

A nemzet újrarajzolt határai: a magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban

CONSTANTIN IORDACHI

Miután a magyar parlament 2001. június 19-én elfogadta a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényt, komoly nyilatkozatháborút eredményezett Magyarország és Románia között. A két ország diplomáciai kapcsolatai jó néhány hétre mélypontra jutottak, és veszélybe kerültek a politikai megbékélés és stratégiai partnerség megteremtésére irányuló, 1996 óta tett erőfeszítések eredményei.¹ Romániában úgy tekintettek erre az általában csak „státustörvényként” emlegetett törvényre, mint ami nyilvánvalóan szembehelyezkedett a belső román jogrenddel, túlmént a kisebbségi jogok jelenlegi európai standardján és a nemzeti szuverenitás általánosan elfogadott elvein, kártékony hatást gyakorolva a román többség és a magyar kisebbség, illetve Románia és Magyarország viszonyára. Magyarországon viszont a törvényt a politikai határok által szétszabdalt magyar etnokulturális nemzethatárok feletti intézményesítésének irányába mutató újabb lépésként üdvözölték, lehetséges megoldásként arra vonatkozóan, hogyan része-

¹ A Románia és Magyarország közötti megbékélés fő szakaszainak, tartalmának és nemzetközi kontextusának átfogó elemzését a biztonsági tanulmányok legújabb elméletének szempontjából lásd: Constantin Iordachi: „The Romanian-Hungarian Reconciliation Process, 1994–2001. From Conflict to Cooperation”, *PolSci. Romanian Journal of Political Science* I (December 2001) 3–4, 88–134. A cikk külön figyelmet szentel a két ország eltérő nemzet-meghatározásaiból fakadó ideológiai konfliktusának, és a státustörvényt mint releváns példát külön is elemzi.

sítse az anyaország anyagi jólétében a határon túli nemzeti közösségeit, és hogyan nyújtson kulturális támogatást számukra.

Vajon mennyire újak és precedens nélküliek a „státustörvény” rendelkezései? Habár számos elemző a törvény vizsgálata során annak egyedi, innovatív jellegét emelte ki, a jelen tanulmány mellett érvel, hogy a státustörvény annak a tágabb folyamatnak a része, amelyet a közép- és kelet-európai posztkommunista nemzetállamok etnonemzeti politikái újjáéledésének lehet nevezni. A kommunista rendszer 1989-ben történt lebontása és a nemzetek feletti hatalom összeomlása – amit számos kutató a nemzeti identitás marxizmus felett aratott győzelmeiként, „a kelet-európai nacionalizmus legszebb pillanataként”, „a nemzetek tavaszaként”² értékel – példa nélkül álló lehetőséget teremtett a nemzeti és a kisebbségi politikák radikális újjászervezésére Kelet- és Közép-Európában.³ 1989 után az anyaországok és a határaikon túl élő kisebbségek nemzeti integrációját célzó politikák meglehetősen eltértek egymástól a demográfiai és a geopolitikai kontextus sajátosságaitól függően. Ezen a téren igen sokféle megoldási lehetőség tűnt fel a kultúra szférájára korlátozódó politikáktól a honosítási privilégiumok megadásáig, a gazdasági kedvezményektől a határon túl élő kisebbségek, kompakt nemzeti közösségek védelmének legátfogóbb és leginnovatívabb

² Lásd Misha Glenny: *The Rebirth of History. Eastern Europe in the Age of Democracy*. New York: Penguin, 1990. 294, valamint Zbigniew Brzezinski: „Post communist nationalism,” *Foreign Affairs* 68 (Winter 1989/90) 5, 2–3.

³ Ezzel nem azt akarom mondani, hogy a kommunista rendszer képes volt teljesen elnyomni az etnonemzeti konfliktusokat. Valójában az 1980-as évek végétől a nacionalizmus egyre erőteljesebb megnyilvánulásai jelennek meg, amire jó példa Románia és Magyarország éles, az 1980-as végén kialakult diplomáciai konfliktusa. Raymond Pearson és George Schöpflin több, az 1989-es nacionalista fellángoláshoz vezető okot is kiemelt: a „demográfiai változásokat”, a „média forradalmát”, a „szupranacionális tekintély bukását”, valamint az „ökológiai fenyegetettséget”. Lásd Pearson: „The making of '89: nationalism and the dissolution of communist Eastern Europe,” *Nations and Nationalism* (July 1994), 69–70; George Schöpflin: „Nationalism in Eastern Europe”, *Nations and Nationalism* (September 1994), 38–40. A nacionalizmus és a kommunizmus kapcsolatának klasszikus elemzésére lásd Robert R. King: *Minorities under Communism. Nationalities as a Source of Tension among Balkan Communist States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

formájáig, a kettős állampolgársáig.⁴ Ezek a törekvések, minden lényeges különbségük ellenére, azon általánosabb törekvések sorába illeszkednek, amelyek a nemzeti „elképzelt közösségek” rekonstrukcióját célozzák az 1989 utáni, radikális társadalmi-politikai és területi újjászerveződés keretei között.⁵

A jelen tanulmány annak érdekében, hogy a „státustörvényt” tágabb kontextusba helyezze, az állampolgárság Romániában, Magyarországon és a Moldovai Köztársaságban adott, ellentétes, de végső soron egymást részben átfedő definícióit szeretné elemezni, valamint ezek következményeit, a kettős állampolgárság vagy éppen a szimbolikus nemzettség kapcsán kialakult diplomáciai feszültségeket kívánja görcső alá venni. A kiindulópont és az összehasonlítási alap Románia: földrajzi helyzetének köszönhetően áthidalja a Magyarország által képviselt Közép-Európa és a volt szovjet terület – amelyet a jelen esetben a Moldovai Köztársaság testesít meg – állampolgárságról folytatott polémiáit. A státustörvény eredeti és sajátos rendelkezéseit az elemzés két oldalról is összehasonlító vizsgálatnak veti alá: egyrészt a kettős állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotás és ennek Románia és Moldova kapcsolatára gyakorolt hatása felől, másrészt a román–magyar ideológiai konfliktus általánosabb kontextusába helyezve. Végezetül, a tanulmány – a státustörvényből mint esettanulmányból kiindulva – Kelet-Közép-Európára érvényes általánosabb következtetéseket is levon a nemzettség evolúcióját, a rá váró kihívásokat illetően.

*Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotás:
az örökölt helyzet és az 1989 utáni változások*

A romániai jogalkotás a nemzetállamnak a 19. század második felében történt megteremtése óta a francia „államnemzeti” jogfel-

⁴ A kettős állampolgárság eddig példa nélküli kelet-közép-európai expanziójának és politikai felhasználásának részletes elemzésére lásd Constantin Iordachi: „Debates over dual citizenship in East-Central Europe”, előadás a „Nationality and Citizenship in Post-Communist Europe” konferencián, a párizsi Politikai Tanulmányok Intézetében, 2001. július 10–11.

⁵ Az „elképzelt közösségek” fogalma Benedict Anderson: *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso, 1983. művéből származik.

fogást követte, amely az állampolgárság fogalmát illetően a *ius sanguinis* elvén nyugodott, míg szelektív *ius soli* politikát követett a honosítás terén.⁶ A román állam emellett aktív nemzeti politikát követett azzal, hogy a szomszédos országokban élő románok számára az állampolgárság privilegizált megszerzését tette lehetővé a honosítási stádium kihagyásával. Ugyanakkor a romániai jogalkotás, az állampolgárság klasszikus meghatározásának megfelelően, nem tette lehetővé a kettős nemzettséget. Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogi szabályozás e vonásai megőrződtek a kommunista időszakban is. Így az 1971-es A román állampolgárságról szóló törvény újra megerősítette a *ius sanguinis* elvét mint a homogén nemzeti közösség alapját,⁷ és ugyancsak tiltotta a kettős állampolgárságot. Románia a kettős állampolgárság azon eseteinek megszüntetése érdekében, amelyek a második világháború utáni határmódosítások következtében álltak elő, valamint az ezekből fakadó jogi viták kiküszöbölésének szándékával nemzetközi egyezményeket írt alá az állampolgárság kérdéseinek szabályozásáról Magyarországgal (1949), a Szovjetunióval (1957) és Bulgáriával (1959).

1989 után a politikai rendszer demokratizálódása jelentős hatást gyakorolt a román állampolgársági törvénykezésre is, elősegítve a román nemzeti közösséghez tartozás kritériumainak újradefiniálását. Az 1991 márciusában elfogadott A román állampolgárságról szóló törvény szerint román állampolgárságot a következő módokon lehet szerezni: 1) román szülőtől való származással, 2) román állampolgár általi örökbefogadással, 3) repatriációval, 4) honosítással. Ami a repatriációt illeti, a törvény 8. és 37. cikkelye kimondja, hogy „azok a személyek, akik elvesztették román állampolgárságukat”, valamint leszármazottaik, kérelmezéssel, visszanyerhetik azt, „*még abban az esetben is, ha rendelkeznek más állampolgársággal, és állandó lakó-*

⁶ Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotásról lásd C. Iordachi: „The Unyielding Boundaries of Citizenship: The Emancipation of ‘Non-Citizens’ in Romania, 1866–1918”, *European Review of History* 8 (August 2001) 2, 156–187, valamint C. Iordachi: „Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában. Történeti áttekintés”, *Regio*, 2000. 3. szám, 27–61.

⁷ Iordachi: „Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában”, 52.

helyüket nem helyezik át Romániába” [kiemelés tőlem – C. I.]. A törvény két új elemet is bevezetett a román állampolgárságról szóló jogalkotásba: először is, megengedi a román állampolgárok-nak, hogy kettős állampolgársággal rendelkezzenek, másodsor, túlmegy a repatriáció általánosan elfogadott felfogásán, mivel nem csak azt teszi lehetővé a román állampolgárságukat vissza-szerző személyek számára, hogy a már meglévő állampolgárságu-kat megőrizzék, hanem azt is, hogy *állandó lakóhelyük továbbra is külföldön legyen*.

E liberális szellemű törvény megalkotóit demokratikus intenciók vezérelték, ugyanis lehetővé kívánták tenni a volt román állampolgárok számára, hogy kérelem alapján visszakap-hassák elvesztett állampolgársági jogaikat. A törvény fő haszon-élvezői a korábbi Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság, illetve Észak-Bukovina és Dél-Besszarábia lakosai voltak. Az 1940-es szovjet megszállást követően a Bukovinában és Besszarábiában lakókat megfosztották román állampolgárságuk-tól, és az 1991-es törvény éppen azt célozta, hogy visszakaphas-sák ezeket az elveszített jogokat. Ugyanakkor az 1991-es állampolgársági törvény megalkotása mögött nacionalista inten-ciók is meghúzódtak; elfogadására hatással volt a Szovjetunió 1991-es szétesése és a korábbi Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság függetlenségének kikiáltása. Románia elsőként ismerte el az új államot, és egyben ez volt az első lépés a két ország fokozatos politikai integrációját célzó különleges partne-ri viszony útján. Az is igaz, hogy a romániai politikai elit nem volt képes konszenzusra jutni a két ország várható unióját illető-en, mint ahogyan nem rendelkezett a cél eléréséhez szükséges világos stratégiával sem. Úgy tűnt, hogy a két ország diplomáci-ai viszonyát leginkább a Moldovai Népfront 1989-es „két román állam” megfogalmazása határozta meg.⁸ Eszerint,

⁸ Lásd Gheorghe Cojocaru: *Colapsul URSS și dilema relațiilor româno-române*. București: Omega, 2001. A könyv a Románia és Moldova közti két-oldalú kapcsolatok inherens dilemmáinak elemzését nyújtja az 1989 és 1992 közti időszakra vonatkozóan. A Moldovai Köztársaságról szóló 1990 utáni publikációk közül itt most csak néhányat említenék: Michael Bruchis: *The Republic of Moldavia: from the collapse of the Soviet empire to the restoration of the Russian empire*. New York: Distributed by Columbia

Moldova Szovjetuniótól való 1991-es állami függetlenedése az első és a legfontosabb lépést jelentette a két ország fokozatos politikai egyesüléséhez vezető folyamatában. Valójában a Moldova függetlenségének kikiáltását követő időszak nyilvánvalóvá tette, hogy bár a két ország döntéshozói hallgatólagosan egyetértettek a politikai integráció ideáljával, ugyanakkor az egyesüléshez vezető „kis lépések” szükségességét hangsúlyozták. Románia e cél érdekében a két ország között vízum- és útlevélmentes utazást vezetett be, külön oktatási programokat indított a Moldovai Köztársaságból érkezett diákok számára, továbbá a minisztériumközi konzultációk egész hálózatát építette ki a két ország között. Ebben az összefüggésben az 1991-es állampolgársági törvény tartalmából az látszik, hogy szerzői a kettős állampolgárságot a két, politikai határok által elválasztott országban lakó románok egyetlen politikai közösségbe való összefogásának eszközeként fogták fel, illetve egy újabb előkészítő lépésként Románia és Moldova szorosabb, esetlegesen az egyesüléshez vezető integrációjához. A törvény rendelkezései mindazonáltal előre nem látott belpolitikai és nemzetközi következményekkel jártak, ami hatással volt Románia két szomszédjához, Moldovához és Magyarországhoz fűződő viszonyára – és most ez kerül megvilágításra.

Moldova: többes állampolgárság a határköztársaságban

Az 1991-es romániai állampolgársági törvény számos ponton ellentétben áll a Moldovai Köztársaság állampolgársági szabályozásával. Az ugyancsak 1991-es moldovai állampolgársági tör-

University Press, 1996; Iftene Pop: *Bessarabia: from the international legal viewpoint*. București: Editura Fundației Culturale Române, 1999; Donald L. Dyer (ed.): *Studies in Moldovan: the history, culture, language and contemporary politics of the people of Moldova*. Boulder: East European Monographs, 1996; Ion Nistor: *Istoria Basarabiei*. București: Humanitas, 1991. és Alexandru V. Boldur: *Basarabia și relațiile româno-ruse: Chestiunea Basarabiei și dreptul internațional*. București: Albatros, 2000. A legátfogóbb monográfia szerzője, Charles King Moldova kapcsán „sikertelen nacionalizmusról” beszél, amely még mindig a nemzeti identitás román és moldovai rivalizáló meghatározásai között oscillál. Lásd Charles King: *The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture*. Stanford: Hoover Institution Press, 2000.

vény a maga idejében az egyik legliberálisabb volt a Szovjetunió utódállamaiban elfogadott állampolgársági törvények közül, mivel teljes körű állampolgári jogokkal ruházta fel a köztársaság minden állandó lakosát.⁹ Az 1989-es szovjet népszámlálás adatai szerint a Moldvai SzSzK-nak 4 335 360, a román anyanyelvűek (64,5%), az ukránok (13%), az oroszok (11%), a gagauzok (3,5%) és a bolgárok (2%) etnikai csoportjaihoz tartozó lakosa¹⁰ a függetlenné vált Moldova állampolgára lett, etnikai hovatarozására vagy születési helyére való tekintet nélkül.

Moldova állampolgársági törvénye egy fontos ponton eltért a román állampolgársági törvénytől: míg a román törvény mindenfajta feltétel nélkül lehetővé teszi a kettős állampolgárságot, addig Moldova alkotmányának 18. cikkelye kimondja, hogy „a Moldovai Köztársaság állampolgárai valamely más állam állampolgárai csak a Moldovai Köztársaság által megkötött nemzetközi megállapodás megléte esetén lehetnek”. Mivel Romániával nem kötöttek ilyen tartalmú megállapodást, a kettős román–moldovai állampolgársággal rendelkezők megsértették a Moldovai Köztársaság belső normáit. Románia és Moldova állampolgársági szabályozásának egymásra hatása súlyos következményekkel járt a kétoldalú kapcsolatok terén. Először is, a romániai állampolgársági törvény elfogadása után Moldovában megindult a román állampolgárság tömeges igénylése. Nem hivatalos becslések szerint 1991 után a román kormány 300 ezer, különböző etnikai csoportokhoz tartozó moldovai állampolgárnak adta meg a román állampolgárságot.¹¹ Ezek a személyek Romániában automatikusan megkapták a szociális és politikai jogok teljességét, kivéve azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek gyakorlása, illetve teljesítése ideiglenesen szünetel a tartósan külföldön élő állampolgárok esetében, ilyen például az adózási kötelezettség vagy a kötelező katonai szolgálat. Ugyanakkor az új állampolgárok tömeges beáramlása Moldovából egy-

⁹ A volt Szovjetunió utódállamainak az állampolgárságra vonatkozó jogalkotásáról lásd Rogers W. Brubaker: „Citizenship Struggles in Soviet Successor States”. *International Migration Review* XXVI (Summer 1992) 2, 275–276.

¹⁰ King: *The Moldovans*. XXVII–XXVIII.

¹¹ Mircea Druc volt miniszterelnök becslése. L. *Evenimentul Zilei*, 2000. május 20.

felől óhatatlanul felvetette azt a kérdést, hogy milyen hatással lesz mindez Romániára társadalmi-politikai és választási szempontból,¹² másfelől pedig egyáltalán nem segítette a két ország politikai uniójának megteremtését célzó erőfeszítéseket. Ehelyett a Moldova jövőjéről folytatott viták továbbra is meglehetősen marginális szerepet játszanak a romániai 1989 utáni politikai diskurzusban; ezt a kérdéskört teljesen kisajátították maguknak az olyan nacionalista pártok, mint például a Moldovából beáramlott közéleti személyiségek többségét befogadó és a „moldovai kérdést” rövid távú politikai érdekeinek szolgálatába állító Nagy-Románia Párt. Kormányzati szinten Románia Moldovával folytatott politikája a „román–román kapcsolatok dilemmájának” csapdájában a „pragmatizmus” és a „szentimentalizmus” között hanyódott.¹³ Ennek a kétértelmű állásfoglalásnak köszönhetően, a Moldovai Népfront „két román államának” korábbi, mindkét ország politikai elitje által elfogadott formuláját fokozatosan a „két testvéri állam,” majd a „két szomszédos állam” semlegebb megfogalmazása váltotta fel.

A moldovai politikai életben rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a kettős állampolgárság nemhogy nem segíti elő, hanem sokkal inkább aláássa Románia és Moldova „uniójának” ügyét. A kettős állampolgárság lehetősége a moldovai értelmiség és politikusok számára egyfajta menekülési lehetőséget kínált az akut gazdasági válsággal küszködő Moldovából.¹⁴ Számos moldovai egyesülepárti értelmiségi, ahelyett, hogy a „románság” képviselőjeként fejtett volna ki aktív tevékenységet Moldovában, egyszerűen a Romániába történő emigrálást választotta. A román állampolgárságért folyamodott egyszerű moldovai állampolgárok többségét anyagi megfontolások

¹² „Unde se duce votul basarabenilor”. *Evenimentul Zilei*, 2000. május 28.

¹³ A pragmatizmus politikájának legelszántabb képviselője Adrian Severin román külügyminiszter (1996–1997) volt, aki újraindította a Moldova függetlenségének kikiáltásával függőben maradt, kétoldalú szerződés aláírására vonatkozó tárgyalásokat. A következő külügyminiszter, Petre Roman (1997–2000) viszont egy 1997-es kisinyovi látogatásán Moldova és Románia közti „egyesülés vágyáról” beszélt.

¹⁴ A kisebbségi politika számára elérhető politikai lehetőségek mérvadó tárgyalására lásd Albert Hirschman: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

vezérelték, ugyanis a román útlevelel – a moldovai útlevelel ellentétben – vízummentesen lehetett utazni Közép-Európában. Nagyon is árulkodó, hogy a legtöbb állampolgársági kérelmet 1998-al kezdődően regisztrálták, vagyis azután, hogy Romániát meghívták az európai uniós csatlakozási tárgyalásokra. Ehhez járul még, hogy a román állampolgárságot elnyert moldovai állampolgárok olyan „repatriációs” igazolást is kaptak, amely lehetővé teszi az igazolás birtokosa számára, hogy javait vámmentesen vigye át a két ország határán. Nem meglepő, hogy a repatriációs igazolás igencsak keresett árucikk lett Moldovában: az olysfajta helyi újságokban, mint amilyen például a *Makler*, 1000 és 2000 USD közötti áron hirdették darabját.¹⁵ A román állampolgársági kérelmek száma 2002 januárjában rekordszintre ugrott: ekkortól vált lehetővé a román állampolgárok számára a vízummentes utazás a schengeni határokon belül. A román kormány, szembesülve az állampolgársági kérelmek óriási számával, 2002. január 15-én úgy döntött, megváltoztatja a külföldön élő korábbi állampolgárok kedvezményes és gyors honosítási eljárásának gyakorlatát.

Románia állampolgársági politikája jelentősen befolyásolta Moldova politikai életét is. Kezdetben, mivel az állampolgárságra vonatkozó törvényalkotás befogadó jellegű volt, a nemzetpolitikai küzdelmek középpontjában nem az állampolgárságra vonatkozó jogalkotás állt – ellentétben a többi szovjet utódállammal –, hanem a nemzet és a nemzeti identitás meghatározása, a hivatalos nyelv kérdése, valamint Moldovának mint államnak a viszonya Romániához és Oroszországhoz. A függetlenség elnyerése óta Moldova politikai életére a moldovai nemzeti identitásról folytatott éles viták nyomták rá a bélyegüket. A fő konfliktus a „moldovanizmus” propagálói és azok között volt, akik szerint a moldovánok nemzetiségüket tekintve a valójában románok, nyelvük, vélelmezett leszármazásuk azonos a románokéval, és egy ideig közös volt történelmük és államiságuk is; ezzel szemben a szovjet korszakban konstruált „moldovanizmus” teóriája szerint a románok

¹⁵ *Infotag*, 2000. február 14.

és a moldovánok különböző népek,¹⁶ a román és a moldován két különböző nyelv. A két tábor külpolitikai orientációja szintén gyökeresen eltér egymástól: míg a „moldovanizmus” képviselői az Oroszországgal való szoros kooperáció és integráció mellett állnak ki, addig a másik tábor Románia és Moldova állami egyesülése mellett tör lándzsát. A két oldal konfliktusát tovább mélyítette a köztársaság déli részén élő gagauzok mozgalma, amely a közigazgatási autonómia megszerzését tűzte zászlajára, illetve a Dnyeszteren túli, Ukrajnával határos terület (Transznisztria) oroszbarát és reformellenes eliteje által kifejezésre juttatott szeparatista törekvés. 1992-ben a „román irányzat” politikai előretörését és a latin ábécé bevezetését követően Transznisztria deklarálta elszakadását Moldovától. 1993-ban, Oroszország hallgatólagos diplomáciai és katonai segítségére támaszkodva, az Igor Szmirnov által vezetett helyi transznisztriai elit sikeresen állt ellent a központi moldovai kormányzat kísérleteinek, hogy katonai erő alkalmazásával állítsa helyre uralmát a terület felett. Egyértelműen kifejezésre juttatták, hogy figyelmen kívül hagyják a moldovai parlament által elfogadott törvényeket, és olyan klientúrán alapuló állami infrastruktúrát építettek ki, amelyet a politikai elemzők egybehangzóan sztálinista maradványnak tekintenek.¹⁷

A román állampolgársági törvénynek Moldova állami szuverenitására gyakorolt destabilizáló hatását tovább súlyosbította, hogy közben kölcsönhatásba került Oroszország etnikai és állampolgársági politikájával.¹⁸ Oroszország befogadó állampolgársági politikájának és a kettős állampolgárság oroszországi megengedésének köszönhetően 60 ezer moldáviai állampolgár szerzett orosz állampolgárságot. Ez a folyamat különösen intenzíven zajlott a 2000. évet közvetlenül megelőző időszakban,

¹⁶ Angela Sirbu: „Protesting ‘Moldovanism.’ A proposal by the communist government to revise history sparks protests in Moldova”, *OMRI Analytical Briefs*.

¹⁷ Lásd King: „The Transnistrian Conundrum”. In: *The Moldovans*. 178–208 p. Lásd továbbá Bruchis: *The Republic of Moldavia*.

¹⁸ Oroszország 1991 utáni állampolgárságra vonatkozó politikájáról lásd Lowell Barrington: „The domestic and international consequences of citizenship in the Soviet successor states” *Europe-Asia Studies*, 47 (July 1995), 5, 731–764.

ugyanis az oroszországi állampolgársági törvény ezt a dátumot szabta meg a volt szovjet állampolgárok,oknak határidőként az állampolgárság egyszerűsített eljárással történő megszerzésére. Az orosz állampolgársággal rendelkezők javarészt a szeparatista transznysztriai területen koncentráálódtak, ahol a jelentések szerint a teljes politikai vezető garnitúra – magát Igor Szmirnovot, a helyi első embert is beleértve – megszerezte az orosz állampolgárságot. Ehhez járul még, hogy Transznysztria nekilátott a saját állampolgárság kiépítésének, ugyanis 2001. május 24-én saját személyi okmányokat vezetett be a régi szovjet okmányok helyett.¹⁹ Ezt az is elősegítette, hogy 1991 után nem minden transznysztriai lakos erősítette meg moldovai állampolgárságát azzal, hogy lepecsételtette okmányát, és így bejelentette magát a központi hatóságoknál. A hivatalos statisztika szerint 2000-ben Transznysztriában mindössze 180 ezer regisztrált moldovai állampolgár volt, pedig a lakosság összlétszáma körülbelül 742 ezret tett ki.²⁰

Moldovát a fentebbiekből is jól láthatóan éles megosztottság jellemzi, ami a nemzeti identitásról, a politikai orientációról és az állampolgársági hovatartozásról folytatott heves viták eredménye. 2000-ben körülbelül 500 ezer moldáviai állampolgár rendelkezett kettős állampolgársággal, ami jelentős szám a 4,32 milliós teljes lakossághoz viszonyítva.²¹ Közülük 300 ezer moldáviai állampolgár rendelkezett román állampolgársággal, őket az orosz, ukrán, izraeli és bolgár kettős állampolgárok követik. Beszámolók szerint a kisinyovi román, orosz és ukrán nagykövetségeket naponta 100–150 állampolgárságot kérelmező „tartja ostrom alatt”.²² A kettős állampolgárság ezen felül jelentős mértékben segítette a területről való tömeges emigrációt is. Valeriu Pasat, Moldova Információs és Biztonsági Szolgálatának igazgatója szerint 1990 és 1999 között hivatalosan

¹⁹ „Transnistria Introduces Own Passports” *Infotag*, 2001. május 24.

²⁰ „Doar 24 la sută din locuitorii Transnistriei vor putea participa la alegerile de la 25 februarie”. *Basa Press*, 2001. február 6.

²¹ *Infotag*, 2000. február 14. Ez a szám még jelentősebbnek tűnik, ha Moldova összlakosságának számából levonjuk Transznysztria azon lakóinak számát, akik nem erősítették meg moldáviai-moldovai állampolgárságukat; számukat 560 ezerre becsülik.

²² *Infotag*, 2000. február 14.

80 ezer moldovai állampolgár emigrált.²³ A többség Romániát választotta, 11 240 Izraelt, 2300 pedig az Egyesült Államokat és Kanadát. Ezen felül jelenleg több mint 600 ezer moldovai állampolgár él és dolgozik a köztársaság határain kívül.²⁴

Ez a helyzet, amelyben az állampolgársági hovatartozások ilyen jelentős mértékben fedik egymást, komoly aggodalommal töltötte el a moldovai politika formálóit, akik attól tartottak, hogy Románia a kettős állampolgárság intézményét arra kívánja felhasználni, hogy növelje befolyását Moldova felett. 2000 februárjában Moldova elnöke, Petru Lucinschi elismerte, hogy „egyre több” moldovai állampolgár folyamodik román állampolgárságért, és ezért arra kérte a külügy- és a belügyminisztériumot, hogy „tanulmányozzák, miért folyamodik egyre növekvő számú moldovai állampolgár román állampolgárságért”,²⁵ valamint, hogy dolgozzanak ki egy olyan mechanizmust, amely megállíthatná a kettős állampolgársággal rendelkezők számának rohamos növekedését. A moldovai fél erőfeszítéseit ugyanakkor nem koronázta siker, mivel a román oldal újabb lépésekre szánta el magát. A román kormány 2000. március 6-án újabb intézkedéseket fogadott el a „repatriációs” eljárás felgyorsításának érdekében, ami addig átlagosan három és fél hónapot vett igénybe.²⁶ A lépést bírálta Moldova külügyminisztere, Iurie Vition, aki azzal vádolta Romániát, hogy ösztönzi Moldova belső jogrendjének a moldovai állampolgárok általi megsértését.²⁷

A fentebbiekből következően halaszthatatlanná vált, hogy a két ország tárgyalások útján találjon megoldást a kettős állampolgárság kérdésére. A moldovai elnöki hivatal egy megállapodás-tervezetet dolgozott ki, amely rögzítette a kettős állampolgársággal rendelkezők speciális jogait és kötelességeit az olyan

²³ Valeriu Pasat: „Exodus”. *Nezaviszimaja Moldova*.

²⁴ Valeriu Pasat: „Exodus”. *Nezaviszimaja Moldova*. Ennek eredményeképpen Moldova teljes népessége az 1989-es 4,33 millióról 1997-re 4,32 millióra csökkent. Lásd King: *The Moldovans*. XXVII–XXVIII.

²⁵ Az Infotag idézi az elnöki szöveget, Anatol Golea-t: „President Orders Ministers to Study Why Moldovans Rush for Romanian Citizenship”. *Infotag*, 2000. február 7.

²⁶ *Infotag*, 2000. március 6.

²⁷ „Romania Indirectly Stimulates Legislation Violation by Moldovans”. *Infotag*, 2000. március 7.

alapvető kérdésekben, mint az adózás, katonai szolgálat, ingatlanvásárlás; az elnöki hivatal kifejezte továbbá a Moldovai Köztársaság azon szándékát is, hogy a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket Romániával, Oroszországgal és Izraellel szerződéses úton kívánja rendezni.²⁸ Az ezt követő kétoldalú tárgyalásokon a román külügyminiszter, Petre Roman és moldovai tárgyalópartnere, Nicolae Tăbăcaru megállapodtak abban, hogy kétoldalú megállapodást hoznak tető alá a kettős állampolgárságról.²⁹ Beszámolók szerint a moldovai megállapodás-tervezet feltételként szabta, hogy a román fél szolgáltatson adatokat a kettős állampolgárokról a moldovai fél számára a két ország közötti kapcsolatok nagyobb átláthatósága és minden fajta „gyanakvás” kiküszöbölése érdekében. Ezzel egy időben a moldovai elnök, Petru Lucinschi politikai kampányba kezdett a kettős állampolgárságra vonatkozó moldovai jogi szabályozás módosítása érdekében; ezt állítólag az tette szükségessé, hogy Moldova 1999-ben csatlakozott *Az állampolgárságról szóló európai egyezményhez*, amely a résztvevő államoknak megengedőbb hozzáállást ajánl a kettős állampolgárság intézményével kapcsolatban.³⁰

Az állampolgársági törvény módosítása mindazonáltal nagy belpolitikai vitát robbantott ki, amely szorosan kapcsolódott Moldova bel- és külpolitikai dilemmáihoz. A moldovai parlament által 2000. május 25-én megszavazott törvény szigorúbb követelményeket fogalmaz meg a moldovai állampolgárság elnyerésével kapcsolatban, ugyanis megköveteli az állampolgárságért folyamodóktól, hogy a honosítás előtt tíz évet Moldovában lakjanak, és bizonyítsák jártasságukat a moldovai jogrend, történelem és nyelv ismeretében. Az állampolgárságról szóló európai egyezménynek megfelelően az új törvény elfogadja a kettős állampolgárságot a vegyes házasságban élő személyek, valamint a külföldről örökbe fogadott vagy vegyes házasságból született

²⁸ „Președenția a elaborat un proiect de acord cu privire la dubla cetățenie”. *Basa Press*, 2000. március 13.

²⁹ „Bucureștiul va oferi Chișinăului date despre cetățenii moldoveni care dețin și cetățenia română”. *Basa Press*, 2000. március 28.

³⁰ „Chișinăul a recunoscut dreptul la dublă cetățenie în anumite cazuri”. *Basa Press*, 1999. október 14.

gyermekes esetében. Ugyanakkor a törvény előírja, hogy a külügyminisztériumnak azonosítania kell a kettős állampolgársággal rendelkezők személyét, és kérnie kell denaturalizációjukat.³¹ A romániai és a moldovai parlamenti választások előestéjén elfogadott új állampolgársági törvény pánikot keltett a kettős állampolgársággal rendelkezők körében, és egyúttal gyengítette a politikai ellenzéket. Nyilvánvaló volt, hogy Lucinschi elnök a 2001 februárjára kitűzött választások előtt az állampolgársági törvényt a Románia-barát ellenzék elleni politikai fegyverként használja.

2001 februárjában a Románia-barát politikai erők súlyos választási vereséget szenvedtek Moldovában, a győzelmet a Kommunista Párt szerezte meg. Azóta az új elnök, Vladyimir Voronyin erőteljes kampányt indított a kulturális politika terén a Románia-barát politikai erők marginalizálására, ami Moldova és Románia kapcsolatait teljes zsákutcába jutatta. A moldovai politikai elit, a nemzeti identitás mibenlétéről folytatott tízévesi terméketlen vita után újra a nemzeti identitás szovjet variánsát vette elő, a moldovanizmust. A szovjet utódállamok között Moldova nagyon is sajátos esetet képez, ugyanis a függetlenség kihirdetésekor az állampolgárság kérdése körül nem folytak politikai küzdelmek, de tíz év alatt a kettős állampolgárság rohamos terjedése az állampolgárság jogi szabályozását a politikai küzdelem középpontjába állította, és a nemzeti identitásról és a fejlődés követendő útjáról folytatott heves viták ütközőzónájává tette.

A kettős állampolgárság és a román–magyar viszony

Az 1991-es román állampolgársági törvénynek a kettős állampolgárságra vonatkozó része hatással volt az Erdélyben élő magyar nemzetiségűek státusára is. Ahhoz, hogy megértsük ezt a kapcsolatot, helyénvaló lesz, ha most röviden áttekintjük a nemzet egymást részben fedő, de végső soron ellentétes meghatározásához kapcsolódó román–magyar ideológiai konfliktust. Ez a vita az 1918-at követő időszakban kezdődött, amikor Erdély Romániához

³¹ „O comisie parlamentară recomandă președenției să renunțe la un articol din proiectul legii cetățeniei”. *Basa Press*, 2000. március 22.

csatolása szükségessé tette a két ország állampolgárságának jogi elhatárolását, ami viszont hosszú nemzetközi jogi eljárást eredményezett a magyar állampolgárságot választott erdélyi magyar nemzetiségűek földtulajdonlásával kapcsolatban.³² Ez a vita nemcsak folytatódott, hanem még fel is erősödött a kommunista időszakban, amikor is a határon túli magyarok sorsa iránti, az 1970-es években megjelent magyarországi érzékenység és érdeklődés szembetalálkozott a Nicolae Ceaușescu által vezetett romániai kommunista rezsim nacionalista irányvonalával, ami a két ország nyilvános és hivatalos politikai diskurzusának ütközéséhez vezetett. A vita csúcspontját az 1980-as évek végén érte el, amikor a romániai magyar kisebbség státusáról folytatott román–magyar jogi és politikai viták uralták a különböző nemzetközi tanácskozások, például a EBESZ-ülések napirendjét. E viták során a román fél a nemzet államközpontú meghatározását alkalmazta, területi és politikai egységként definiálva azt. Mivel a nemzeti öntudatot kulturális, és nem politikai jelenségként értelmezték, az erdélyi magyarokat értelemszerűen „etnikai kisebbségként” határozták meg, amelyet csupán a közös kultúra köt a magyarországi magyarokhoz. Ennek megfelelően a romániai kommunista rendszer vezetője, Nicolae Ceaușescu tagadta, hogy az etnikai kisebbségek más nemzetekhez tartoznának, mivel – véleménye szerint – a nemzet sok évszázados „együttélés” eredményeképpen jött létre, és a magyarok, németek, szerbek és a többi kisebbségi csoport a román nemzet részét alkotják.³³

A másik oldalon viszont a magyar fél a nemzet etnicista meghatározását alkalmazta, közös kultúrával és eredettel definiálva azt.³⁴ Ebből az eltérő perspektívából szemlélve, a nemzeti öntudat politikai – és nem csak kulturális – jelenség, amely egy közös kormányzat igényében is kifejeződik. Ebből következően

³² A trianoni békeszerződés 10. cikkelye lehetővé tette, hogy a kisebbségek megválasszák állampolgárságukat a Osztrák–Magyar Monarchia utódállamai közül.

³³ Nicolae Ceaușescu, 1987. február 23. A Szabad Európa Rádió Archívuma, Budapest, Romanian SR/3, Radio Free Europe Background Report, 1987. április 22., 12.

³⁴ A nemzet *államközpontú* és *eticista* definíciójára vonatkozóan lásd Anthony Smith: *Theories of Nationalism*. London: Duckworth, 1971. 176.

a romániai magyarok „nemzeti kisebbségnek” tekintendők. A magyar diplomáciában az 1980-as évek második felében fontos szerepet betöltő Szűrös Mátyás ezt a szemléletet 1985-ben a következőképpen fejezte ki: „a határainkon túl, de főként a Kárpát-medencében élő magyarok a magyar nemzet részét képezik. Minden joguk megvan arra, hogy elvárják Magyarországtól, hogy felelősséget érezzen a sorsukért és felemelje a szavát értük, ha diszkrimináció éri őket”.³⁵

Magyarország és a romániai magyar kisebbség közötti kapcsolat 1989 után is nagyon érzékeny kérdés maradt a román politikusok és a román közvélemény számára. 1990-ben a vita új szakaszába lépett, amikor a magyar állam azon kötelezettsége, hogy védelmezze a határon túl élő magyarok érdekeit, az alkotmány 6. cikkelyében is megfogalmazást nyert: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Ehhez járult még, hogy a magyar diplomácia ezen elv nemzetközi jogi érvényességét is megpróbálta elfogadtatni, a nemzeti kisebbségek és az „anyaország” közötti kapcsolatok fontosságát hangsúlyozva, azt állítva, hogy a nemzetiségi ügy nem képezi az adott ország kizárólagos belügyét, mivel vannak emberi jogi és államközi vonatkozásai is. Ez a magyar álláspont hozzájárult a román–magyar diplomáciai viták további elmérgesedéséhez.

A vita új romániai belpolitikai dimenzióval gazdagodott akkor, amikor 1989 decemberében létrejött a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a romániai magyarok legfontosabb politikai képviselői szerve. Az RMDSZ egyfelől a romániai magyarokat a magyar nemzet integráns részének tekinti, és őket Romániában társnemzetként vagy államalkotó nemzetként határozza meg. Másfelől viszont, nemzetközi szinten az RMDSZ igényt tart arra, hogy a romániai magyar közösség legitím képviselőjének ismerjék el, és bevonják minden, Románia és Magyarország között, a magyar kisebbség státusára vonatkozóan kötendő kétoldalú megállapodás előkészítésébe. Ezt az igényt Magyarország legitimnek ismerte el. A szomszéd országokban

³⁵ A Szabad Európa Rádió Archívuma, Budapest, Romanian SR/3, *Radio Free Europe Background Report*, 1985. április 22. 3.

élő magyar kisebbségek képviselőivel való állandó és rendszeres politikai konzultáció intézményes kereteinek megteremtése céljából a magyar kormány a Miniszterelnöki Hivatal Határon Túli Magyarok Titkársága néven bizottságot állított fel, amelyet 1992-ben a Határon Túli Magyarok Hivatalaként újjászervezett, és a Külügyminisztérium ellenőrzése alá rendelt.³⁶ Továbbá, a magyar kormány ugyancsak kiállt az RMDSZ azon joga mellett, hogy véleményt nyilváníthasson a román–magyar alapszerződés kimunkálásának folyamatában (1994–1996): „A magyar kormány formálisan nem képviselheti más államok magyar nemzeti kisebbségeihez tartozó állampolgárait, azonban lényegi követelménynek tartja, hogy az érintett kisebbségek képviselői kifejtessék véleményüket a folyamat [a román–magyar tárgyalások] során, és úgyszintén véleményt nyilváníthassanak az elért megállapodásokról”.³⁷

A román fél visszautasította ezt az igényt azzal érvelve, hogy az RMDSZ egy politikai párt, míg a Magyarország és Románia közötti kérdések megoldása a kormányok dolga: „A kétoldalú szerződés egy Románia és Magyarország közötti szerződés, és a két ország kapcsolatait érinti. A magyar kisebbséghez tartozó személyek Románia állampolgárai, és a román állammal való kapcsolatuk hasonlóképpen nyer megoldást, mint az összes többi állampolgár kapcsolata. A romániai magyar kisebbség jogait nem a román–magyar szerződés garantálja, hanem Románia alkotmánya, az ország törvényei és a Románia által aláírt nemzetközi egyezmények”.³⁸

Végül is a román és a magyar fél egy hosszú és fáradságos tárgyalási időszak után, 1996. szeptember 16-án aláírta *A Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződést*. A szerződés tartalmaz egy kitétel, amely szerint mindkét ország „nem diszkriminatív alapon” támogatja egymás integrációs erőfeszítéseit

³⁶ Lásd a 90/1992. számú, A határon túli magyar kisebbség kormányhivataláról szóló kormányhatározatot.

³⁷ *Concluding Document of the Inaugural Conference for a Pact on Stability in Europe*, Interpretative Statement, point 1.5.

³⁸ Traian Chebelevu román elnöki szóvivő szavai. *Evenimentul Zilei*, 1997. május 27.

a NATO-ba és az Európai Unióba.³⁹ Ezen felül a két ország intézményesített mechanizmust állított fel az állandó dialógus fenntartására, amit a francia–német megbékélés modellje inspirált.⁴⁰ Természetesen a szerződés nem jelentette azt, hogy nem lesznek konfliktusok a közeljövőben, de biztosította, hogy azok jogi viták formáját öltik majd, és politikai egyeztetéssel oldódnak meg.

Kettős állampolgárság: megoldás a vízumkérdésre?

A román–magyar diplomáciai megbékélés ellenére, a Romániában élő magyarok státusa továbbra is éles vitákat generált a két ország között. 1997-től kezdődően e viták középpontjában a kettős állampolgárság kérdése állt; a vitát tovább erősítette a Románia és Magyarország között esetlegesen bevezetendő vízumkényszer, valamint Magyarország jobb EU-csatlakozási kilátásai.

A kettős állampolgárságról folytatott vita az osztrák külügyminiszternek a cseh és a magyar hatóságokhoz intézett azon kérése kapcsán robbant ki, hogy a két ország vezessen be vízumkényszert a Romániából érkező turisták számára. Mivel a román állampolgárokkal szemben alkalmazandó vízumkényszer óhatatlanul káros hatással lett volna a romániai magyarok Magyarországgal való szabad és intenzív kapcsolattartására – ez számukra létfontosságú –, e javaslat heves reakciókat váltott ki a romániai magyar kisebbség körében, és konkrét garanciákat követeltek, hogy az „anyaországgal” való kapcsolattartást ez nem fogja komolyabban gátolni. Ilyen előzmények után állt elő Katona Ádám, az Erdélyi Magyar Kezdeményezés elnöke 1997. augusztus 26-án azzal az RMDSZ vezetőségéhez intézett kéréssel, hogy a szervezet iktassa céljai közé a magyar állampolgárság megadását a romániai magyarok számára, ezzel biztosítva szabad mozgásukat.⁴¹ A magyar diplomácia nagyon óvatosan fogadta ezt a javaslatot. Mind Szócs Ferenc, Magyarország bucaresti nagykövete, mind Kovács László magyar külügyminiszter elismerte a kérdés rendkívüli jogi és társadalmi politikai bonyo-

³⁹ *România și minoritățile. Colecție de documente.* Târgu Mureș: Pro Europa, 1997. 162.

⁴⁰ Iordachi: „The Romanian-Hungarian Reconciliation Process”.

⁴¹ *Evenimentul Zilei*, 1997. augusztus 27.

lultságát, és tagadták, hogy a magyar kormány jogszabálytervezetet készítene elő a kettős állampolgárság megadásáról a romániai magyarok számára. Igaz, hasonlóan a romániai állampolgársági törvénykezéshez, az 1993-as magyar állampolgárságról szóló törvény szerint azok a nem magyar állampolgárságú magyar nemzetiségűek jogosultak kedvezményezett honosíttatásra, akiknek felmenői ágon legalább egy rokona magyar állampolgár volt (4. fejezet, 3. paragrafus).⁴² Azonban a magyarországi szabályozás szerint a repatriáció egyénileg és nem kollektív módon történik, és ellentétben a romániai törvénykezéssel, számos előfeltétel teljesülése szükséges hozzá, többek között az, hogy a kérelmező az előterjesztés előtt folyamatosan egy évig Magyarországon lakjon, és meghatározott jövedelmet igazoljon. Egy sajtókonferencián Szócs Ferenc elismerte, hogy a törvény bevezetésével több ezer ember rendelkezik kettős, román–magyar állampolgársággal, de rámutatott, hogy ez csak azért lehetséges, mert ezek az emberek jelenleg Magyarország területén élnek.

A magyar diplomácia által elfoglalt bölcs álláspont abból a felismerésből fakadt, hogy ez a kérdés jogi és társadalmi-politikai szempontból rendkívüli következményeket rejt magában. A kettős állampolgárság megadása a Romániában élő magyarok számára jóval túlmegegy a Magyarországra történő, a magyar nemzetel való kulturális kapcsolatok fenntartásához szükséges szabad beutazásra vonatkozó legitím igényük biztosításán: felruházná őket mindazon polgári és politikai jogok teljességével, amelyre a magyar állampolgárok jogosultak az ország jogrendjéből következően, ideértve a Magyarországon történő, korlátlan időre való letelepedés, valamint ingó és ingatlan vagyon szerzésének jogát, a munkavállaláshoz, a meghatározott szintű oktatáshoz, az orvosi és a társadalombiztosítási ellátáshoz való jogot. Nem szükséges hangsúlyoznunk, hogy az ilyen, Magyarországra irányuló bevándorlás következményei felmérhetetlenek lennének.

⁴² *Evenimentul Zilei*, 1998. szeptember 17. A magyar hatóságok 1991 és 1993 között 13 000, főleg erdélyi és vajdasági etnikai magyar igényét regisztrálták. 1998 első felében 3027 személy kapott magyar állampolgárságot, közülük 1772 román állampolgár volt. Az adatokra vonatkozóan lásd *Evenimentul Zilei*, 1998. július 21.

Egy ilyen döntés ellentétes lenne Magyarország hagyományos, a régióban folytatott bevándorlási politikájával is. A történelem azt mutatja, hogy – a többi „magas státusú” kelet-közép-európai kisebbséggel (németek, zsidók) ellentétben – az emigráció soha sem volt kívánatos opció a magyar kisebbség számára. Először is, Magyarország népsűrűsége az egyik legmagasabb Kelet-Közép-Európában, ugyanakkor Magyarország gazdasági potenciálja viszonylag korlátozott, ebből következően rendkívüli nehézségekbe ütközne az, ha egyik napról a másikra potenciális új állampolgárok millióit fogadná be. Fontos annak a felidézése is, hogy az RMDSZ programja szintén a romániai magyar közösség történelmi szülőföldjeként határozza meg Erdélyt, külön kiemelve az emigráció nem kívánatosságát. Ezért nem meglepő, hogy az RMDSZ elnöke, Markó Béla hivatalos minőségében egyszer sem támogatta a romániai magyarok kettős állampolgárságára vonatkozó javaslatot.

Az 1998. májusi magyarországi politikai változás után ugyanakkor számos jel arra utalt, hogy az Orbán Viktor vezetésével felállított új kormány újragondolhatja a romániai magyaroknak adandó magyar állampolgárság kérdését. Orbán Viktor 1998 júliusában, első hivatalos romániai látogatásakor jelezte, hogy a magyar kormány alternatív megoldásokon gondolkodik, ugyanakkor nem zárta ki egyértelműen a kettős állampolgárság lehetőségét, sőt kijelentette, hogy „amennyiben ilyen irányú kérés érkezik [az RMDSZ-től], Magyarország meg fogja adni a kettős állampolgárságot”⁴³. Ez a félreérthetetlen ígéret felbátorította a kettős állampolgárság híveit az RMDSZ-en belül. Nyomásuk hatására Markó Béla, aki soha sem foglalt állást a kettős állampolgárság megadása mellett, némileg árnyalta álláspontját, és kijelentette, hogy „az RMDSZ sem nem ellenzi ezt a lépést, sem nem javasolja, hanem elemzi. Mindazonáltal az optimális megoldás a vízummentesség”⁴⁴.

Orbán Viktor nyilatkozata azonnal a román illetékesek heves reakcióját váltotta ki. A román elnök főtanácsadója „két-ségbeesett megoldás”-nak minősítette a kettős állampolgárság

⁴³ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 21.

⁴⁴ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 27.

megadását a romániai magyar népesség számára, amely „az állampolgárok két kategóriáját hozná létre egy országban”, és következésképpen „megrontaná kisebbség és többség viszonyát Romániában”.⁴⁵ A romániai ellenzéki pártok szintén azonnal elutasították a kettős állampolgárságot mint a romániai magyarok számára kínálkozó megoldási lehetőségét. A Romániai Szociális Demokrácia Pártja (PSDR) a javaslatot úgy minősítette, hogy annak célja a „román állam tekintélyének aláásása állampolgárai előtt, valamint a nemzetállam gondolatának lejáratása”, és figyelmeztetett, hogy azok a román állampolgárok, akik „más állampolgárság után sóvárognak, el fogják veszíteni a románt”. Ezen felül a PSDR elvetett mindenfajta alternatív kompromisszumos javaslatot, ami biztosítaná a romániai magyarok szabad utazását, és arra figyelmeztetett, hogy már annak a gondolata is, hogy Magyarország megkülönböztetett elbánásban részesítse a romániai magyarokat a vízumrendszerrel illetően, „súlyos nemzeti feszültséget” fog kelteni. Mint láthatjuk, a kettős állampolgárság gondolatának felvetése szenvedélyes reakciókat váltott ki a román és a magyar politikusokból, és egy új diplomáciai vitafrontot nyitott a két ország között, veszélybe sodorva a két ország közötti politikai megbékélés eredményeit.

A státustörvény: a kettős állampolgárság leplezett formája?

A státustörvény 2001 júniusában történt elfogadását – amivel egy újabb jelentős diplomáciai krízis alakult ki a térségben – a romániai magyarok jogi státusáról folytatott román–magyar polémia csúcspontjának tekinthetjük. Első pillantásra a törvény Magyarország nemzetpolitikájának folytatása: a magyar alkotmány 6. cikkelyével összhangban kinyilvánított célja, hogy biztosítsa „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozását, szülőföldjükön való boldogulását, valamint nemzeti azonosságtudatát”.

Mindemellett a státustörvény számos magyar nemzetpolitikai újítást is tartalmaz. Először is, hatálya azokra „a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, a Ro-

⁴⁵ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 27.

mániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki”, akik „magyar állampolgárságukat nem önkéntes lemondással veszítették el”, valamint együttélő házastársaikra és „a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekeikre, még ha egyébként nem magyar nemzetiségűek is”. Így a törvény hatálya kombinálja az etnikai-nemzetiségi elvet („magyar nemzetiségű személyek”) az államközpontú megközelítéssel („magyar állampolgárságukat nem önkéntes lemondással veszítették el”) és a területi elvvel (csak a környező országokban élő magyarokra vonatkozik és nem a teljes magyar diaszpórára az egész világon). Éppen a területi és az államcentrikus elemek e kombinációja, valamint az állampolgárság nem önkéntes elvesztésére tett történelmi utalás volt az, ami azon vádak kiindulópontjául szolgált, melyek szerint a törvényben Nagy-Magyarország szimbolikus helyreállítását célzó, rejtett irredenta program húzódik. Ehhez járul az, hogy a „státustörvény” területi alkalmazhatóságát sokan szintén problematikusnak találják. A törvény szerint a hatálya alá tartozó személyek kedvezményekben és támogatásokban „a Magyar Köztársaság területén, illetőleg a szomszédos államokban lévő lakóhelyükön” részesülnek. A törvény e területen kívüli jellege összeütközésben van az államiságról és a területi szuverenitásról a szomszéd országok jogrendje által képviselt felfogással. A törvény másik, igencsak vitatott aspektusa egy, „Magyar igazolvány” néven bevezetendő arcképes igazolvány, amely „tanúsítja a kérelmező magyar nemzetiségét”. Ez az igazolvány hivatalos személyi okmánynak tekinthető, mivel rendszeresen meg kell újítani és visszavonható, ha tulajdonosa bűncselekményt követ el vagy megváltozik a magyar államhoz való jogi viszonya. Ami a határon túl élő magyaroknak nyújtott támogatást illeti, a törvény hatálya alá tartozók „kedvezményekben és támogatásokban részesülnek”, amelyek a következő nagyobb kategóriákba sorolhatók: oktatás és kultúra, tudomány, társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás, utazási kedvezmények és munkavállalás.

A román kormány kommunikéje, amelyben a státustörvényt értékelte, azt a romániai magyarok számára „második állampol-

gársággal felérő helyettesítő megoldásnak” minősítette.⁴⁶ A fő kifogások a törvény diszkriminatív jellegére vonatkoztak, azt hangsúlyozva, hogy etnikai alapon különbséget tesz Románia állampolgárai között, ami ellentétes az Európa Tanács, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény és a román–magyar alapszerződés betűjével és szellemével. Ugyancsak kifogásolták a törvény területen kívüli alkalmazhatóságát, ami potenciálisan összeütközésben van a román állam elfogadott szuverenitási doktrínájával. Válaszul a román kormány kifejezte határozott szándékát, hogy a kettős állampolgárságra vonatkozó törvénykezés szigorításával és a külföldről származó juttatások kedvezményezettjeire kivetendő speciális adó bevezetésével Románia területén meg fogja akadályozni a törvény alkalmazását.

Vajon valóban a kettős állampolgárságról szóló törvénynek tekintendő-e a „státustörvény”? Az előbb elmondottak alapján az biztos, hogy a törvény eredetét tekintve valóban a romániai magyaroknak adandó kettős állampolgárságról szóló viták szülötte. Sőt a törvény rendelkezései túlmennek a kisebbségi jogok Európában elfogadott standardján, ugyanis intézményesítik az etnikai hovartartozást, kedvezményes elbánást biztosítva a magyar nemzetiségűek számára a magyar állammal való kapcsolatukban, lehetővé téve, hogy részt vegyenek az anyaország kulturális életében és részesüljenek anyagi jólétéből. Ugyanakkor a törvény mégsem biztosít teljes körű szociális és politikai jogokat a határokon túl élő magyaroknak. Az őket megillető gazdasági jogosultságok a minimumra szorítkoznak, és csupán idényjellegű munkavállalási engedély megadását, korlátozott utazási kedvezményt, valamint a kulturális és az oktatási intézményekhez való hozzáférés jogát tartalmazzák. A lényegesebb szociális juttatások, mint például az orvosi ellátás csupán a Magyarország területén ideiglenesen tartózkodó személyeket illetik meg, még hozzá bizonyos feltételek teljesülése esetén. Az is igen fontos, hogy a törvény a határon túl élő magyar nemzetiségűeket a fentebbi szociális-gazdasági

⁴⁶ Cabinetul consilierului de stat pe probleme de politică externă a Guvernului României, „În contradicție cu normele internaționale de drept”. 22 Plus, XII (5–11 June 2001) 130.

jogosultságokon kívül nem ruházza fel semmilyen, a magyar állampolgársághoz kapcsolódó politikai jogosítvánnyal, mint amilyen például az országos és az önkormányzati választásokon való részvétel joga, a föld tulajdonlásának joga vagy a magyar államapparátusban való munkavállalás joga. Bizonyos szempontból úgy tűnik, hogy a státustörvényt sokkal inkább az anyaország gazdasági szükségleteihez igazították, semmint a szomszédos országokban élő magyarok igényeihez; a törvény a kedvezményezettek számára a nemzettagság szimbolikus formáját kínálja, miközben nem adja meg a kollektív állampolgársági tagságot. Ezenkívül a törvény negatívan hatott a magyar kisebbség és a román többség viszonyára, ösztönözte a romániai magyar nemzetiségűek magyarországi munkavállalását és anyagi segélyezését, ahelyett, hogy elősegítette volna boldogulásukat abban a társadalomban, ahol élnek. Végül, de nem utolsó sorban az, hogy a státustörvény megalkotása magyar–román politikai egyeztetések nélkül zajlott, a törvény bevezetése után a két ország viszonyában jelentős krízist okozott, és ez a krízis erősen próbára tette a Románia és Magyarország közötti, 1996-os politikai megbékélést.

Összegzés

Jelen tanulmány a befogadó jellegű nemzeti és állampolgársági politikák feléledését vizsgálta a posztkommunista Kelet-Közép-Európában, rámutatva arra, hogy a lezajlott radikális gazdasági, társadalmi és politikai változások az állampolgárság klasszikus definíciói helyett a nemzethez tartozás összetett és heterogén formáit részesítették előnyben. A tanulmány felvonultatta a befogadó jellegű nemzetpolitikák elterjedése mögött álló, meglehetősen sokféle motivációkat: ide tartozik az a törekvés, hogy politikailag intézményesítsék a nemzeti kisebbségek és az anyaország közötti kulturális összetartozást, garantálják az anyaországba való beutazás szabadságát a nemzeti kisebbségek számára, elejét vegyék tömeges bevándorlásuknak, vagy éppen külföldről szaképzett munkaerőt vonjanak be a gazdaságba. Ezek az érdekek szabják meg minden esetben a nemzeti kisebbség és az anyaország integrációjának fokát, és ez a kulturális politikától a kedvezményezett honosíttatási jogokig, kedvezményes jogi státustól

a határon túli kisebbségek, kompakt nemzeti közösségek védelmének legátfogóbb formájáig, a kettős állampolgárságig terjedően variálódhat. Az elemzés nem csak az államközi szintet vizsgálta, hanem a nemzetiségben érintett és a politikai folyamat különböző rétegeiben elhelyezkedő szereplőket is azonosította. Így, az egyén szintjén, a regionális gazdasági és politikai megosztottság világában egy második útlevél megszerzése „kiutat” jelenthet – társadalmi mobilitást és szabad utazást, valamint olyan anyagi javakhoz való hozzáférést biztosít, mint a munka, a képzés és a társadalombiztosítás. A nemzeti kisebbségek számára az anyaországi állampolgárság az anyaországgal való kapcsolat megőrzését, illetve az anyaország anyagi javaiban és kulturális életében való részesedést jelenti. Ugyanez a „kiút-lehetőség” vonzza a nemzeti kisebbségek politikai elitjét, amely az anyaország politikai szervezetének része kíván lenni, illetve gazdasági-politikai krízis idején személyes jólétét látja ezáltal biztosítva. A nemzetépítő állam (nationalizing states) számára a kettős állampolgárság megtagadása az etnikai kisebbségek és anyaországuk közti kapcsolatot lehatárolhatja, sőt meg is szüntetheti. Ezzel szemben, a kettős állampolgárság megadása az anyaország (external national homelands) számára a határon túli nemzeti közösségekkel való kapcsolat intézményesítésének leghatásosabb eszköze.

A jelen tanulmány végkövetkeztetése az, hogy a státustörvény meghozatala és végrehajtása körüli román–magyar polémia a Románia és Magyarország között már régóta meglévő ideológiai vita megváltozott körülmények közötti folytatása, amely a nemzet ellentétes, de némileg egymást fedő meghatározásának eredménye. Ezért a státustörvény körüli politikai viták mintegy sűrítve tartalmazzák a román–magyar viszony teljes mintakészletét, feltárva az egyes elemek, vagyis a „nemzetállami politikát folytató állam”, az „anyaország” és a „nemzeti kisebbség” közötti komplex, interaktív viszony természetét.⁴⁷ A jelen tanul-

⁴⁷ Itt a Rogers Brubaker által kidolgozott, három különböző és egymással ellentétes nacionalizmus-fogalmakra támaszkodom. Lásd Rogers Brubaker: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

mány mellett érvel továbbá, hogy a státustörvényt a közép-kelet-európai befogadó nemzet- és állampolgársági politikák újjászületésének tágabb összefüggésében kell vizsgálni. Románia és Magyarország szimbolikus nemzetszűkületének és állampolgárszűkületének politikái közötti kölcsönhatás jól szemlélteti a posztkommunista kelet-közép-európai nemzetállamok számára elérhető politikai lehetőségek széles körét. A tanulmány hátralevő része a két ország politikai elitje által követett, a határon túli nemzeti közösségekre vonatkozó nemzeti politikák hasonlóságaira és különbségeire világít rá.

Milyen következtetések vonhatók le a magyar státustörvény és a kettős állampolgársággal kapcsolatosan folytatott román politika összehasonlításából? Első látásra úgy tűnik, hogy a két törvény különböző kategóriába tartozik. Míg a román törvény a volt román állampolgárok repatriációhoz való jogáról beszél, addig a magyar státustörvény a magyar állam által a határon túl élő magyarok számára juttatott és fenntartott jogokat, illetve kivételes bánásmódot szabályozza. Ugyanakkor mindkét törvény a saját kategóriáján túlmutató elemeket is tartalmaz. Először is, a román állampolgársági törvény, a klasszikus repatriációs törvényekkel ellentétben, nem követeli meg a volt állampolgároktól, hogy visszatelepüljenek az országba. Így a törvény rendelkezései a „repatriáció” fogalmát teljesen kiüritik, és inkább az állampolgárság helyreállításáról szóló szabályozásnak tekinthetők. A magyar státustörvény pedig több egy kisebbségvédelemre korlátozódó törvénytől. Nem pusztán megvalósítandó kulturális politikákat vagy a nemzetszűkület tisztán szimbolikus formáját tartalmazza, hanem a határon túl élő magyarok számára hozzáférést biztosít a munkaerőpiachoz és bizonyos jóléti intézményekhez, ami máskülönben csupán a magyar állampolgárok számára állna nyitva. Ebbéli törekvésekben a két törvény között számos hasonlóságot fedezhetünk fel. Először is, mindkettő államcentrikus megközelítést alkalmaz, mivel a *volt* állampolgárokat célozzák, akik a határok megváltozása következtében veszítették el állampolgárságukat. Ugyanakkor, míg a román törvény az összes korábbi állampolgár számára megadja az állampolgárság helyreállításának jogát, nemzetiségüktől függetlenül, a magyar státustörvény az államcentrikus szemléletet az

