

DIASZPÓRÁK ÉS AZ ANYAORSZÁG KAPCSOLATA

VASS ÁGNES

Kivonat: Annak ellenére, hogy a kettős állampolgárság nemzetközi jogi szempontból vitatott kérdés, napjainkban egyre több állam teszi lehetővé a többes állampolgárságot. Ennek leginkább politikai, illetve gazdasági magyarázata van: az anyaország ezzel kívánja garantálni, hogy a nem az ország területén élő, de önmagukat a nemzethez tartozókként meghatározó személyek is kapcsolatban legyenek az anyaállammal.

A kettős állampolgárság gyakorlata nem egységes az egyes európai államokban. Ennek okait leginkább az eltérő történelmi sajátosságokban kereshetjük. A nyugat-európai országok esetében a kettős állampolgárság kérdése szorosan kapcsolódik a bevándorlás-politika szabályozásához, míg a közép- és kelet-európai országok esetében leginkább a határon túl élő nemzetrészek anyaállammal való viszonyának erősítését szolgálja. Az államok között abban is nagy eltérés tapasztalható, hogy milyen módon határozzák meg, kik azok a külföldön élő polgárok, akik számára garantálja az anyaállam a kettős állampolgárságot. Ebben a kérdésben különleges helyet foglalnak el a diaszpórák és az a gyakorlat, melyet irányukban az egyes államok alkalmaznak. A diaszpórák számára biztosított kettős állampolgárság tovább bővíti a kettős állampolgárság megadásának gyakorlatát, tovább bonyolítva ezzel a kérdés összetettségét. Tanulmányomban a diaszpóra és az anyaállam közt a kettős állampolgárság megadásával létrejött viszonyt elemzem, ennek jogi, politikai és gazdasági dimenzióival együtt. A kettős állampolgárság valóban alkalmas eszköz arra, hogy összekösse az anyaállamot és a külföldön élő diaszpórákat?

Kulcsszavak: diaszpóra, anyaállam, befogadó ország, státustörvények állampolgárság, nemzetközi jog.

A TANULMÁNY VÁZLATA:

1. Diaszpóra definíciója és változásai
2. Diaszpórapolitika a rendszerváltozástól a kormányváltásig
3. A diaszpórák jelentőségének növekedése – lehetséges okok
4. Jelen diaszpórapolitika kerete és intézménye és eddigi eredményei

*

A diaszpóra fogalmát nem egyszerű meghatározni, még akkor sem, ha a témakörben rendkívül gazdag szakirodalom áll rendelkezésünkre. A szó maga görög kifejezés, mely szétszóródást jelent. Az értelmezésnél fontos tehát, hogy létezik egy adott közösség, egy (elképzelt vagy valós) anyaállam, egy nemzet, melyhez a diaszpóra tagjai tartozónak vallják magukat. Ebből a szempontból fontos továbbá, hogy ehhez a közösséghez az egyén hogy viszonyítja saját magát. A fogalom értelmezését az is megnehezíti, hogy mely közösségekről beszélünk és milyen időszakban vizsgáljuk annak kapcsolatrendszerét. A szakirodalom szerint a diaszpóra lét eleme a migráció. Ebben a tekintetben tehát pl. a határon túli magyarok nem számítanak diaszpórának annak ellenére sem, hogy a nyugati szakirodalom jelentős része ezeket a közösségeket is a diaszpóra kifejezéssel illeti. A diaszpóra alapvetően egy olyan közösség, mely migráció útján, kivándorlással érkezett a terület szerinti államba, etnikailag eltér a befogadó ország lakosságától és (erős) érzelmi kötődése van a kibocsátó ország iránt, ahová visszatérhet, bár ez utóbbi nem mindig valósul meg.¹ Le kell szögezni, hogy amíg pl. egy adott állam állampolgárságát születéssel vagy leszármazással megkaphatja valaki, addig egy diaszpórához való tartozás nem ennyire automatikus – vagyis nem minden, külföldön élő, az anyaországgal valamilyen formában kapcsolatba hozható személy válik egy adott diaszpóra tagjává.

¹ Sík, Endre: A migráció szociológiája 2. ELTE TáTK, Budapest, 2011

A szétszóródás/szétszórás során az egy meghatározott területről kivándorlók közötti kapcsolatok megmaradása a szülőföldjükől valamilyen oknál fogva távozó csoportok közösségi voltát mutatja. E kapcsolatrendszerben speciális helyet kap a szülőfölddel, anyaországgal fenntartott viszony milyensége, minősége is. Tölölyan szerint a diaszpóra csak az anyaországgal, a kibocsátó országgal összefüggésben értelmezhető. A diaszpórában élő közösségek látványosan tükrözik nem csak az őket befogadó, hanem az őket kibocsátó ország/társadalom politikai, gazdasági és kulturális jelegzetességeit. A diaszpórák továbbá segíthetnek a nemzeti öntudat felélesztésében és ennek egyes elemei megteremtésében is.² Turner és Bonacich szerint a diaszpórák magatartását nagyban befolyásolja az anyaországgal fenntartott kapcsolatuk, mely lehet bizonytalan, erős illetve ambivalens. Egy kibocsátó országnak több diaszpórája lehet, melyekkel eltérő intenzitású és minőségű kapcsolatot tarthat fenn. E vizsgálódás szempontjából nem zárhatjuk ki a globalizáció és egyéb más folyamat politikai, gazdasági, technológiai és kulturális hatásait, melyek nem csak magát a diaszpóra-közösségeket, hanem a kibocsátó állammal fenntartott kapcsolataikat is befolyásolja.³ A közösségi kapcsolat megléte tehát a diaszpóralét egyik kulcseleme. Ezen kívül további jellemzői a diaszpóra közösségeknek, hogy az anyaországnál általában - főleg gazdaságilag- erősebb államokban élnek, felvállalják többes identitásukat és el is fogadják a sokszerűséget, illetve új jelenségként értelmezhető, hogy az anyaországgal való kapcsolatuk egyre szervezetebbé válik, nem egy esetben közjogi jellegű kapcsolat is létrejöhöz közöttük.⁴ A diaszpóra és az anyaország közötti kapcsolat milyensége lehetővé teszi, hogy a diaszpórában élő közösségek részt vegyenek az anyaországi döntéshozatalban, az anyaország egyszerűsítheti számukra az anyaországba való beutazást, letelepedést vagy a családdegyesítést, különféle kedvezményeket, támogatást nyújthat az anyaország számukra, illetve állampolgárságot is adhat nekik.

A Velencei Bizottság 2001-es, a nemzeti kisebbségek számára az anyaország által biztosított kedvezményekkel foglalkozó jelentésében mutatott rá arra, hogy egyfajta trendként a kelet- és közép-európai államok különféle diaszpóra-törvényekkel vagy kedvezménytörvényekkel kívánják intézményesíteni a diaszpórában élő közösségekkel kapcsolataikat. Az első ilyen törvénynek tekinthető a szlovén parlamenti határozat, ami nem kimondottan az általunk értelmezett diaszpórákról, hanem a szomszédos államokban élő szlovén kisebbségekről és a szlovén állam velük szembeni kötelezettségeikről szól. Egy évvel később Szlovákia fogadott el a külhoni szlovákokról szóló törvényt, őt követte Románia, majd 1999-ben Oroszország, 2000-ben Bulgária, 2001-ben pedig Magyarország az ún. Státustörvénnyel, mely a bizonyos országokban élő magyaroknak kínál kedvezményeket. (Ebben az esetben sem kimondottan a mi értelmezésünkben vett diaszpóra-törvényről van szó, mivel a magyar jogszabály a Szlovák Köztársaság, Ukrajna, Románia, Horvátország, Szerbia és Szlovénia területén élő magyarsággal foglalkozik).⁵ Ezen törvények – bár eltérő a „célcsoport” – közös jellemzője, hogy a kedvezményezettek körét etnikulturális szemlélet alapján határozzák meg: a szlovák törvény szerint például az számít külhoni szlováknak, aki „szlovák nemzetiségű vagy etnikai származású, és szlovák kulturális vagy etnikai tudata van”. Ugyanígy a bolgár törvény szerint is az tekinthető külhoni bolgárnak, akinek legalább egy felmenője bolgár, és aki rendelkezik bolgár öntudattal. Példaként ide sorolható az ukrán törvény is, mely szerint az a személy tekinthető külhoni ukránnak, aki nem rendelkezik ukrán állampolgársággal, de ukrán származású vagy Ukrajna területéről származik.

A diaszpóra-törvények, illetve a határon túl élő kisebbségek számára különféle kedvezményeket nyújtó törvényeken kívül több állam az alkotmányában is érinti a kérdést az ún. nemzeti felelősségi klauzulán keresztül. Általában megkülönböztetik a más államokban élő, az anyaállamban állampolgársággal nem rendelkező nemzettársak és a határokon kívül élő állampolgársággal rendelkezők között. Ilyen pl. a macedón alkotmány, mely kimondja, hogy az állam gondoskodik a szomszédos államokban élő macedónok helyzetéről és jogairól, illetve a Macedóniából kivándorolt személyekről is – fejleszti a velük való kapcsolattartást. A törvényalkotó itt hozzá teszi azt is, hogy az állam gondoskodik a külföldön élő állampolgárok kulturális, gazdasági és szociális jogairól, de más állam szuverén jogába és belügyeibe nem avatkozik be.⁶ Ez a különbségtétel a többi ország esetében is megfigyelhető: az orosz, bolgár, szlovák vagy román törvények a világon létező valamennyi nemzeti közösségre vonatkozik, addig vannak államok, melyek esetében a kedvezménytörvény jellegű szabályozás csak bizonyos régiókban, államokban élő

² Tölölyan, Khachig: Rethinking diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Movement. *Diaspora*, 5/1996., 3.

³ Sík, Endre: *A migráció szociológiája 2*. ELTE TáTK, Budapest, 2011.

⁴ Pap, András László: Kötődéstől a kötvényekig – nemzetállam és diaszpórajog. In: Halász, Iván – Majtényi, Balázs – Szarka, László: *Ami összeköti? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Budapest, 2004.

⁵ The protection of national minorities by their kin-state. European Commission for Democracy through Law.

⁶ Az 1991. évi macedón alkotmány 49. cikke.

nemzettársakat kíván megsegíteni. Tóth Judit a magyar státustörvény kapcsán hívta fel a figyelmet erre a kettősségre: két fajta státuszú határon túli közösség jön létre ez által, mely különbségtétel fakadhat az eltérő politikai és anyagi, gazdasági helyzetből.⁷ Amíg a szlovák, román vagy bolgár diaszpóratörvény a kapcsolattartásra és az abból fakadó esetleges előnyökre helyezi a hangsúlyt, a magyar vagy a szlovén kezdeményezés bizonyos területekre koncentrál és többnyire a szülőföldön maradást kívánja ösztönözni. A szlovák törvény például nem foglalkozik a szülőföldön nyújtandó támogatások kérdésével, a határokon kívül élő szlovákoknak Szlovákia területén kínál kedvezményeket.⁸ Ennek oka nagy valószínűséggel az lehetett, hogy a kilencvenes évek közepén jelentkező nemzetközi elszigetelődés feloldására a diaszpórában élő, főleg amerikai és kanadai szlováksággal kialakított és fenntartott kapcsolatot kívánta felhasználni.⁹ Hasonló példa a bolgárok határon túl élő bolgárokra vonatkozó törvénye: az ugyanis a külföldi bolgárok Bulgáriában tartózkodását és befektetési lehetőségeiket kívánja támogatni. A kettősség a lengyel rendelkezésben is határozottan tetten érhető. Lengyelország esetében meg kell említeni, hogy a térség legnagyobb határon- és tengeren túli diaszpójával rendelkezik. A lengyel törvényalkotó külön kezeli azokat a lengyeleket, akik a határmódosítás után kerültek más, szomszédos ország területére. Ide tartozik a körülbelül 500 000 fős ukrainai, 400 000 fős fehérorosz, a 300 000 fős litván és 200 000 fős oroszországi lengyel közösségek fontosak, melyek a lengyel lakosságnak kilenc százalékát teszik ki.¹⁰ A posztszovjet térségben élő lengyel közösségek irányában a lengyel nemzetpolitika két fő irányt jelölt meg: egyrészt az itt élők különféle támogatásával, másrészt pedig repatriálás lehetővé tételével próbálja segíteni őket.

A repatriálásról szóló törvényt 2000 novemberében fogadta el a lengyel parlament, ám folyamatos viták előzték meg ezt. A legtöbb vitatott kérdés az volt, ki számít repatriánsnak és a hazatelepülés mennyiben oldja meg a posztszovjet térségekben élő lengyelek problémáit. A repatriálás nem volt előzmény nélküli, hiszen az 1962. évi állampolgársági törvény is rendelkezik róla. Ennek értelmében három feltételnek kellett teljesülnie a repatriáns személynél: lengyel nemzetiségűnek vagy lengyel származásúnak kellett lennie, állandó lengyelországi tartózkodás céljával kellett az országba érkeznie és az illetékes államigazgatási szerv engedélyét is meg kellett kapnia. A 2000-ben elfogadott törvény kimondta, hogy a Lengyel Állam kötelessége a repatriálást lehetővé tenni azon lengyelek esetében, akik „Keleten rekedtek”, illetve deportálás vagy egyéb üldöztetés miatt soha nem telepedhettek le Lengyelországban. A törvény szerint repatriánsnak azt a személyt kell tekinteni, aki ilyen vízummal érkezett az országba és állandó jelleggel ott kíván élni. A törvény igyekszik azt is pontosítani, ki számít repatriánsnak. Eszerint az a személy számít annak, aki lengyel nemzetiségűnek vallja magát, legalább egy szülője vagy nagyszülője lengyel nemzetiségű és ápolja a lengyel szokásokat és hagyományokat, érti a lengyel nyelvet. A törvény fontos kitétele, hogy területi hatállyal rendelkezik, vagyis meghatározza, melyek azok az országok, ahonnan a lengyel nemzetiségűek kérhetik hazatelepítésüket. Vagyis ennek értelmében ezzel a lehetőséggel a korábbiaktól eltérően nem élhetnek a Litvániában, Fehéroroszországban, Ukrajnában és Oroszország európai területein élő lengyelek. A törvény tehát leginkább azokon a szórványban élő lengyeleken kíván segíteni, akik a történelmi körülmények miatt kerültek szegényebb, hátrányosabb régiókba. Tíz év alatt körülbelül 4000 határon túl élő lengyel telepedett le így Lengyelországban, közülük a legtöbb igényt Kazahsztánból nyújtották be.¹¹

A határon túli lengyelekkel való kapcsolattartásnak egy másik, Magyarország szempontjából is érdekes kérdése a külhoni lengyel igazolvány. A 2007-ben elfogadott törvényt közel tízéves parlamenti vita előzte meg. Az igazolványt azok számára alkották meg, akik a Lengyel Köztársaság volt állampolgárai, valamint azok leszármazottai, továbbá azok a személyek, akik a második világháború utáni határmódosítások miatt más állam állampolgárai lettek. A törvény részletezi, mely dokumentumok bemutatásával igazolható a lengyel nemzethez való tartozás, ám ha valaki nem rendelkezik a felsorolt dokumentumok egyikével sem, „lengyelségét” többek között lengyel szervezethez való tartozással is igazolhatja. A cél ezzel az volt, hogy a lengyel állampolgársággal nem rendelkező, de önmagát a lengyel nemzethez tartozónak valló személy Lengyelország területén a lengyel állampolgárokhoz hasonló jogállással rendelkezessen.¹² Az ebből fakadó

⁷ Tóth, Judit: Státusmagyarok. In: Kántor, Zoltán: A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

⁸ Az 1997. évi, a külföldi szlovákokról és más törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 70-es számú törvény.

⁹ Halász Iván: A határon túli nemzettársakról való gondoskodás modelljei Kelet- és Közép- Európában. In: Halász, Iván – Majtényi, Balázs – Szarka, László: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Budapest, 2004.

¹⁰ Agata Górny, Dorota Pudzianowska: Country Report: Poland. European University Institute, 2010, May.

¹¹ Mincer-Jaskowska, Małgorzata: *Repatriacja a decyzja o stwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego*. Rejent 1996.

¹² Georg Brunner: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1995.

anyagi vonzatok, főleg az egészségügyi ellátások miatt, éles vitákat váltottak ki a Szejmen belül, ami miatt a törvény elfogadása elhúzódott.

A diaszpóra-törvények vizsgálatakor azonban nem csak ebben a kérdésben van kettősség. Halász Iván hívja fel a figyelmet arra, hogy éles különbség van a kedvezmény és a státusz alapú törvények között: a kedvezménytörvények a státusszal rendelkezők számára kézzel fogható kedvezményeket kívánnak nyújtani (ilyen a bolgár, szlovén vagy a magyar törvény), míg a státustörvények a jogállást igyekeznek meghatározni.¹³ Valamennyi diaszpóra-törvény egyben státustörvény, mivel valamennyi meghatározza (ilyen vagy olyan módon) azokat, akik ebbe a státuszba tartozhatnak, a kedvezménytörvények pedig még ezen felül különféle jogokat is biztosítanak.

Az egyes diaszpóra-törvények vagy az önmeghatározás, vagy egyes objektív elemek alapján igyekeznek meghatározni a hatályuk alá tartozó személyeket. Az önidentifikáció alternatív módjának lényege, hogy ebben az esetben a törvényalkotó attól teszi függővé a sz. egyén státuszát, hogy ő hogy definiálja saját magát. Az ide vonatkozó orosz szabályozás például még azt sem részletezi, hogy mely nyelv, vallás vagy szokások számítanak közösnek, az orosz álláspont szerint a „szellemi-lelki önmeghatározás“ az alapja a honfitársi státusznak.¹⁴ Azon diaszpóra törvények, melyek az önmeghatározás helyett objektívebben határozzák meg azokat a feltételeket, melyek alapján az adott személyt a diaszpóra tagjának tekintik, általában a nyelvet, a kultúrát, az identitást, a származást, a vallást és az adott közösség életében való részvételt határozzák meg „feltételként“.¹⁵ Ez a fajta etnokulturális megközelítés, mely a volt szovialista országok diaszpóra-törvényeiben tetten érhető, a Hans Kohn által korábban megfogalmazott nyugati polgári és keleti etnikai nacionalizmusok közötti különbséget és ennek tovább élését mutatja.¹⁶

Az orosz törvény a hagyományokat, a szokásokat, a kulturális örökséget, a vallást és a nyelvet említi, mint a honfitársi „feltételeket“, ám azt nem pontosítja, hogy milyen dokumentumokkal kell bizonyítani az oroszországhoz való tartozást.¹⁷ A szlovák rendelkezés előírja a szlovák nemzetiséget vagy a „szlovák etnikai származás“ illetve a „szlovák kulturális és nyelvi öntudat“ meglétét és ezek bizonyosságát. A szlovák törvényhozó a származást nem csak etnikai, hanem területi módon is értelmezi, mivel a szlovák etnikai származást illetve a szlovák nemzetiséget nem csak anyakönyvi kivonattal, keresztelő levéllel vagy nemzetiséget feltüntető okirattal bizonyítani, hanem olyan állandó lakhelyet igazoló okmánnyal is, melyet a két világháború közötti Csehszlovák Köztársaság, A Csehszlovák Szocialista Köztársaság valamint a Csehszlovák Szövetségi Köztársaság területén állítottak ki.¹⁸ A 2005-ös törvény már inkább a feltételek etnikai jellegét erősítette meg. Ennek értelmében a feltételként meghatározott „szlovák nemzeti öntudatot“ az bizonyítja, ha a személy tevékenyen részt vesz a szlovákság életében valamint „elismeri azokat az értékeket, melyek a szlovák nyelvet, a szlovák kulturális örökséget és hagyományokat kifejezik.“ Erről külhoni szlovák szervezet nyilatkozata szükséges, ha ilyen nem működik az adott területen, akkor két, ugyanabban az államban élő, szlovák nemzetiségű személy írásos nyilatkozata szükséges.¹⁹ Az ukrán törvény esetében szintén megjelenik a területi és etnikai meghatározás. A státustörvényként meghatározható ukrán törvény a világ minden részén élő ukránságra vonatkozik, számukra biztosít vízummentes beutazást az országba, illetve bevándorlási kvótán felüli bevándorlás lehetőségét kínálja. A törvényben alkalmazott „származás“ kifejezés ugyanis utal az ország területéről való származásra és az adott személy felmenőinek ukrán nemzethez való tartozására illetve az igénylő személynek Ukrajnát kell megjelölnie etnikai hazájaként. A szlovák törvényhez hasonlóan Ukrajna esetében is az ukránsághoz való tartozást bizonyítható ukrán anyakönyvi kivonattal vagy más születési dokumentummal, amennyiben ilyen nem áll rendelkezésre, legalább három, ukrán állampolgársággal rendelkező vagy külhoni ukránsághoz tartozó személy írásos nyilatkozata szükséges.²⁰ Érdekességként megemlíthető a bolgár rendelkezés, mely a megszokottól eltérően nem a nyelvet, hanem a vallást határozza meg a bolgár származás „bizonyítására“. A bolgár törvény ugyanis

¹³ Halász, Iván – Majtényi, Balázs, Vizi, Balázs: A new regime of minority protection? Preferential treatment of minorities under national and international law. In: Kántor, Zoltán - Majtényi, Balázs – Ieda, Osuma – Vizi, Balázs – Halász, Iván: *The Hungarian status law: nation building and/or minority protection*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004.

¹⁴ Az 1999. évi, Honfitársakról szóló orosz törvény

¹⁵ Shevel, Oxana: *The post-communist diaspora laws*. East European Politics and Societies, SAGE Publications, Winter, 2010.

¹⁶ Kohn, Hans: *The idea of nationalism – a study on its origins and background*. New York, MacMillan, 1944.

¹⁷ Az 1999. évi, Honfitársakról szóló orosz törvény

¹⁸ Az 1997. évi, a külföldi szlovákokról és más törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 70-es számú törvény.

¹⁹ A 2005. évi, külhoni szlovákokról szóló törvény.

²⁰ A 2004. évi külhoni ukránokról szóló törvény.

úgy rendelkezett, hogy a bolgár származást többek között a Bolgár Ortodox Egyház által kiállított okirattal lehet igazolni.²¹

A nemzetközi normák alapján a diaszpóra-törvények két fő ok miatt is megkérdőjelezhetőek. Az egyik ok az, hogy olyan személyek illetve csoportok státuszát igyekeznek szabályozni, akik más államok területén élnek, és nem állampolgárai, sőt nem is állandó lakói a törvényt megfogalmazó államnak. A másik ok pedig az, hogy ezek a törvények szembe kerülhetnek az etnikai diszkriminációt tiltó nemzetközi jogi normákkal is. Ez különösen azokra a diaszpóra-törvényekre vonatkozik, melyek etnokulturális értelemben határozzák meg a törvény alanyait és kedvezményezettjeit, más etnikumú külföldieket kizorítva azokból. A nemzetközi jog ugyan enged teret az etnikai alapú kedvezményes bánásmódnak, ám ehhez az ilyen jellegű diaszpóra törvényeket a nemzetközi jogi normáknak megfelelően kell megalkotni (pl. szuverenitás tiszteletben tartása, hátrányos megkülönböztetés tilalma).

*

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Vass Ágnes: Diaszpórák és az anyaország kapcsolata. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 4. (2012 tél) 5 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*

²¹ A 2000. évi bolgár törvény.