is következik, hogy két generációnyi távollét, érdemi kapcsolat nélkül vezessen az állampolgárság elvesztéséhez.[103]

Van tehát kiút abból a dzsungelből, amelybe a 21. századi magyar közjogi szabályok vezettek. Megfelelően fegyelmezett gondolkodásra és a politikai filozófiára érzékeny jogalkotókra van csak szükség a megtalálásához…

FELHASZNÁLT IRODALOM

Arendt, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei.* Budapest, Európa könyvkiadó, 1992.

Bakk Miklós: *Politikai közösség és identitás.* Kolozsvár, Komp-Press Kiadó, 2008.

Bar-Yaacov, Nissim: *Dual Nationality*. London, Stevens and Sons, 1961.

Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting. *Fordham Law Review.* 2007, 75(5). 2393–2447.

Carens, Joseph: Aliens and citizens: the case for open borders. *Review of Politics*, 1987, vol. 49. No. 2. 251 – 273.

Csapody Tamás: Utak és útvesztők – a sorkötelezettség története. *Valóság*,2005,11. http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=656&lap=0

Cserny Ákos (szerk.): *Alkotmányjog.* Budapest, Nemzeti Köszszolgálati Egyetem, 2013.

„center of life" criteria, which itself can be interpreted in more generous or more stringent ways' Sachar, Ayelet: *The birthright…*, 2009, i.m., 179.

[103] Uo. 180.

Guild, Elspeth: The border abroad – visas and border controls.In: Kees Groenendijk, Elspeth Guild és Paul Minderhoud (szerk.): *In earch of Europe's Borders.*. Hága, Kluwer, 2003, 87–104.

Gyeney Laura: Kettős állampolgárság az Európai Unió erőterében. jus*tum Aequum Salutare* IX., 2013, 2. 157–168.

Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Geneva, UNHCR 1979 Reedited, January 1992

Howard, Marc Morjé: Variation in Dual Citizenship Policies - in the Countries of the EU. *International Migartion Review* 39(3) (Fall 2005). 697-720

Joppke, Christian: The Inevitable Lightening of Citizenship. *Archive of European Sociology (Archives européennes de sociologie)*, 2010, 51. 9 -32.

Kochenov, Dimitry*: Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under the Pressure of EU Citizenship*, EUI Working Papers RSCAS 2010/23, 6.

Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat, 1986.

Meloni, Annalisa: *Visa Policy within the European Union Structure*. Berlin, Springer, 2006.

Molnár Tamás: Remembering the forgotten: international legal regime protecting the stateless persons — stocktaking and new tendencies. *US-China Law Review*, 2014 July, Volume 11, Number 7, 822-848.

Nagy Boldizsár*: A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig Erkölcsi, politikai-filozófiai és jogi vizsgálódások*, Budapest, Gondolat, 2012.

Neumayer, Eric: Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2006, 31.1, 72-84.

Papp Imre: A politikai részvételi jogok. In: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* Budapest, Osiris, 2003. 737 – 790.

Pogonyi, Szabolcs: Dual citizenship and sovereignty. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 2011, Volume 39, Issue 5, 685-704.

Shachar, Ayelet: *The Birthright Lottery*. Cambridge, Mass.Harvard University Press, 2009.

Stibbe, Matthew: The Internment of Civilians by Belligerent States during the First World War and the Response of the International Committee of the Red Cross. *Journal of Contemporary History*, 2006. Jan., Vol. 41, No. 1, 5-19.

Szarka László, Vizi Balázs, Majtényi Balázs és Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában.* Budapest, Gondolat, 2007.

Torpey, John: *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Tóth, Judit: Roma migration from a legal perspective. In: Vidra Zsuzsa (szerk.): *Roma migration to and from Canada. The Czech, Hungarian and Slovak case.* Budapest, CEU Press, 2013, 23-52.

Tóth Judit: *Státusjogok*.Budapest, Lucidus Kiadó, Kisebbségkutatás könyvek, 2004.

Tóth Pál Péter: *Haza csak egy van?* Püski, 1997.

Walsh, Bernadette: Detention and deportation of foreign nationals in the United Kingdom during the Gulf conflict. In: Rowe, Peter (szerk.): *The Gulf War 1990–91 in International and English Law,* London Sweet & Maxwell, 1993, 268-293.