

# ÁLLAMPOLGÁRSÁG ÉS POLITIKAI KÖZÖSSÉG

**Halász Iván**

## A magyar politikai közösség jogi újragondolása 2012 után – kiindulópontok, eszközök, dilemmák és veszélyek

### A nemzetfelfogás kérdése a magyar történelemben és a hatályos közjogban

A magyar állampolgársági szabályozás mögött meghúzódó nemzetfelfogás soha nem volt egyszerű kérdés. Mindez abból fakadt, hogy az 1918 előtti Magyarország nem volt etnikailag homogén ország, sőt, egészen az 1910-es évekig a nem magyar-ajkú lakosok többséget alkottak az országban. Ezért a nemzetiségi kérdés, a földkérdés és szociális problémák mellett, a korabeli magyar állam egyik legégetőbb problémájává vált. A helyzetet továbbá színezte, hogy a 19. század folyamán a magyar közgondolkodás egyik meghatározó eszmeáramlata a nemzeti liberalizmus, avagy a nemzeti szabadelvűség volt, amely a régi elmaradott feudális Magyarországot modern alkotmányos nemzetállammá akarta átalakítani.<sup>1</sup> Közben viszont számot kellett vetni az ország reális etnikai összetételével, valamint ügyelni kellett a köznemesi szociális bázis rendies jellegű érdekeire.

Mindez sok ambivalenciát eredményezett, különösen az 1867 utáni időszakban, amikor a magyar szabadelvűek hosszú időre hatalomra kerültek. Legjobbjaik – mint Deák Ferenc, Eötvös József és mások

<sup>1</sup> Lásd Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig. A magyar nemzetiségi politikai gondolkodás változásai*. KJK, Budapest, 1990.

– megpróbálták megteremteni az egyéni jogokon alapuló, valamint a nyelvi sokszínűséget figyelembe vevő magyar politikai nemzet fogalmát. Ezt tükrözte az 1868. évi nemzetiségi törvény preambuluma, valamint a jogszabály egyes rendelkezései. Közben viszont nem akarták megengedni a modernizálódó ország nemzeti autonómiákra való felosztását, vagy ahogyan akkoriban fogalmaztak, az ország „föderalizálását.”<sup>2</sup>

A fejlődés azonban az 1870-es évektől kezdve némileg más irányt vett, nem függetlenül az egész Európára akkor jellemző folyamatoktól. A nacionalizálódó korban egyre inkább elindult a nemzetiségek magyarosítása. Ez végső soron sikertelenné bizonyult, és további okokkal együtt végül elvezetett az ország 1918-ban bekövetkezett széteséséhez. Hozzá kell tenni azonban, hogy az időnként agresszív magyarosítási hullámok ellenére a dualizmuskori magyar állam főbb vonásaiban nem tért le a korábban megfogalmazott szabadelvű minimumról és jogi, illetve állampolgársági szinten nem kezdett bele az egyébként levegőben lógó nemzetieskedésbe.<sup>3</sup>

Más volt a helyzet 1919 után, amikor az ország több súlyos megpróbáltatáson esett át. A két világháború között fokozatosan, de megállíthatatlanul elkezdődött a korábbi nyitott (azaz befogadó) magyar nemzetfelfogás etnicizálása. A nyelvileg és kulturálisan majdnem homogénné vált országban, amelynek komoly határon túl élő nemzetrészei is keletkeztek, a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás előretörése a korábbi, hivatalosan elismert politikai államnemzeti felfogással szemben részben érthető is volt.

Ha a magyar nacionalizmus megőrizte volna a korábbi évtizedekben – részben az arra hajlandó nemzetiségi tömegek asszimilációjának megkönnyítése érdekében – kialakított nyitott, a magyar nyelv elfogadásán és a kultúra ápolásán alapuló nemzetfelfogását, nem történt volna nagyobb tragédia. A történelmi kataklizmák és a belpolitikai viták miatt egyre inkább erősödő intranzigens nacionalizmus viszont kez-

<sup>2</sup> Erről lásd például Szarka László: *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika 1867-1918*. Kalligram, Pozsony, 1995.

<sup>3</sup> A 19. és 20. századi magyar nemzeteszme alakváltozásairól és fejlődéséről lásd Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története*. Osiris, Budapest, 2007.

dett letérni a befogadó álláspontonról és kirekesztővé vált. Ez a hosszabb, majdnem negyedszázados folyamat az 1944-45-ös tragédiába torkollott. A kirekesztés politikája részben a hazai szellemi forrásokból táplálkozva (fajvédő gondolat), részben a német náciizmus hatására elsődlegesen a zsidóság ellen irányult. De ettől függetlenül – és bizonyos körökben önkéntesen, a német „völkisch” gondolat hatása alatt – elindult a németség egy részének disszimilációja is, főleg az 1940-es években. Amíg az előbbi folyamatot az 1944. évi genocídium tetőzte be, a második elvezetett a németek II. világháború utáni kitelepítéséhez.

Az 1944-ben kulmináló, egy időre teljesen dominánssá vált magyar etnicista, sőt egyes megnyilvánulásaiban már rasszista nemzetfelfogást, illetve annak súlyos következményeit a második világháború után nyilvánvalóan kezelni kellett. Az 1949-ben hatalomra jutott kommunista diktatúra azonban nem annyira e kérdés megoldását, hanem inkább az asztrálról való lesöprést, részben pedig a hallgatást választotta. A nemzet, mint téma hosszú időre tabu lett. Igaz, ebben az adott geopolitikai feltételek is közrejátszottak, hiszen Magyarország a szovjet blokk részévé vált, ahol meglehetősen szűk volt a nemzeti eszmék mozgásteret. A hivatalosan internacionalista, valóságban azonban inkább a szovjet birodalmi tábor csak egy bizonyos hőfokon engedélyezte a nemzeti érzések megnyilvánulását.

Ha mégiscsak jellemezni kellene az 1949 és 1989 közötti nemzetfelfogást, azt lehet mondani, hogy abban újból keveredni kezdtek a kulturális és politikai jellegű elemek. A fenti geopolitikai körülmények mellett figyelembe kell venni azt is, hogy – a holokauszt, a németek egy részének kitelepítése, valamint a magyar-szlovák lakosságcsere után – Magyarország talán soha nem volt etnikailag olyan homogén, mint ebben az időszakban. Ez inkább a természetessé váló kulturális nemzetfelfogás erősödése irányában ösztönözte a fejlődést. Ugyanakkor a határon túli kisebbségi magyarok, valamint részben a szovjet elvárások miatt, inkább az államnemzeti felfogást volt célszerű kultiválni. Ezt tükrözte például a már említett állampolgársági szabályozás is, ahol nem azért lehetett valakit kedvezményesen honosítani, mert magyar nemzetiségű volt, hanem azért, mert felmenői magyar állampolgárok voltak. A két nemzetfelfogás egy idő után konvergálni kezdett, amelynek mai napig

kiható – nem feltétlenül negatív – következményei vannak. Fokozatosan, csendesen és sok tekintetben tompán alakultak ki az 1989 utáni kombinált közjogi nemzetfelfogás alapjai.<sup>4</sup> Igaz, a rendszerváltás után több tekintetben a kulturális-nyelvi felfogás óvatos, de még legitim erősödése volt tapasztalható, különösen a határon túli magyarok és a hazai nemzeti kisebbségek vonatkozásában.

Az 1989-ben alakult modern magyar demokratikus közjog két-tős nemzetfelfogást ismert – a politikai és a kulturális nemzetfelfogást. A második azonban sokáig csak kiegészítő jellegű volt és döntően kifelé irányult, a határokon túl, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.<sup>5</sup> Részben befelé is irányult, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában volt, illetve van relevanciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállalt és deklaráltan most sem vállal.<sup>6</sup> Fontos megjegyezni azonban, hogy a kulturális nemzetfelfogás valóban kulturális és nyelvi alapú volt, ezáltal pedig meglehetősen nyitottá is vált.<sup>7</sup> Amíg nyitott és rugalmas alapokon áll, addig van létjogosultsága és erkölcsileg is igazolható. Szintén fontos kiemelni, hogy amennyiben lehetséges, a két nemzetfelfogást

<sup>4</sup> A modern magyar állam jellegéről és a hatályos magyar közjogi nemzetfelfogásáról lásd részletesebben Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat, 2007.

<sup>5</sup> Erről lásd Majtényi Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *REGIO 2004. 4. sz.* Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogásnak a kulturális nemzetkoncepcióval szembeni elsőbbség indokait. Továbbá lásd még Hornburg, Helge: A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. II. kötet*. Szerk.: Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK., Budapest, 2007. 970-983. o.

<sup>6</sup> Erről a kérdéssel lásd részletesen a szerző (Halász Iván) hozzászólását a *Fundamentum c. folyóirat 2006. 2. számában*, a Fórum rovatban megjelent Nép, nemzet szuverenitás témakörhöz. *Fundamentum 2006. 2. sz. 65-73. o.*

<sup>7</sup> Ebből a szempontból érdekesek Csepeli György kutatásai, amelyek az 1990-es évek közepén kimutatták, hogy a lakosság körében melyek azok a meghatározó tényezők, amelyek fontosak a „ki a magyar?” kérdés megválaszolásában. Az önbesorolás volt a legfontosabb szempont, amelyet követte az anyanyelv, lakhely, állampolgárság és a születési hely. Kisebbségi szerepet játszottak olyan aspektusok, mint a kereszténység és a demokratikus intézmények. Lásd Csepeli György: *A nagyvilágon e kívül... Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1970-2002*. Jászóveg, Budapest, 2002. 126. o.

viszont nem célszerű közjogilag „összemosni”, mert az komoly kihatással lehet a magyar közjogi rendszer működésére és demokratikus legitimitására. Azonban az is igaz, hogy a közép-európai térség történelmi valóságának körülményei között a két fogalmat nem lehet légmentesen elszigetelni egymástól.

Az 1989-es állapotokhoz képest jelentős változásokra került sor 2011-ben, amikor a magyar parlament április 18-án elfogadta, majd a köztársasági elnök április 25-én aláírta Magyarország Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az új Alaptörvény, az ideológiai tekintetben minimalista jellegű 1989. évi szöveggel szemben meglehetősen bőbeszédű, különösen az ideológiai és történelmi kérdéseket illetően. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy a jogalkotó rögzíteni akarta az általa meghirdetett új konszolidáció ideológiai és értékbeli alapjait, valamint saját művét a magyar alkotmánytörténet és egyáltalán a magyar történelem kontextusában akarta elhelyezni.

A meglehetősen szerencsétlenül „Nemzeti hitvallásnak” elnevezett preambulum komoly figyelmet szentel a nemzet kérdésének, hiszen szövege akkor készült, amikor a magyar nemzeti gondolat egyfajta posztintegrációs reneszánszát éli. Ugyanakkor az Alaptörvény nemzetfogalmának használatakor egyáltalán nem következetes – egyaránt található benne a politikai nemzetfelfogásra, azaz a nemzetre, mint a jogilag pontosan körülhatárolt magyar politikai közösség összes tagjára vonatkozó utalások, és a magyar nemzetre, mint a kulturális-nyelvi és történelmi-érzelmi közösségre vonatkozó megfogalmazások. Az utóbbi értelmezés egyébként hangsúlyosabb, akkor is, ha a nemzet kifejezés használata nem mindig koherens.

A „Nemzeti hitvallás” a következő szavakkal kezdődik: „Mi, a MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat...” Túl azon, hogy nem tűnik logikusnak a három kezdő szó „nagybetűs” írásmódja, a közép-európai térség alkotmányjogával foglalkozó kutatóknak e sorok olvasása során rögtön eszébe jut az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány preambuluma, amely „Mi, a szlovák nemzet ...” szavakkal kezdődött. Ezzel a függetlenség útjára éppen rálépő, saját bevallása szerint a nemzetek önrendelkezési jogával élni készülő akko-

ri szlovák alkotmányozó hatalom a magyar kisebbség képviselőinek és a velük rokonszenvező liberális szlovákiai értelmiségiek nemtetszését váltotta ki.<sup>8</sup>

Az akkori szlovákiai kritikusok főleg két dolgot kifogásoltak ebben a megfogalmazásban. Egyrészt azt, hogy véleményük szerint nem célszerű ilyen szavakkal kezdeni az alkotmányt egy olyan országban, ahol a lakosság mintegy 15 %-a valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik. Másrészt pedig, miután a hatalom forrása egy demokratikus jogállamban alapvetően az állampolgárok közössége, nem pedig a sokféleképpen értelmezhető nemzet, ezért fölösleges olyan kifejezéseket használni az alaptörvényben, amelyek a kelet-közép-európai kontextusban úgy sem fedik le az ily módon definiált politikai közösséget. A szlovákiai magyarok ugyanis soha nem érezték magukat a szlovák nemzet részének, de igazából a többségi közvélemény sem tekintette őket annak.

A hatályos szlovák közjog tehát különválasztja a szlovákiai állampolgári politikai közösséget és a kulturális-nyelvi módon felfogott szlovák nemzetet. Azaz nem ismeri, illetve nem használja a politikai vagy államnemzet fogalmát. Ez abban is megnyilvánult, hogy a szlovák preambulum külön megemlékezett a nemzetiségi kisebbségek és az etnikai csoportok tagjairól, akik a szlovák nemzettel együtt egy magasabb, „összszegző” kategóriát alkotnak, amely „...mi, a Szlovák Köztársaság polgárai” névre hallgat. A preambulum emelkedett, de némileg pontatlan megfogalmazásáért az alkotmányozó mintha kompenzálni akarta volna a közvéleményt, amikor a szlovák alkotmány 2. cikkének 2. bekezdésében kifejezetten megerősíti azt a kézenfekvő tény, hogy az államhatalom a polgároktól ered.

A tradicionális magyar nemzetfelfogásban sokkal markánsabban vannak jelen a politikai nemzetfelfogás elemei, mint Szlovákiában vagy akár Horvátországban. Mindez annak ellenére igaz, hogy 1918-tól kezdve – a már említett módon – Magyarországon is egyértelműen a nemzet

<sup>8</sup> A hatályos szlovák alkotmány megszületésének körülményeiről magyarul lásd: Mészáros Lajos: (Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere. In: *Magyarok Szlovákiában (1989-2004)*. Szerk.: Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Kisebbségkutató Intézet – Liliom Aurum Könyvkiadó, Somorja – Dunaszerdahely, 2004. 125-140. o.

kulturális felfogása erősödött meg. Az 1989-ben elfogadott alkotmányos szöveg nem rendezte ugyan egyértelműen ezt a kérdést, de a mélyelemzésből az derült ki, hogy befelé, az országlakosok felé inkább a politikai nemzetfelfogás alapján állt, kifelé, azaz a külföldön élő magyarok vonatkozásában pedig a kulturális-nyelvi nemzetfelfogást részesítette előnyben.

E kettősség fenntartásának a nyomai elvileg a mostani szövegben is fellelhetők, de nem túl koherens módon. Ha a jelenlegi magyar alkotmányozó következetes kívánt volna lenni, és a 19. századi nemzeti szabadelvű hagyományokhoz híven egyértelműen meg szeretne volna honosítani a magyar közjogban a politikai nemzetfelfogást,<sup>9</sup> akkor nem annyira az 1992. évi szlovák alkotmány megfogalmazásait, hanem sokkal inkább az 1997-es lengyel alkotmány preambuluma lett volna célszerű példának tekinteni. A lengyel alkotmány preambuluma ugyanis az alkotmányozás alanyaként a „lengyel nemzetet – a köztársaság minden állampolgárát” határozza meg, mégpedig rögtön az alkotmány elején. Az 1992. évi cseh alkotmányt az akkori képviselők egyszerűen a „Cseh Köztársaságnak a Csehországban, Morvaországban és Sziléziában élő állampolgárainak” nevében fogadták el. Ha esetleg nem is nevesítik az állampolgárokat, mint a hatalom forrását, az 1993-ban elfogadott orosz szövetségi alkotmány megszövegezői is abból indultak ki, hogy az alkotmányt az „Oroszországi Föderáció soknemzetiségű népének” nevében kell elfogadni.

A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény tervezetének szerzői ugyan koratavasszal igyekeztek némileg tompítani a kérdés élet annak deklarálásával, hogy „a Magyarországon élő nemzetiségeket és népcsoportokat a magyar nemzet részének tekintik”, de arról már megfeledeztek, hogy az első mondatban nagybetűvel említett magyar nemzet tagjai

<sup>9</sup> Itt azonban a tisztesség kedvéért ki kell mondani, hogy a jelenlegi magyar állam teljesen más helyzetben van, mint akkor volt. A dualizmus idején inkább az volt a kérdés az akkori közjogi ideológusok számára, hol találják meg a nagyszámú (azaz az ország lakosainak körülbelül a felét kitevő) nem magyar ajkú honpolgár a helyét a rendszerben. Most másként áll a helyzet – Magyarország etnikailag viszonylag homogén, a nagyon különböző migránsok nagyobb csoportjai sem érkeztek meg, viszont az ország határain túl nagyon jelentős magyar nemzetiségű lakosság lakik. Az alkotmányozó láthatólag a szövegezéskor inkább rájuk gondolt, mint a belső nemzetiségek integrációjára, akkor is, ha az utóbbi problémát is megoldotta.

az új évezred kezdetén nemcsak minden magyarért való felelősséggel kell, hogy eljárjanak, hanem minden honpolgárért is. Sőt, miután végső soron Magyarország Alaptörvényét fogadták el, a szakmai adottságokból és a műfaji sajátosságokból kiindulva, az alkotmányozó entitásnak elsősorban minden magyar állampolgárért kellene felelősséget viselnie, ami természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen túl az összes többi magyarért is felelősséget viseljen. Ez azonban csak többletvállalás lehet. Annál is inkább, mert az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása tulajdonképpen minden magyarul beszélő és magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező személy számára lehetővé tette, hogy maga döntse el, mennyiben kíván involválódni a magyar(országi) politikai közösségbe, vagy ehelyett megelégszik „csupán” a magyar kulturális kötődésekkel.

A „Nemzeti hitvallás” végén szerepel ugyan az a kifejezés, hogy „Mi, Magyarország polgárai”, de nem a hatalom forrása megnevezéseként, hanem csak azon entitásként, amely készen áll arra, hogy az ország rendjét a nemzet együttműködésére alapítsa. Az Alapvetés B) cikkének 3. bekezdése pedig minimalista módon deklarálja a népszuverenitás elvét, amikor kimondja azt, hogy „A hatalom forrása a nép.” A fentiek tükrében nem lenne célszerű itt inkább a magyar állampolgárok közösségére utalni? A „Mi, Magyarország polgárai” kategória egyébként szintén hasonlít az 1992-es szlovák megfogalmazásra, amely miután a preambulumban már egymás mellett megemlítette a szlovák nemzetet és az azzal együtt élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjait, a preambulum végén összegző szándékkal mégiscsak kimondta, hogy az alkotmányt végül a Szlovák Köztársaság polgárai által választott képviselők útján fogadják el. Ebben a megfogalmazási rendszerben létezik tehát egy magasabb kategória – a Szlovák Köztársaság állampolgárai, amely egyrészt a szlovák nemzet tagjaiból, másrészt a nemzetiségekből áll.

A „Nemzeti hitvallás” és az „Alapvetés” című részek több olyan megfogalmazást tartalmaznak, amelyekből az olvasható ki, hogy az alkotmányozó itt nem elsődlegesen a politikai értelemben felfogott magyar nemzetről beszélt, hanem inkább a kulturális-nyelvi nemzetről. A preambulum második bekezdésében például szó van „a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről”. Továbbá a szöveg megemlíti a magyar kultúrát és az egyedülálló magyar nyelvet. A preambulum

végén szerepel a következő mondat: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Ezekből a megfogalmazásokból az derül ki, hogy a nemzetet nem csupán egy politikai közösségi formának tekinti az alkotmányozó, hanem ennél magasabb rendű, generációkon átívelő entitásnak. A nemzetet pedig a múlt, a jelen és a jövő magyarjai alkotják. A preambulumban egyfajta mottója, azaz a magyar himnusz elejéről átvett fohász - Isten, áldd meg a magyart! - is ezt az interpretációt erősíti. Végül, de nem utolsó sorban az Alaptörvény a D) cikkben újradefiniálja az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzulát is: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Ez a megfogalmazás szintén egyértelműen utal a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájára.

Az új magyar Alaptörvény természetesen nem feledkezik meg az országban élő nemzetiségekről sem. A preambulumban két mondatban is szerepelnek. Egyrészt az alkotmányozó kimondta, hogy: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” Ezt megerősítette a normatív szöveg XXIX. cikke is: „(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkozáshoz és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatukhoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatukhoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” Továbbá pedig az alkotmányozó hatalom a preambulumban kimondta a következőt is: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzeti-

ségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Mindez azt jelenti, hogy a preambulumban kifejtett etnicizáló nemzetfelfogási eltolódások ellenére alapvetően nem változott meg a nemzetiségek jogainak alkotmányos szintű szabályozása. Bizonyos változások – akár a szűkítő, akár a tágító értelemben – mégiscsak megtörténtek. Egyrészt megváltozott a terminológia. Az 1989-es szöveg az idevonatkozó nemzetközi dokumentumok kifejezéseit használva nemzeti és etnikai kisebbségekről beszélt. A 2011. évi Alaptörvény viszont az 1989, sőt, már az 1918 előtti magyar hagyományokhoz híven nemzetiségekről beszél. Eredetileg „nemzetiségek és népcsoportokról” akart beszélni, de utólag az alkotmányozó meggondolta magát és elkerülte ezt a fölösleges kettőséget. Ez azért is jó, mert főleg a két világháború közötti időszakban a népcsoport kifejezés meglehetősen ambivalens érzelmet keltett a közép-európai térségben.

A kisebbségi önkormányzati rendszer tekintetében az alaptörvényi megfogalmazás inkább visszalépést jelent, mert jelenleg megyei és fővárosi szinten is működnek kisebbségi önkormányzatok. Ezeket a szinteket az Alaptörvény már nem említi meg. Tény azonban, hogy ez a szűkítés a honi nemzetiségi létszámadatokat figyelembe véve teljes mértékben indokolható.

Ezzel a szűkítéssel szemben viszont a választójog megváltoztatása során a magyarországi nemzetiségek komoly többletjogosultsághoz jutottak. Már az Alaptörvény kimondta, hogy „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” Itt eredetileg némi gyanakvásra adott okot az, hogy a szöveg nem a képviselétről, hanem a részvételtől szólt. Ebben ugyanis benne van a visszafogottabb, korlátozottabb participáció lehetősége is.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Egyébként ez nem jelenti azt, hogy elméleti szinten feltétlenül támogatandó a túlzottan privilegizált mandátumok garantálásának gondolata, helyette inkább a kisebbségi listák számára a bekerülési küszöb eltörlése tűnik célszerű megoldásnak. Az ilyen képviselet lehetséges modelljeiről lásd Pap András László: *Identitás és reprezentáció*. MTA KI – Gondolat, Budapest, 2007. 186-214. o.

A nemzetiségeknek végül nem kellett csalódnuk. A 2011 decemberében elfogadott új országgyűlési választójogi törvény (a 2011. évi CCIII. törvény) ugyanis az országos nemzetiségi önkormányzatok által indított jelöltlisták esetében eltörölte az 5%-os bekerülési küszöböt, sőt, tovább ment – egy ilyen listáról akkor is lehet szerezni egy mandátumot, ha az adott listára csak negyedannyi szavazó szavazott, mint a hasonlóan sikeres többségi listára. Igaz, a nemzetiségi választópolgároknak előbb regisztrálniuk kell egy speciális névjegyzékben, és már nem adhatják le a voksukat az országos magyarországi pártokra. Mindez viszont sehogyan nem érinti az egyéni képviselőkerületükben gyakorolható választójogot. Ezzel a módszerrel a nemzetiségek teljes jogú képviselőket szerezhetnek meg. Amennyiben nem sikerül elérni az átlagos mandátumhoz szükséges szavazatok egynegyedét, egy szószólót akkor is küldhetnek az Országgyűlésbe. Ez esetben a szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik, azaz nem szavazhat.

### **Az állampolgárság kérdése és a modern magyar politikai közösség dilemmái**

A magyar alkotmány nemzetfelfogásának problémájától továbballadva a politikai közösség határainak kijelöléséhez, valamint a politikai vagy más néven „alkotmányos nép” kérdéséhez, figyelembe kell venni azt, hogy az utóbbi évek fejleményeinek tükrében ezeket a fogalmakat újra kell értelmezni és az új kor kihívásaihoz kell igazítani. A nép, illetve a politikai nemzet meghatározásánál a nehézséget az okozza, hogy az 1989 előtti állapotokhoz képest bizonyos értelemben megváltozott a nép összetétele. 1989 előtt az alkotmányban említett nép egyértelműen a magyar állampolgárok összességével volt azonos. Amikor az 1989-es alkotmánymódosítás során a Magyar Köztársaságon belül minden hatalmat úgymond a nép kezébe adtak, már némileg más volt a helyzet. Azelőtt ugyanis csak magyar állampolgárok vehettek részt a parlamenti és helyhatósági választásokon, kisebbségi önkormányzati választások pedig nem is léteztek. Az 1989-es alkotmányreform, valamint az azt

követő választójogi módosítások azonban lehetővé tették azt is, hogy a helyhatósági választásokon a letelepedett, bevándorolt és menekült státussal rendelkező külföldiek, majd valamivel később az itt élő és lakóhellyel rendelkező európai uniós polgárok is szavazhassanak.<sup>11</sup>

A nép fogalma ezért mára a legtöbb demokratikus országban némileg elmozdult a szigorúan vett állampolgári alapról. Ez igaz Magyarországra nézve is. A népszuverenitás gyakorlása szempontjából fontos, hogy országos szinten továbbra is csak a nagykorú magyar állampolgárokból álló nép gyakorolja a hatalmat, a helyhatósági „népek”, vagy az európai parlamenti választásokon megjelenő „nép” tartalma azonban kibővült. Önkormányzati szinten erre maga az 1989-es alkotmányos szöveg utalt, amelynek 42. cikke megjelölte az önkormányzás jogának alanyait. Eszerint az egyes községek, városok, főváros és annak kerületei, valamint a megyék önkormányzásának joga az említett egységek választópolgárainak közösségét illeti meg. A helyi önkormányzást pedig az alkotmány úgy definiálta, mint a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében történő gyakorlását. A 2012. január 1-jén hatályba lépő szöveg viszont a helyi önkormányzáshoz való jogot már nem úgy fogja fel, mint egy alapjogot. A szövegből kikerült a helyi önkormányzás alanyának egyértelmű megnevezése is.

Összegezve tehát megállapítható, hogy 1989 után a demokratikus Magyarországon a következő politikai közösségek voltak nevesíthetők: 1) országos szinten a nép, amely minden hatalom birtokosa és a népszuverenitást választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja (Alkotmány 2 § 2. bek.), 2) a középső önkormányzati szinten a megyei választópolgári közösségek, 3) helyi (községi, városi, fővárosi és kerületi) szinten pedig a helyi választópolgári közösségek. Ez a konstrukció lényegesen nem változott meg a 2011. évi Alaptörvényben sem.

<sup>11</sup> A magyar állampolgárság konkrét politikai tartalmáról lásd részletesebben Tóth Judit: Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 419-426. o.

Milyen többletet jelent egy személy számára Magyarországon az, ha nemcsak legális lakosa, hanem egyben állampolgára is az országnak? Ez talán a legfontosabb kérdés azon bevándorlók szempontjából, akik esetleg gondolkodnak a honosítási eljárás elindításán. A legtöbb alapvető emberi és polgári jog, illetve szabadságjog Magyarországon minden embert megillet. A magyar állampolgárokat főleg a politikai és részvételi jellegű jogok illetik meg, illetve a haza megvédésével kapcsolatos kötelezettségek terhelik. Az 1989-es alkotmányos szöveg szó szerinti értelmezésének segítségével a magyar állampolgári közösségen belül két markáns csoportot lehetett megkülönböztetni – az ország területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokat, és a további megkötések nélkül, egyszerűen csak magyar állampolgárként definiált állampolgárokat.

A magyar állampolgársághoz, azon belül pedig a magyarországi lakóhelyhez is kötött jogosultságok azonosítását, átfogó és részletes jelleggel Tóth Judit végezte el.<sup>12</sup> A magyarországi lakóhelyhez kötött állampolgári jogosultságok meghatározása nem feltétlenül egységes, amit az idézett szerző elsősorban a jogalkotói önkénnyel és a pontatlansággal magyaráz.<sup>13</sup> Összesen 44 olyan közjogi és hivatali pozíciót, illetve jogot, jogosultságot gyűjtött ki, amely a magyar állampolgársághoz kötődik. Jelen tanulmány témája szempontjából ezek közül ki kell emelni a köztársasági elnöki, az alkotmánybírói, az ombudsmani, a vezető állami vezetői megbízásokat (miniszterelnök, miniszter, államtitkár), a monetáris tanácsi tagságot, a Magyar Nemzeti Bank felügyelő bizottsági tagságot, a bírói, az ügyészi, a közjegyzői, a katonai, a rendőri, a köztisztviselői státusokat, a vezető közalkalmazotti megbízásokat, a választási megfigyelői megbízást belföldön és a külképviseleteken egyaránt.<sup>14</sup> Tóth Judit továbbá azokat a jogosultságokat és lehetőségeket is kigyűjtötte, amelyek nemcsak a magyar állampolgársághoz kötődnek, hanem magyarországi lakóhelyet is igényelnek. Igaz, ezek egy részében a magyar állampolgár lakosok másokkal együtt osztozkodnak. Ilyen pél-

dául a helyhatósági választójog, hiszen ezzel nemcsak a magyar állampolgárok rendelkeznek.

Az 1989-ben megfogalmazott alkotmányos szöveg megpróbálta néhány paragrafusban összefoglalni azokat a jogosultságokat, amelyek csak a magyar állampolgároknak jártak. Ebből a szempontból legfontosabb volt az alkotmány 69. cikke,<sup>15</sup> amelynek értelmében a Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani vagy a területéről kiutasítani, továbbá a magyar állampolgár bármikor hazatérhet. Ezen kívül minden magyar állampolgár törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvez. Ezek mind olyan jogosultságok, amelyeket szigorúan csak a magyar állampolgárok számára tartanak fenn, és kizárólag általuk érvényesíthetők az állammal szemben. Az alkotmány még két további jogot – némileg logikátlanul – az állampolgársághoz kötött. A 70/E cikkének 1. bekezdése szerint ugyanis a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és az önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén pedig jogosultak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. A 70/F cikkének 1. bekezdése szerint az állam biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot is.

Az állampolgárok legfontosabb politikai részvételi lehetőségeivel (azaz parlamenti választójogával) az 1989-es alkotmányozó a 70. cikk 1. bekezdésében foglalkozott. Eszerint „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megilleti az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Ilyen jogokkal más nem rendelkezik, így a népszuverenitás elvét megtestesítő és megvalósító Országgyűlést és úgymond az egész országos politikai szintet kizárólag az országban lakó állampolgároknak tartotta fenn a rendszerváltó jogalkotó.

<sup>12</sup> Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest, 2004. 46-61. o.

<sup>13</sup> Uo. 46. o.

<sup>14</sup> Uo. 48-51. o.

<sup>15</sup> E cikk részleges kommentárját lásd Halász Iván – Schweitzer Gábor: 69. §. Állampolgárság. In: *Az Alkotmány kommentárja II.* Szerk. Jakab András. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 2432-2470. o.

Más szinteken már megengedőbb volt a szabályozás. A helyhatósági választójogot az Alkotmány 70. cikkének 2. bekezdése szabályozta: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és a népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.” A következő 3. bekezdés is fontos a helyhatósági választások szempontjából: „A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedtként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” A passzív választójog meghatározása miatt még egy alkotmányos rendelkezést (71. cikk 2. bekezdése) meg kell említeni: „A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés tagjai titkos szavazással választják. A megyei közgyűlés elnökévé magyar állampolgár választható.”

Miután Magyarország 2004-től az EU tagja lett és emiatt a magyar állampolgárok egyben uniós polgároknak is tekinthetők, fontos politikai részvételi szintté vált még az Európai Parlament. Itt nemcsak a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok, hanem az EU többi tagállamának Magyarországon lakó nagykorú állampolgára is szavazhat és választható. Az aktív és passzív választójog tekintetében ezen a szinten tehát egyáltalán nincs köztük különbség, ami megfelel az uniós polgárság eszméinek.

Ezt a három meghatározó politikai szintet összefoglalva egyértelműen kirajzolódik az a politikai közösségi szerkezet, amely 2011-ig meghatározta az ország életét. Meg kell jegyezni, hogy az egyes szintekhez a jogalkotó különböző választói csoportokat rendelt. Az 1989 és 2011 közötti magyar választási rendszer egyik jellemző sajátossága az, mégpedig függetlenül attól, hogy pontosan melyik részvételi szintről

is van szó, hogy mindegyik választói jogosultság lakhelyhez kötött. Ez nemcsak a helyhatósági szintre igaz, hanem az országgyűlési és a szupranacionális európai választások esetében is. Ezeken a szinteken továbbá a magyar állampolgárság és/vagy uniós polgárság megléte is feltétlenül szükséges. A helyzetet a helyhatósági szint bemutatása szempontjából némileg leegyszerűsíti az, hogy a magyar jogalkotó egyelőre nem tett és most sem tesz különbséget lokális és regionális szint között. Sőt, a települési és megyei választások egy időben történnek, ugyanazokban a szavazóhelyiségekben, ugyanazon bizottságok előtt. A legtöbb európai államban ez egyáltalán nem természetes, hiszen a helyi és középszintű választások többnyire élesen különválnak egymástól.

A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény éppen ezeken az érzékeny területeken változtatott. Ez közvetve összefügg az új magyar nemzetpolitikával, valamint a magyar állampolgárságának a megváltozott koncepciójával. Azon jogok tekintetében, amelyek leginkább megkülönböztetik a magyar állampolgársággal rendelkező személyeket és azokat, akiknek nincs ilyen státusuk, nem történt gyökeres fordulat. A változás talán csak annyi, hogy most az alkotmányozó ezt a kérdést nem igyekezett egy paragrafusban körüljárni, valamint megpróbálta kiküszöbölni azokat a terminológiai hiányosságokat, pontatlanságokat, amelyek a korábbi alkotmányos szöveget jellemezték.

Az Alaptörvény XIV. cikke ennek megfelelően a következőket mondja ki: „(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. (3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”



Ebből a paragrafusból látszik, hogy jogalkotó azt a két lényeges garanciális jogot, miszerint bármelyik magyar állampolgár, attól függetlenül, hogy hol lakik és esetleg mit követett el a hazájából soha ki nem utasítható és a hazájába bármikor hazatérhet, egy tágabb, a külföldiek mozgásszabadságával és annak korlátaival, valamint a menedékjog tartalmával foglalkozó fejezetben helyezte el. A bármikor történő hazatérésen pedig nemcsak a hazalátogatás jogát kell érteni, hanem a hazatelepítés jogát is. Migrációs szempontból talán ezek a magyar állampolgári státusz legfontosabb velejáró jogai. Ez a jog nemcsak a régi – azaz született állampolgárokra – vonatkozik, hanem az új, esetleg éppen csak honosított személyekre is.

Azt a fontos jogosultságot, miszerint a magyar állampolgár külföldi tartózkodása során jogosult Magyarország védelmére a 2011. évi alkotmányozó egy külön paragrafusba foglalta. A XXVII. cikk értelmében „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. (2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”<sup>16</sup>

A jogalkotó tehát mintha megint kontrasztban szeretné bemutatni ezt a kérdést. Azaz mindenki lássa, hogy mi a különbség a magyar és nem magyar állampolgár között. Az előbb idézett cikkhez képest azonban a most idézett cikk tartalma kevésbé koherens, hiszen a külföldiek szabad mozgásának és tartózkodásának joga nem áll szoros összefüggésben az állam által az állampolgárainak nyújtott védelemmel. Ugyanakkor a 2. bekezdés szövege mindenképpen jobb és pontosabb a korábbi alkotmányos szövegnél, mert már nem tartalmazza azon félrevezető és régimódi kitételt, hogy csak azon állampolgár kap az államtól védelmet, aki törvényesen tartózkodik külföldön. Ez a szemlélet, amely élesen különválasztotta a külföldön törvényesen és illegálisan tartózkodókat, inkább az 1989 előtti időszakra volt jellemző. A most elfogadott megfogalmazás azért is logikusabb így, mert a védelem alatt itt alapvetően

a konzuli védelmet kell érteni, amelyre az állampolgárnak joga van, hiszen az egy alapjog.<sup>17</sup> Az állam által nyújtandó diplomáciai védelem a szakirodalom szerint csupán egy lehetőség, amely az állam diszkrecionális mérlegelésére van bízva.<sup>18</sup>

Érdekességként megemlíthető még, hogy a művelődéshez való jog ugyanúgy, mint a szociális biztonság kérdései az új alkotmányos dokumentumban is az állampolgársághoz kötődnek. Ezen a területen tehát az állampolgárság szempontjából nem történt jelentős változás. Más kérdés e jogok tartalma és érvényesíthetősége.

Szükszavúán, de tartalmilag markánsan megváltoztak viszont az Alaptörvényben a parlamenti és kisebb mértékben a helyhatósági választójogra vonatkozó rendelkezések. Nemcsak az erre a kérdésre vonatkozó cikkek tartalma, hanem szerkezete is megváltozott. A választójoggal foglalkozó XXIII. cikk 1. bekezdésnek értelmében a következő módon került meghatározásra a magyar állampolgárok választójoga: „(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” Ebből látszik, hogy az országgyűlési választójog többé nincs automatikusan magyarországi lakhelyhez kötve. Igaz, a 4. bekezdés szerint a sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig akár a további feltételekhez kötheti. Ezzel a 2011. évi alkotmányozó hatalom egyfajta kikaput hagyott magának a céllal, hogy alaposan végiggondolja a választási reform egyes mozzanatait. Az Alaptörvény tehát önmagában nem kötelezi a jogalkotót, hogy mindenképpen kiterjessze a parlamenti választójogot minden állampolgárra, függetlenül attól, hogy kinek hol van a lakóhelye. Ennek a kérdésnek az eldöntése azonban most már nem alkotmányossági kérdés, hanem csupán politikai döntés függvénye.

<sup>16</sup> Az állam által nyújtott védelem általános kérdéseiről lásd részletesen Hargitai József: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Szerk.: Bragyova András. KJK – MTA ÁJI. Budapest, 1997. 144-145. o.

<sup>17</sup> Tóth Judit: Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*. Tom. LXI. Szerk. Tóth Károly. Officina Press, Szeged, 2002. 351. o.

<sup>18</sup> Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 529. o.

A XXIII. cikk további rendelkezései már a Magyarországon élő külföldiek különböző csoportjaira és a választások különböző szintjeire vonatkoznak. A 2. bekezdés szerint „Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” A 3. bekezdés értelmében pedig „Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.”

Ebből kiderülnek azok a különbségek is, amelyek az uniós polgárok, külföldiek és a nem uniós, azaz a harmadik országok állampolgárai között léteznek a passzív választójog tekintetében. Ezen a területen nem történt gyökeres változás a 2011 előtti állapotokhoz képest. Érdekesebb jogkiterjesztésre csupán abban a tekintetben került sor, hogy most már az Alaptörvény a polgármesteri és a megyei közgyűlési elnöki tisztség betöltését nem köti a magyar állampolgársághoz. Erről az alkotmányi szintű változásról ugyan a sajtóban kevesen és keveset beszélnek, de ez a lépés az európai kontextusban is viszonylag liberális intézkedésnek számít.

A politikai közösség pontos határainak megragadásához nem elegendő csupán a parlamenti vagy a helyhatósági képviselők megválasztásának szabályait ismerni, hanem meg kell említeni a hatalomgyakorlás közvetlen formáit is. Léteznek ugyan országok, ahol ódzkodnak ettől a megoldástól (például a Cseh Köztársaságban), Magyarország azonban azon államok közé tartozik, ahol mindkét szinten lehet népszavazást tartani. A részvételi jogok ebben az esetben a parlamenti és a helyhatósági képviselő-választások szabályaihoz kötődnek. A XXIII. cikk 7. bekezdése szerint „Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

Az Alaptörvény most bemutatott rendelkezéseiből tehát a következő tételek vonhatók le: Magyarországon országos szinten továbbra is csak a magyar állampolgárok rendelkeznek a részvétel jogával. Szemben a korábbi szabályozással, az ország legmagasabb jogi normája most már

nem korlátozza ezt a részvételt csak a belföldön lakhellyel rendelkező személyekre. Ezen opciót ugyan az Alaptörvény szövege teljesen nem zárta ki, de már 2011-ben sem volt valószínű, hogy sok kerülne erre. A 2011 végén elfogadott parlamenti választójogi törvény ezt be is bizonyította, hiszen a külföldön élő magyar állampolgároknak is megadta az úgynevezett „félszavazatot” – azaz szavazhatnak az országos pártlistákra, de nem szavazhatnak az egyéni képviselőjelöltekre. A bevándorlók szempontjából mindezek a változások irrelevánsak, mert a magyar jogalkotó továbbra sem szándékozik jobban megnyitni előttük az országos politikai szint kapuit. Ebben Magyarország egyáltalán nincs egyedül a világon, sőt, inkább a többségi trendet követi.<sup>19</sup>

A helyhatósági választásokon a most elfogadott alkotmányos szintű szabályozás a választópolgárok két csoportját különbözteti meg. Először azokat a választópolgárokat, akik teljes mértékben, korlátozások nélkül rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Ide az ország területén lakhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok tartoznak, valamint a más uniós tagállamok itt élő állampolgárai. Az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése után már erre a kategóriára nem vonatkozik, illetve nem fog vonatkozni az a korlátozás, amely értelmében Magyarországon a főpolgármester, továbbá a polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök csakis magyar állampolgárok lehetnek. Mindez azt jelenti, hogy országos szinten ugyan nem szűnt meg a magyar és az egyéb uniós polgárok közötti különbség, de helyhatósági szinten már igen. Ebben a tekintetben ezen, szubnacionálisnak is nevezhető szint tartalmilag közel került a szupranacionális – azaz az európai parlamenti – szinthez. A második nagy csoportot azok a Magyarországon letelepedett, bevándorolt és ide menekült (és ilyenek hatóságilag elismert) külföldiek alkotják, akiknek csak aktív választójoguk van a helyhatósági választásokon. Ezt a kategóriát a szakirodalom a harmadik országok állampolgárainak is nevezi.

<sup>19</sup> A letelepedett, de állampolgárság nélküli külföldiek csak kevés országban szavazhatnak országos parlamenti szinten. Ilyen megengedő állam például Új-Zéland vagy Uruguay. Erről lásd részletesebben Halász Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció*. MTA JTI, Budapest, 2009.

A politikai jogok gyakorlása szempontjából nemcsak a választásokkal kapcsolatos rendelkezések fontosak, hanem a közéleti aktivitásokat lehetővé tevő garanciális szabályok is. A korábbi polgári korszakban sokszor érdekes korlátozások léteztek e téren. A dualista Magyarországon például külföldiek nem lehetnek az újságok tulajdonosai, vagy főszerkesztői. A két világháború közötti Magyarországon például erősen korlátozták a külföldiek szakszervezeti jogait. Nagyon érdekesen hangzik egy olyan országban, ahol a sajtóorgánumok többsége a nagy nemzetközi multinacionális cégek tulajdonában van, hogy régen nemcsak az újságot kiadó személytől, hanem az újságírótól is megkövetelték, hogy magyar állampolgár legyen. A globalizált új világ azonban közismerten másként működik, mint a két világháború közötti bezárkózó régi világ.

A legfontosabb polgári-politikai jogokkal foglalkozó VIII. cikk a következőképpen fogalmaz: „(1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. (3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. (4) A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. (5) Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.” Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből tehát látszik, hogy az érdekvédelmi és szakmai közéleti aktivitások tekintetében a jogalkotó nem nagyon különbözteti meg a magyarországi lakosokat az alapján, hogy van-e állampolgárságuk vagy sincs.

A közhatalom gyakorlása szempontjából kiemelkedő jelentőségű párttagság szabályozásánál azonban figyelembe kell venni a most is hatályos „rendszeráltó” 1989. évi párttörvényt. Az 1989. évi XXXI-II. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról a saját bevezető preambulumban a következőképpen fogalmaz: „A pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak. Az Országgyűlés ezért az állampolgárok egyesülési szabadságának és politikai jogainak érvényesülése, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjele-

nítésének és érvényesítésének előmozdítása érdekében a következő törvényt alkotja:”

Sem ebből a preambulumból, sem a törvény normatív rendelkezéseiből nem következik ugyan, hogy külföldi ne lehetne expressis verbis magyar párt tagja, de másik oldalról a preambulum tényleg az állampolgári részvételről beszél a politikai életben. Ez úgy is interpretálható, hogy a pártokba való tömörülés elsődlegesen az állampolgárok dolga. Miután azonban a pártoknak a népakarat kialakításában is részt kell venniük, a népakaratot pedig nemcsak az állampolgársághoz szigorúan kötött országos szinten, hanem az ennél lazább helyi szinten is lehet formálni, akkor miért ne lehetnének a pártok tagjai az ott választójoggal rendelkező külföldi állampolgárok is? Egyértelmű tilalom végső soron nem létezik e téren – sem a párttörvényben, sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben.<sup>20</sup>

Egyéb közjogi és politikai közösségi vonatkozásokban Magyarországon viszonylag következetesen érvényesül az állampolgári státus egyenlőségének elve. A magyar szabályozás a közjogi és közigazgatási hivatalviselés feltételeinek megállapításánál sem 2011 előtt, sem utána nem tett, illetve nem tesz különbséget a született és a honosított állampolgárok között.<sup>21</sup> Az Alaptörvény XXIII. cikkének 8. bekezdése jelenleg a következőképpen rendezi ezt a kérdést: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket pártnak tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Az 1989-ben megalkotott alkotmányos szöveg pártvontkozásairól lásd részletesebben: Kovács Mónika – Tilk Péter: 3. §. Pártok. In: *Az Alkotmány kommentárja I.* Szerk. Jakab András. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 270-289. o.

<sup>21</sup> Ebben a relációban a magyar szabályozás csak egy helyen tesz kivételt – amíg a született állampolgár nem fosztható meg a magyar állampolgárságtól, addig a honosított állampolgár elveszítheti ezt a státust, amennyiben csalással vagy a hatóságok megfélemlítésével jutott hozzá. Igaz, az állampolgárok előbbi kategóriája objektív módon nem tud ilyen szándékos bűncselekményt elkövetni, hiszen a születés általában a megszülető emberek akaratán kívül történik.

<sup>22</sup> Ebben a tekintetben az Alaptörvény megfogalmazása nagyon hasonló, mint az többször megváltoztatott 1949. évi XX. törvény szövege. Erről lásd a 70. cikkének 6. bekezdé-

Azok között sincs különbség, akik csak magyar állampolgársággal rendelkeznek, valamint azok között, akik emellett egy másik ország állampolgárai is. Ez nem evidens minden államban, több országban a kettős állampolgárokat kizárják bizonyos tisztségek betöltéséből, valamint csak a született állampolgároknak teszik lehetővé, hogy versenybe induljanak a legfontosabb közjogi méltóságokért (lásd az USA elnöki tiszttét). Néhány térségbeli állam is különbséget tesz állampolgárai hivatalviselési joga között az alapján, hogy hány állampolgárságuk van. Ilyen például Bulgária, Oroszország vagy Szlovákia.

Ha már az olyan jogokról van szó, amelyek csak az állampolgároknak és esetleg a külföldiek kiemelt csoportjainak járnak, akkor legalább röviden ki kell térni a csak őket terhelő köteleességekre is. Ebből a szempontból érdekes az állampolgárok honvédelmi kötelezettségének meghatározása mindkét alkotmányos dokumentumban, azaz az Alkotmányban és az Alaptörvényben egyaránt. Igazából lényeges különbségek e megfogalmazások között nincsenek.

Az 1989-ben megfogalmazott Alkotmány 70/H cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy „A haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.” A következő bekezdés értelmében viszont a hadkötelezettség már csak a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár férfiakat terheli. Ennek nyilván gyakorlati okai vannak, hiszen mások sokkal nehezebben mozgósíthatók. A polgári védelmi kötelezettséget és a honvédelmi munkakötelezettséget viszont már nemi megkötés nélkül szabályozza az Alkotmány, a többi feltétel azonos.

Az Alaptörvény XXXI. cikke szabályozza ezt a kérdést, de teljesen a régi szellemben: (1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. (2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn. (3) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyver-

sét: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

res szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. (4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő. (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő. (6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.”

A politikai közösség tartalma szempontjából az sem mellékes, hogy a külföldön lévők hogyan tudnak szavazni. Ez valóban inkább technikai kérdés, de az ilyen technikai kérdések is komoly hatással lehetnek a konkrét választási eredményekre. Logikus intézkedés, hogy a helyhatósági választójogot csak Magyarország területén lehet gyakorolni, hiszen az alkotmányszöveg többször kihangsúlyozta, hogy a választópolgárok csak akkor tudnak szavazni, ha a választás napján Magyarország területén tartózkodnak. Az országgyűlési választások esetében viszont nem érvényesül ilyen korlátozó kitétel. Az 1989-ben megszövegezett Alkotmány, de tulajdonképpen az új Alaptörvény is úgy mond „hallgat” ebben a kérdésben.

A „hallgatás” ellenére Magyarországon sokáig olyannyira szigorúan érvényesült a választópolgári jogosultság lakóhelyhez és a választásnapjára jelenléthez kötöttsége, hogy azok az országgyűlési szavazásra feljogosított választópolgárok, akik a választások napján külföldön tartózkodtak, nem tudtak szavazni, mert sem a külképviseleteken, sem postán vagy más hasonló módon nem tudták leadni voksukat. Ez a helyzet a 2006-os választásoktól kezdve megváltozott. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény értelmében ugyanis a magyar választópolgárok külképviseleteken is szavazhattak, miután a voksolás előtt felvételt kértek a külképviseleti névjegyzékbe. Ez viszont nem a kivándorolt expatriótáknak külön fenntartott névjegyzék, hanem azon magyar állampolgárok számára biztosított lehetőség volt, akik egyébként otthon rendelkeztek

bejelentett lakcímmel, de valamilyen oknál fogva a választások napján külföldön tartózkodtak. A korábbi választási eljárási törvény nem tett különbséget aközött, hogy valaki diplomáciai szolgálatban vagy más jellegű kiküldetésben van külföldön, az sem érdekes, hogy csak turistaként van távol, esetleg magyarországi állandó lakosként több éven keresztül külföldön dolgozik. A lényeg az, hogy a választópolgárnak rendelkeznie kellett magyar állampolgársággal, bejelentett magyarországi lakóhellyel és előzetesen be kell jelenteni az adott külképviseleten való szavazási szándékát. A külképviseleten akkor lehetett szavazni, ha azt a fogadó állam nem ellenzi és legalább egy választópolgár jelentkezett be a névjegyzékbe. A szavazatokat az otthoni szavazatokkal együtt számolták meg, abban a választókerületben, amelyben az érintett választó bejelentett lakcímmel rendelkezett.

Ezek a szabályok azonban most már a múlt részének tekinthetők. A magyar Országgyűlés ugyanis 2013 tavaszán elfogadta az új választási eljárási törvényt, amely rendezte a külhoni szavazás kérdését. Itt nincs már hely e jogszabály részleges bemutatására, de azért röviden meg kell említeni a legfontosabb rendelkezéseit. Továbbra is megmarad a külképviseleti szavazás lehetősége, de a jövő évi választásoktól kezdve a külhontól levélben is lehet már szavazni. Sőt, az a lehetőség is bekerült a törvénybe, hogy a külhoni választópolgár maga (azaz személyesen) is eljuttathatja a szavazatát tartalmazó borítékot a magyarországi szavazóhelyiségekbe. Ezek pozitívumok, amelyek növelik a külhoni választópolgárok mozgásterét és garantálják számukra azt a lehetőséget, hogy a szavazásuk ténye úgymond ne derüljön ki a szülőföldjükön, ugyanakkor másik oldalról meglehetősen bonyolulttá is válik a rendszer, ami a jogbiztonság és a rendszer stabilitása szempontjából lehet problematikus.

Összegezve a magyar állampolgárság és a magyarországi politikai közösség kapcsolatát, megállapítható, hogy európai kontextusban a magyar szabályozás viszonylag nyitott, különösen, ami a helyhatósági szintet illeti, hiszen nemcsak az uniós polgárokra korlátozza a választói jogosultságokat, hanem a harmadik országok állampolgárainak is lehetővé teszi a szavazást, amennyiben megfelelő státussal rendelkezik Magyarországon. Egészen 2011-ig azonban a magyar választójogi szabályozásban szigorúan érvényesült a magyarországi lakóhelyhez való

kötöttség. Ez azonban az új Alaptörvény elfogadásával és az új választójogi törvénykezéssel megváltozott: az országgyűlési választójognak a lakóhelyhez kötése az új szabályozás értelmében már csak lehetőség és nem kötelezettség. Nagy kérdés, hogy a 2011 és 2013 között bevezetett változások hogyan fognak funkcionálni a 2014. évi parlamenti és részben helyhatósági választásokon. És ez nemcsak a technikai részletekre vonatkozik, bár ez a kérdés sem mellékes, mert az új szabályozás meglehetősen bonyolult. Nemzetpolitikai szempontból inkább az érdekes, hogy a külhoni élő állampolgároknak nyújtott új választójogi lehetőségek valóban szolgálni fogják-e a határon túl élő magyar közösségek identitásának erősödését, illetve az amúgy is nehezen megragadható „nemzetegyesítést”, vagy inkább csak megzavarják a külhoni választói tömegek politikai identitását és a nemzeti megosztottság újabb rétegeit fogják eredményezni. Félő, hogy az egész folyamatnak és új jogi helyzetnek sok jogkiterjesztő pozitívuma jár majd negatív következménnyel is, amelyek jelentős része paradox módon éppen a nemzetpolitika területére fog esni. De ez már egy másik kérdés, amely későbbi kifejtést igényel.