

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG MINT NEMZETÉPÍTÉSI ESZKÖZ – LETTORSZÁG A JOG, A POLITIKA ÉS TÖRTÉNELEM HÁROMSZÖGÉBEN

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.3.03>

A Szovjetunió által megszállt Lettország területére több százezer embert költöztettek be 1945 után, jelentős mértékben megváltoztatva az állam etnikai viszonyait. Mivel a beköltözött, döntően orosz nyelvű lakosság jelentős része 1991 után sem távozott, Lettország az állampolgársági szabályozással próbálta az állam nemzeti jellegét biztosítani, ami a lakosság mintegy 30%-ának lett állampolgárságból kizárását eredményezte. Habár a balti állam részese a hontalanságot kizáró nemzetközi egyezményeknek, azok alkalmazását nem tartotta szükségesnek, mert érvelése szerint a Szovjetunió széthullásakor nem függetlennedett, hanem visszaállította az 1940-ben jogellenesen felszámolt függetlenségét és azoknak az állampolgárságát, akik maguk vagy felmenőik révén akkor lett állampolgárok voltak. Nemzetközi nyomásnak engedve később Riga létrehozta a nem-állampolgár státuszt, amelyre az állam a lett állampolgárság megszerzésének előszobájaként tekintett. Habár mára a nem-állampolgárok és a hontalanságot az orosz állampolgárság felvétele révén kikerülőkhöz száma jelentősen csökkent, annak oka elsősorban demográfiai tényezőkre és nem a honosítás sikerére vezethető vissza. A lett állam célja továbbra is az állampolgárság kiterjesztése, ami a Lettország területén született hontalan és nem-állampolgár újszülöttek esetében immár automatikus, a felnőttek esetében azonban a raison d'état okán továbbra is honosításhoz – vagyis a lett nyelv elsajátításához és az állam szempontjából való megbízhatósághoz – kötött, abban az esetben is, ha az illető az ország területén született, és nem rendelkezik más állampolgársággal. A fő kihívást ma is az érintett, lett állampolgársággal nem rendelkező, állandó jelleggel Lettországban élő, a lakosság mintegy 10%-át kitevő társadalmi réteg motivációjának alacsony szintje okozza, ráadásul a 2022-es Ukrajna elleni orosz agresszió újabb kihívást teremtett az állam számára.

1. BEVEZETÉS

A nemzetközi közösség a hontalanság lehetőségének kialakulását az államutódlás során is kizárni igyekszik, ebben az egyes esetekben a nemzetközi jogi szabályozás mellett az érintett államokra helyezett politikai nyomás, illetve nemzetközi

* PhD, egyetemi adjunktus, KRE ÁJK, 1043 Budapest, Viola utca 2–4. E-mail: manzinger.krisztian@kre.hu.

bírói fórumok ítéletei által megjelenő iránymutatások is különösen fontos szerepet játszanak. Mindez igaz az 1991-ben függetlenségét visszaállító Lettország vonatkozásában is, amely a mai napig küzd a nemzetállami önmeghatározása szempontjából kihívást jelentő, a területére a szovjet megszállás időszakában tömegesen betelepített orosz nyelvű lakosság jelenlétével. Ennek a küzdelemnek az egyik eszköze az állampolgársági szabályozás, amelynek formálása az elmúlt évtizedekben jelentős jogi és politikai viták keresztüzében állt.

Jelen írásban először a nemzetközi jog állampolgársággal és államutódlással kapcsolatos releváns szabályozását tekintjük át röviden, majd a lettországi kontextus történetét és jelenét vizsgáljuk. Ezt követően a függetlenségét visszaállított Lettország állampolgársági szabályozásának fejlődését, a nem-állampolgár jogi státusz kialakulását és tartalmát, illetve az orosz állampolgárság lettországi jelenlétének kérdéseit tekintjük át. Az írás célja egy átfogó kép nyújtása a lettországi állampolgársági helyzetről 2024 elején, különösen az asszertív orosz külpolitika és a lett nemzetállamépítési törekvések fényében.

2. ÁLLAMUTÓDLÁS ÉS ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az állampolgársággal kapcsolatos államutódlási problémák köre a modern állampolgárság megléte óta jelen lévő kérdés, elég csak példaként a trianoni békeszerződés vonatkozó szabályaira és az utóállamokba került magyarok tízezreinek akár évtizedekig megoldatlan állampolgársági problémáira utalni.¹ A két világháború közötti korszakban nem csak a magyar kisebbségeket érintette a probléma: különösen ismert példa Lengyelországé, amely adminisztratív intézkedésekkel igyekezett megakadályozni, hogy az 1919-ben hozzácsatolt korábbi németországi részek német lakosai automatikusan lengyel állampolgárságot és így kisebbségi jogokat szerezzenek – az érintett lengyel többségű területek ugyanis kiemelt német betelepítési vidékek voltak a háborút megelőzően.²

A második világháború utáni világrend egyik alapidokumentumának számító Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikke az állampolgársághoz való jogot, illetve az attól való önkényes megfosztás tilalmát is nevesíti. Az állampolgársághoz való jog a későbbi évtizedek több globális és regionális nemzetközi szerződésében is alapvető emberi jogként jelent meg.³ Ennek ellenére az állampolgárság

¹ Rácz Kálmán: „Az állampolgárság kérdéséhez” *Jogtudományi Közlöny* 1924/14. 131–132.; Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében* (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Budapest 1930) 34–44.; GANCZER Mónika: „Magyar területváltozások és állampolgársági kérdések az első világháborút követően” *Jogtudományi Közlöny* 2021/3. 119–127.

² BÚZA (1. lj.) 264–269.

³ Ilyen egyezmények globális szinten például a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi New Yorki egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gyermek jogairól szóló 1989. évi New Yorki egyezmény, illetve az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye, az Emberi Jogok Arab Chartája vagy az Állampolgárságról szóló Európai Egyezmény. A vonatkozó egyezmények felsorolását ld. Például: UN Human Rights

kérdése ma is sok esetben politikai érzékenységgel kapcsolódik össze, különösen államutódlási esetekben.

Az államutódlás máig a nemzetközi jog egyik legkevésbé szabályozott területe,⁴ amiben jelentős szerepet játszik a kérdés politikai összetettsége miatt a nemzetközi közösség tagjainak általános vonakodása ilyen szabályok elfogadásától. Mindazonáltal épp az állampolgárság kérdése az egyik, ahol államutódlási esetekben különösen indokolt lehet a nemzetközi közösség szabályozó tevékenységének megvalósulása. Az univerzális, illetve a regionális emberi jogi egyezmények kiemelt figyelmet fordítanak az állampolgárság kérdésre,⁵ különös tekintettel a hontalanság eseteinek megelőzésére és csökkentésére,⁶ de az államutódlási esetekre egyik sem tér ki.⁷ Annak ellenére is minimalista megközelítést alkalmaz a nemzetközi közösség – az önrendelkezés elvét és az esetenként való mérlegelést preferálva –, hogy az 1960–1970-es években lefolyt dekolonizációs folyamatok jelentős esetszámot produkáltak, illetve hogy a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény⁸ 10. cikke kifejezetten azt célozza, hogy területtranszfer esetén az érintett államok megegyezéssel kerüljék el a hontalanság megjelenését.⁹

A kiemelt jelentőségű 1961. évi egyezmény 1. cikk 1. pontja a szerződő felek számára – bizonyos feltételek figyelembevételével – kötelezettségként írja elő állampolgárságuk kiterjesztését olyan személyekre, akik az adott állam területén születtek, és máskülönben hontalanná válnának. Ennek az egyezménynek Lettország részese, Oroszország – amely államazonosságát hangsúlyozva magát a Szovjetunió utódának tekinti¹⁰ és a nemzetközi közösség egy része ekként is ismeri el – azonban nem. Amit Lettország 1991-es önállósodása kapcsán viszont – még a vonatkozó történelmi kontextus bemutatását megelőzően – fontos hangsúlyoznunk, az az, hogy a balti állam álláspontja szerint – és ebben a nemzetközi közösség jelentős része támogatja – 1991-ben nem *függetlenedett* a Szovjetuniótól, hanem jogfolytonosan *visszaállította* az 1940-es szovjet megszálláskor elveszített függetlenségét. Ez a megközelítés ugyanis nemcsak az államutódlás megítélése szempontjából jelent eltérő helyzetet és adott hivatkozási alapot Riga számára olyan nemzetközi kötelezettségek

Council: *Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary General*, A/HRC/25/28 (2013), 3.

⁴ GANCZER (1. lj.) 165.

⁵ GANCZER (1. lj.) 200–201.

⁶ David WEISSBRODT – Clay COLLINS: „The Human Rights of Stateless Persons” *Human Rights Quarterly* 2006/1. 246.

⁷ Andreas ZIMMERMANN: „Secession and the Law of State Succession” in Marcelo G. KOHEN (szerk.): *Secession: International Law Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press 2006) 228.

⁸ Magyarországon kihirdette a 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

⁹ Ineta ZIEMELE: „State succession and issues of nationality and statelessness” in Alice EDWARDS – Laura VAN WAAS (szerk.): *Nationality and Statelessness Under International Law* (Cambridge University Press 2014) 222., <https://doi.org/10.1017/cbo9781139506007.010>.

¹⁰ Rein MULLERSON: „The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia” in *The International and Comparative Law Quarterly* 1993/3. 477., <https://doi.org/10.1093/iclqaj/42.3.473>.

teljesítése előli kitérésre, hanem döntően befolyásolta a lett állampolgársági szabályozás kialakítását is.¹¹

Regionális, európai szinten az Európa Tanács égisze alatt megkötött, az állampolgárságról szóló 1997. évi¹² és az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmények adnak elsősorban irányutatást.¹³ Lettország az 1997. évi egyezményt aláírta, de nem ratifikálta, míg a 2006. évi alá sem írta. Az 1997. évi egyezményt a lett törvényhozás, a *Saeima* háromszor is hiába kísérelte meg ratifikálni. A legutolsó alkalom 2012-ben volt, ekkor a parlament többsége arra hivatkozva utasította el a törvényjavaslatot, hogy az egyezmény rendelkezéseinek nem garantált a belső joggal való kompatibilitása, és hogy nem történt meg azoknak a fenntartásoknak az azonosítása, amelyeket a törvényhozásnak a ratifikációs során meg kellene tennie Lettország érdekeinek védelme okán.¹⁴

Habár Lettország nem írta alá, jelentősége miatt érdemes itt röviden kitérni a 2006. évi egyezményre is. Ennek 5. cikke a jogutód állam kötelezettségévé teszi állampolgársága megadását azoknak, akik a jogelőd állam állampolgárságával rendelkeztek abban az esetben, ha az államutódlás következtében hontalanná válnának, és ha a szokásos tartózkodási helyük a jogutód állam területén volt a jogutódlás bekövetkeztekor, illetve, ha nem volt egyetlen államban sem szokásos tartózkodási helyük, akkor megfelelő kapcsolatuk van a jogutód állammal – ilyen például az érintett területen születés vagy az utolsó tartózkodási hely. Az egyezmény 6. cikke egy különleges rendelkezést is tartalmaz: amíg a nemzetközi gyakorlatban többnyire elődállamot kifejezetten kötelezik arra, hogy az átengedett terület lakosságát bocsássa el az állampolgári közösségből, addig a 2006. évi egyezmény kötelezi az elődállamot, hogy ne vonja vissza az állampolgárságát olyan személyektől, akik az utódállam állampolgárságát nem szerzik meg. Jogi szempontból ez az előírás azonban nehezen kivitelezhető olyan esetekben – és ilyen a lettországi példa is – ahol van egy átmeneti bizonytalansági időszak az elődállam effektív hatalmának megszűnése és az új állampolgársági szabályok tisztázása között. Annak ellenére is igaz ez – ahogy erre később kitérünk –, hogy Oroszország 1990-ben – még a Szovjetunió széthullását megelőzően – megpróbálta a szovjet tagállamokat rávenni a kettős állampolgárság intézményének elfogadására.

A fenti nagyon rövid áttekintés alapján jó eséllyel feltételezhetjük, hogy az állampolgárság szabályainak a hagyományosan adottnak tekinthető, szinte kizárólagosan belső jogi szabályozásra utaltsága¹⁵ miatt továbbra is magas a valószínűsége

¹¹ MULLERSON (10. lj.) 484–485.

¹² Magyarországon kihirdette a 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

¹³ Magyarországon kihirdette a 2008. évi XCVIII. törvény az Európa Tanács 2006. május 19-én, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló Egyezménye kihirdetéséről. Az egyezménynek nagyon kevés részes állama van, Magyarországgal mellett Ausztria, Hollandia, Luxembourg, Moldova, Montenegró és Norvégia.

¹⁴ A *Saeima* 2012. február 9-i ülésének jegyzőkönyve, a vonatkozó rész elérhető: <https://titania.saeima.lv/LIVS11/saeimalivs11.nsf/0/AD8CED0ED91F03EAC22579A4003218A0?OpenDocument>.

¹⁵ Rudolf GRAUPNER: „Nationality and State Succession General Principles of the Effect of Territorial Changes on Individuals in International Law” *Transactions of the Grotius Society* 1946. 94.

annak, hogy jövőbeli államutódlások során is előfordulhat akár tömeges mértékben hontalanság.¹⁶ Ez pedig semmiképpen nem jó jel a nemzetközi közösség számára, akkor sem, ha az egyes példák vizsgálata – és ilyen lesz a lettországi is – bizonyos mértékben érthetővé teszik az érintett államok korlátozó, esetleg kirekesztő jellegű szabályozását és gyakorlatát.

3. TÖRTÉNELMI KONTEXTUS

Lettország területe évszázadokon keresztül volt más nagyhatalmak uralma alatt, ennek során pedig nem egy esetben egyes részei más-más államok kereteibe is tartoztak. Riga és az észak-lettországi területek a 18. század elején Svédországtól, a mai Délkelet-Lettország (Latgallia) 1772-ben Lengyelországtól, illetve a mai Délnyugat-Lettország 1793-ban szintén Lengyelországtól került orosz fennhatóság alá. Az Orosz Birodalomban a mai lett államterület egy évszázadnál hosszabb ideig három különböző közigazgatási egység része volt, azonban az egységes és független Lettország eszméje a 20. század elején politikai törekvésnek jelent meg, az orosz hatalom 1917–18-as összeomlása pedig lehetővé is tette a birodalomtól való elszakadást. 1918–1940 között a balti állam függetlenségét élvezett, de 1940-ben megtörtént az első, majd 1944–45-ben a második szovjet megszállás.

A szovjet megszállás évtizedei mélyreható változást eredményeztek a lakosság összetételében: míg 1935-ben az oroszok a népesség 10,6%-át tették ki,¹⁷ addig az 1959-es első szovjet népszámláláskor már 26,6%-ot,¹⁸ az 1989-es utolsó szovjet népszámlálás idején pedig 34%-ot.¹⁹ Ezzel párhuzamosan a lettek aránya 75%-ról 62%-ra, majd 52%-ra zuhant. Az oroszok betelepítése a háború végén, 1945-ben azonnal megkezdődött, a helyi lakosság ugyanis nem támogatta a szovjet rezsimit, így máshonnan kellett hozni az azt működtető személyzetet. A későbbi évtizedekben az iparfejlesztés következményében tovább folytatódott a beáramlás,²⁰ illetve Moszkva jelentős haderőt is telepített Lettország területére, aminek a következménye az lett, hogy a korábban is többnemzetiségű Latgallia és Riga mellett – a városok okán – a közép- és nyugat-lettországi régiók is etnikailag vegyessé váltak.²¹ 1989-re a hét legnagyobb városból hat – közte Riga is – orosz többségű volt.

¹⁶ GANCZER (1. l.) 169.

¹⁷ Ethnicities in region of Latvia. Statistics. http://www.roots-saknes.lv/Ethnicities/ethnicities_statistics.htm.

¹⁸ Всесоюзная перепись населения 1959 года. Национальный состав населения по республикам СССР. Латвийская ССР, [archivált változat], https://web.archive.org/web/20070929090740/http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_59.php?reg=6.

¹⁹ Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по республикам СССР. Латвийская ССР [archivált változat], https://web.archive.org/web/20070927003144/http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=10.

²⁰ Paul KOLSTOE: *Russians in the Former Soviet Republics* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1995) 56–59.

²¹ Ilmārs MEŽS – Ādams NĒMETS (Ādám NÉMETH): „1935. gada tautskaites datu pielāgojums rajonu un mūsdieniu pagastu ideālijumam” *Latvijas Zinatnu Akadēmijas Vestis / Proceedings of the Latvian Academy of Science* 2014/3–4. 65.

Az 1991-es függetlenedés megállította a lettek kisebbségbe szorulásának folyamatát, a szuverenitását visszaszerző állam pedig lett etnikai bázisának helyreállítását tűzte ki célul. Mivel a megszálló állam által betelepített lakosságnak a függetlenedés utáni államterületről eltávolítása a tapasztalatok szerint ma már nem kivitelezhető egyszerűen,²² az orosz lakosság elüldözését pedig nem lehetett a közép-európai németység második világháborút követő kitelepítéséhez hasonlóan megtenni,²³ így a lett kormány először az Oroszországgal, Ukrajnával és Belarusszal a szovjet megszállás idején beköltözötték visszatelepülését elősegítő egyezmények aláírásától várta a megoldást. A várakozásaik azonban nem igazolódtak: az 1989-ben 900 000 fős orosz lakosságnak mindössze valamivel több mint 20%-a választotta a kitelepülést,²⁴ habár például a fővárosból az orosz nyelvű lakosság közel harmada távozott. A becslések szerint 50 000–80 000 szovjet hadsereghez kötődő személy, köztük 22 000 leszerelt tiszt is a maradás mellett döntött.²⁵

Az 1940-ben elveszített függetlenségét visszaállított Lettország számára ezért vált kiemelten fontos kérdéssé az állampolgársági szabályozás: kezelnie kellett a szovjet megszállás idején betelepített és a függetlenedés után is az országban maradt százezrek kérdését, miközben el akarta kerülni az állam többnemzetiségű jellegének hivatalos elismerését. A dilemma erős hasonlóságot azon önmagukat nemzetállamként definiáló országokéval, amelyek az elmúlt évszázadok során a területükön élő, különböző nyelveket beszélő lakosságot asszimiláció révén kívánták – esetenként sikerrel – az állampolgári közösség integráns részévé tenni.²⁶ A lényeges különbséget Lettország esetében az okozta, hogy Riga nem kiterjesztette az államterületet más nemzetiségek által lakott régiókra, hanem a nem lett identitású lakosság jelentős részét a szovjet megszálló hatalom a terület feletti moszkvai kontroll megerősítése céljával költöztette be arra a területre, amely korábban is Lettország része volt.

4. AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG SZABÁLYOZÁSA 1991 UTÁN LETTORSZÁGBAN

4.1. AZ ELSŐ ÁLLAMPOLGÁRSÁGI SZABÁLYOZÁS

A szovjet állampolgárságot egy 1940. szeptember 7-i rendelet terjesztette ki a balti tagköztársaságokra, azoknak a Szovjetunióba betagozódásuk időpontjára visz-

²² Yaël RONEN: *Transition from Illegal Regimes under International Law* (Cambridge University Press 2011) 10, 244., <https://doi.org/10.1017/cbo9780511978142>.

²³ Jonathan RYNHOLD: „The German question in Central and Eastern Europe and the long peace in Europe after 1945: an integrated theoretical explanation” *Review of International Studies* 2011/1. 249–275., <https://doi.org/10.1017/s0260210510000501>.

²⁴ Michele E. COMMERCIO: „Exit in the Near Abroad – The Russian Minorities in Latvia and Kyrgyzstan” *Problems of Post-Communism* 2004/6. 26., <https://doi.org/10.1080/10758216.2004.11052185>.

²⁵ Kristine KRŪMA: *Country Report on Citizenship Law: Latvia* (EUDO Citizenship Observatory 2015) 8.

²⁶ Ennek kapcsán ld. MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2019) 15–23.

szamenő hatállyal; vagyis Lettország esetében 1940. augusztus 5-től.²⁷ Az 1979. július 1-jén hatályba lépett új szovjet állampolgársági törvényt megelőzően csak egy szovjet állampolgárság létezett, az új jogszabály viszont már megkülönböztette az összszövetségi és a szövetségi köztársasági állampolgárság intézményeit, habár azok teljesen összefonódtak, csak egyidejűleg tudtak keletkezni vagy megszűnni.²⁸ Ennek megfelelően létrejött a Lett SZSZK állampolgársága is, azonban a Lett SZSZK állampolgárai semmilyen többletjogot nem élveztek más tagköztársaság állampolgárságával rendelkező, de a Lett SZSZK területén élő bármely szovjet állampolgárhoz képest.

A függetlenedési folyamat során Lettországban az állampolgárság szabályozásának kérdése 1988-ban merült fel először, de – hasonlóan Észtországhoz, és eltérően Litvániától²⁹ – a lett nemzeti mozgalom halogatta a törvény megalkotását a függetlenedés megtörténteig. A lett mozgalom motorjának számító és a függetlenedést levezénylő Népi Front részéről 1991 őszén – amikor már az állam függetlenségét elismerte az USA és az akkor még létező Szovjetunió is – az a döntés született, hogy nem keletkeztetnek új állampolgárságot, és különösen nem használják fel a Lett SZSZK „állampolgárságát” sem kiindulási alapként.

A – még a szovjet rendszerben, de már demokratikusan választott – többpárti lett parlament 1991. október 15-i nyilatkozatában³⁰ tett hitet amellett, hogy „Lettország állampolgári közössége (...) továbbra is létezik” és eltérő „attól a jelentős számú szovjet állampolgártól, akik a hosszára nyúlt megszállás idején költöztek Lettországba”, a jogalkotó célja pedig ennek következtében nem lehet más, mint „felszámolni Lettország szovjet okkupációja és annexiója következményeit”.³¹ A parlamenti nyilatkozat nagyon szigorú feltételeket, tizenhat évnyi helyben lakást, az előző állampolgárságról való lemondást, lett nyelvtudást, a lett alkotmány ismeretét és állampolgári esküt javasolta a kormánynak a honosítási feltételeként előírni.³²

²⁷ Érdemes megemlíteni, hogy a rendelet a 3. cikkében külön kitért azon nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szovjet állampolgárság-szerzésének kérdésére, akiket „a szovjet hatalom létesítését megelőzően fennálló rezsimék” akadályoztak meg abban, hogy a korábbi államok állampolgárságát megszerezzék. A rendeletet közli: *Laws Concerning Nationality, United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/4*, United Nations, New York 1954, 463.

²⁸ BAJÁKI Veronika: „Alapelvek és normák kapcsolatrendszere a Szovjetunió új állampolgársági törvényében” *Állam és Igazgatás* 1979/10. 912.

²⁹ Az 1989. november 3-i állampolgársági törvény elfogadásával Litvánia lett az első szovjet tagállam, amely szabályozta a köztársasági állampolgárság kérdését. A törvény inkluzív kompromisszumot jelentett a helyreállított államiság és az újonnan függetlenedő állam modellje között: az állam területén születettek vagy ott élő, más állampolgársággal nem rendelkezők automatikusan megkapták a litván állampolgárságot, míg a más állampolgárságú, Litvániában élőknek két évük volt eldönteni, hogy megtartják azt, vagy a litvánt veszik fel. Nyelvi kritériumokat nem alkalmaztak, de az optánsoktól egy olyan nyilatkozat aláírását kérték, amely a Litván SZSZK alkotmányának és törvényeinek tiszteletben tartásáról szól. Mindenki másnak honosítás révén tették elérhetővé az állampolgárság megszerzését. ROGERS BRUBAKER: „Citizenship Struggles in Soviet Successor States” *The International Migration Review* 1992/2 Special Issue: The New Europe and International Migration. 280–281.

³⁰ A szöveg angol fordítása elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(-1991\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(-1991)034-e).

³¹ BRUBAKER (29. l.) 281–282.

³² BRUBAKER (29. l.) 282–284.

Mivel a parlament politikai kompromisszum hiányában ekkor még nem tudott egy új állampolgársági törvényt elfogadni,³³ az 1919. augusztus 23-i állampolgársági törvényt helyezték hatályba, amivel kizárták a szovjet megszállás idején – az új percepció szerint idegen testként³⁴ – beköltözötték túlnyomó többségét az állampolgári közösségből, és számukra az állampolgárság megszerzését egy komplex – de a parlament által sürgetettnél enyhébb feltételek teljesítését jelentő – honosítási vizsga letételéhez köthették. A visszaállított szabályozás révén azok, illetve leszármazóik kaptak automatikusan lett állampolgárságot, akik 1940-ben is rendelkeztek azzal. A két világháború közötti állampolgárságot a jogalkotó ezzel megdöntésetlen jogi vélelemként folyamatosan létezni nyilvánította a megszállás évtizedei alatt is.³⁵ Az 1940. június 17.³⁶ után „vegyes” házasságból születettek – akiknek az egyik szülője lett állampolgár volt a megszállás előtt, de a másik nem –, *ipso facto* jogosulttá váltak a lett állampolgárságra, habár a leszármazás kérdése több esetben sem volt könnyen eldönthető, így esetenként szövevényes jogi problémákat eredményezett a szabályozás.³⁷ A döntés jelentős társadalmi törést eredményezett, hiszen a lakosság nem lett nyelvű része és a kisebbséggé váló orosznyelvűek pártja, az *Egyenlőség*, az új-állam modell, vagyis a teljes lakosság automatikus állampolgárra tételében reménykedett.

A visszaállított állampolgársági törvény maga is viták forrása volt az 1919-es elfogadásakor, mert az állampolgárság és a nemzetiségi kérdés összekapcsolása már az első Lett Köztársaság (1918–1940) időszakában is megjelent. Az 1919-es törvényt az elfogadásakor „soviniszta” jellege miatt támadták a lettországi kisebbségek, például a korábbi tartózkodási övezeten³⁸ kívül – így különösen Rigában – nem regisztrált módon élő zsidók, akiket a szabályozás kizárt az automatikusan állampolgárságot szerzők közül. Lett részről 1919-ben elismerten az volt a szándék, hogy azoknak az oroszoknak és zsidóknak ne tegyék automatikusan elérhetővé az állampolgárságot, akik 1914. augusztus 1. után költöztek Lettországba, és nem vették ki részüket a bolsevizmus elleni harcból.³⁹ Az 1920-as évek első felének parlamenti vitái mutatják, hogy a lett politikai élet a zsidók – és kisebb részben az orosz mene-

³³ Anna BATA: *The Russian Minorities in the Former Soviet Republics – Secession, Integration, and Homeland*, (London-New York: Routledge 2022) 122.

³⁴ KŐSZEGI Margit – BERKI Márton – BARTA Géza: „A liminalitás terei és idői az európai posztsovjeter térben az orosz és szovjet expanziós törekvések tükrében” *Tér és Társadalom* 2018/4. 43., <https://doi.org/10.17649/tet.32.4.3094>.

³⁵ BRUBAKER (29. l.) 278.

³⁶ Lettország szovjet megszállásának napja.

³⁷ Gatis PURIŅŠ: *Latvijas pilsonība ab ovo* (2000), <http://home.lu.lv/~politics/raksti/Pilsoniba/pilsoniba.htm>.

³⁸ A zsidóknak kijelölt Tartózkodási övezet (Чепр́а о́седлостн) 1791 és 1915 között létezett, fókuszosan szűkülő területi kiterjedésben az Orosz Birodalom nyugati részein – a mai Belorusszia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Moldova Köztársaság, Oroszország és Ukrajna akkor orosz fennhatóság alá eső területein. Főszabály szerint a zsidók ezen a területen kívül nem élhettek Oroszország más részein, de bizonyos esetekben az övezeten belül is voltak zsidó lakosság számára tilos települések. A mai Lettország délkeleti része esett az övezetbe.

³⁹ Marina GERMANE: *The history of the idea of Latvians as a civic nation, 1850-1940* (PhD thesis. University of Glasgow 2013) 221–222.

kültek – állampolgárságból való kizárása okán szűkítette az automatikus állampolgárságszerzést, mert az állampolgársági törvényben elsősorban a lett állam lett jellegét védő politikai kérdést láttak.⁴⁰

Az 1919-es állampolgársági törvény szerint Lettország lakosságának 94,2%-a szerzett automatikusan állampolgárságot, az arány 1925-ig honosításokkal 96,5%-ra emelkedett; ekkor a lakosság 1,7%-a volt külföldi állampolgár és 1,8%-a hontalan,⁴¹ főleg Nansen-útlevelel⁴² hordozója. 1920 és 1925 között a lett nemzetiségűek között a lett állampolgárok aránya 99,3-ról 99,4%-ra nőtt, németek között 79-ről 85%-ra, az oroszok között 86-ról 96%-ra, míg a belaruszok között 91-ről 97%-ra. Így látható, hogy a kirekesztettek valóban elsősorban a zsidók voltak, akik az összlakosság 5,2%-át tették ki, de az állampolgároknak csak 4,5%-át, azonban még közülük is 77, illetve 83% volt lett állampolgár a referenciaévekben.⁴³

A számok alapján racionálisan nehezen magyarázható, hogy miért az állampolgársági törvény volt a két világháború közötti korszak legvitatottabb, összesen tízszer módosított jogszabálya, két tény azonban fontos hangsúlyozni. Egyrészt a lett politikai elit jelentős része számára az etnikai közösség kiemelten védendő, támadás alatt állónak látott érték volt; a lakosság többsége azonban – a meglévő antiszemitizmus ellenére – nem osztotta ezt a meglátást. A másik következtetés pedig az, hogy mivel a kisebbségek a két világháború közötti időszakban az állampolgársági – és nem például a kulturális autonómiáról vagy a nyelvhasználatról szóló – törvény módosítását szorgalmazták, ezért az integráció *versus* szegregáció dichotómiájában egyértelműen az elsőt választották.⁴⁴

Az 1991-ben visszaállított állampolgárság az összlakosság több mint negyedét – 28,2%-ot, 673 398 főt⁴⁵ –, köztük az orosz nyelvűek 60%-át⁴⁶ zárta ki a lett állampolgári közösségből, valamint a politikai és gazdasági jogok széles spektrumából – így például a föld tulajdonlásából. Az állampolgári közösség 1991-es szűkre szabásának következménye lett az is, hogy amíg az 1990-es – első és utolsó szabad szovjet – parlamenti választáson 1 593 018 szavazatot adtak le, addig a függetlenség utáni első 1993-as parlamenti választáson 91,2%-os részvétel mellett is csak 1 134 204-et, ekkor ugyanis csak az ország felnőtt lakosságának 64%-a rendelkezett

⁴⁰ GERMANE (39. lj.) 221–254.

⁴¹ Lettországban a két világháború között is több tízezer hontalan élt – 1925-ben 33 544 fő, túlnyomórészt Nansen-útlevelel rendelkező orosz emigráns, akiknek a száma 1935-re 12 444-re csökkent. PURIŃŠ (37. lj.).

⁴² Fridtjof Nansen norvég diplomata, 1921-től a Nemzetek Szövetségének Menekültügyi Főbiztosa által megalkotott olyan személyazonosításra használt dokumentum, amelyet kezdetben az orosz polgárháború elől menekülőket nélkül külföldre menekültek kaptak annak érdekében, hogy át tudjanak lépni államhatárokon. Később örmény, török, bolgár és közel-keleti menekültek is kaptak ilyen, ún. Nansen-útlevelet, amelyet mintegy ötven állam ismert el a két világháború közötti időszakban. A kérdés kapcsán lásd: LOUISE W. HOLBORN: „The League of Nations and the Refugee Problem” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1939/May 124–135., <https://doi.org/10.1177/000271623920300115>.

⁴³ GERMANE (39. lj.) 239., 262–264.

⁴⁴ GERMANE (39. lj.) 269.

⁴⁵ KRŪMA (25. lj.) 5.

⁴⁶ GERMANE (39. lj.) 345.

lett állampolgársággal, ami a szavazás feltétele volt. 1994 elején a 2,4 millió lettországi lakosból 1,7 millió fő, 72% volt lett állampolgár, a 709 952 regisztrált oroszból pedig mindössze 277 352 fő, vagyis 39%. Rigában és Jurmalában ekkor a lakosság kevesebb mint 50%-a rendelkezett lett állampolgársággal, de Liepajában csak 38%, míg Daugavpilsben, az ország második legnagyobb városában csak 25% volt a lett állampolgárok aránya.⁴⁷

Habár a visszaállításáról szóló 1991. októberi döntés után az 1992-es év jelentős részben a lakosság számbavételéről és az állampolgárságra automatikusan jogosultak azonosításáról szólt,⁴⁸ folyamatos viták zajlottak az új törvény tervezett tartalma kapcsán is. Egy felvetés például Anatolij Gorbunovs akkori lett parlamenti házelnöktől származott, aki azt javasolta, hogy az apartheid felszámolásáról döntő 1992. március 17-i dél-afrikai népszavazáshoz hasonlóan – amin csak a fehér lakosság szavazhatott, mert a 70% feletti arányt kitevő fekete lakosság ki volt zárva a politikai jogokból – Lettországból is csak az 1940-es állampolgárok leszármazottai dönthessék el, hogy beengedik-e a politikai közösségbe a szovjet megszállás idején betelepülteket.⁴⁹

4.2. AZ 1994-ES ÁLLAMPOLGÁRSÁGI TÖRVÉNY

Az új állampolgársági törvényt 1994-ben fogadták el. A törvény a honosítás általános szabályait a következő feltételekhez kötötte: 1990 májusát követően legalább öt-éves életvitelszerű tartózkodás Lettországból, a lett nyelv, történelem, himnusz és az alkotmányos alapok ismerete, valamint legális jövedelem. Amíg bizonyos személyek a nyelvvizsga kötelezettsége alól felmentést kaphattak, addig másokat *ab ovo* kizártak a honosítás lehetőségéből: akik külföldi állam – ideértve a Szovjetuniót is – hadseregében szolgáltak, és besorozásukat megelőzően nem Lettországból laktak, akik a KGB-ben vagy más titkosszolgálatban dolgoztak, továbbá akik Lettország függetlensége ellen tevékenykedtek.⁵⁰

Ez utóbbi korlátozások nem jelentettek a nemzetközi közösség számára tolerálhatatlan előírást, hiszen már az 1980-as években is elfogadott volt, hogy az utódállam mérlegelheti az államterülethez való kötődés erősségét, illetve dönthet az elődállam közigazgatási és erőszakszervezetei tagjainak kizárásáról az automatikus állampolgárság-transzferből.⁵¹ Különösen védhetőnek tűnik az álláspont a jogtalan uralom

⁴⁷ *Report of the Council of Europe (CLRAE) Observer Delegation to the Local (and Regional) Elections in Latvia, 29 May 1994.* Congress of the Local and Regional Authorities of Europe, CG/Bur (1) 13. 3., <https://rm.coe.int/168071887c>.

⁴⁸ Office of Citizenship and Migration Affairs Republic of Latvia, History, <https://www.pmlp.gov.lv/en/history>.

⁴⁹ KOLSTOE (20. lj.) 123.

⁵⁰ Magdalena SOLSKA: „Citizenship, Collective Identity and the International Impact on Integration Policy in Estonia, Latvia and Lithuania” *Europe-Asia Studies* 2011/6. 1091., <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.585762>; Ina DRUVIETE: „Linguistic human rights in the Baltic States” *International Journal of the Sociology of Language* 1997. 127., 170., <https://doi.org/10.1515/ijsl.1997.127.161>.

⁵¹ RONEN (22. lj.) 10., 242.; ZIEMELE (9. lj.) 223–224.

megszűnését követően – ahogy azzal Lettország saját vonatkozásában érvelt –,⁵² hiszen könnyű arra hivatkozni, hogy az utódállamra nem kényszeríthető rá a jogsértést elkövető agresszor döntésének következménye. Ezt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) több, Lettorszagra vonatkozó döntése is megerősítette.

Az első ilyen alkalom a Slivenko v. Latvia ügyben⁵³ 2003. október 9-én hozott ítélet volt, amely megállapította, hogy bár Lettország megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról szóló 8. cikkét, amikor az egyedi körülmények mérlegelése nélkül döntött az EJEB-hez forduló fél kiutasításáról, de a bíróság értékelése szerint a megszálló csapatok ország területéről történő eltávolítása általánosságban legitim célt képez.⁵⁴ Néhány hónappal később, 2004. január 29-én épp erre hivatkozással nyilvánította az EJEB elfogadhatatlannak egy 1991 után orosz állampolgárságot kapott és az orosz hadsereg lettországi bázisán – az 1994-es kivonulást megelőzően – állomásozó személynek a keresetét, aki az orosz kivonulás fényében benyújtott tartózkodási engedélykérelmének lett elutasítását sérelmezte.⁵⁵

Az etnikai preferencia nemcsak a későbbi gyakorlatban, de már magában a törvény szövegében is megjelent. Ennek ékes példája volt a honosítási korlátozást jelentő ún. ablakrendszer. Az ablakrendszer egyrészt előírta, hogy melyik korcsoportból hány fő szerezhethet állampolgárságot, másrészt pedig 2003-ig kizárta a Lettország területén kívül – így elsősorban a Szovjetunió más részein – születetteket a honosítás lehetőségéből.⁵⁶ Ugyanigy etnikai prioritizálást jelzett az is, hogy a honosításnál előnyt élveztek azok a lett és liv⁵⁷ nemzetiségű személyek, akik a törvény szövege miatt valamilyen okból nem kaptak automatikusan állampolgárságot. Az ennyire nyilvánvalóan etnikailag motivált és megszorító szabályozást Guntis Ulmanis akko-

⁵² Az 1940-es szovjet bevonulás tekintetében eltér a lett és az orosz megközelítés: lett részről egy szovjet katonai inváziót látnak benne, orosz részről pedig azt hangsúlyozzák, hogy az 1919 után elmenekült kommunista lett politikai elit tért haza és állította vissza az 1918–1920 között létezett Lett Szocialista Szovjet Köztársaságot, élén az 1940–1959 között lett első titkári pozíciót betöltő Jānis Kalnberziņš-sel.

⁵³ Az eljárást Tatjana Szlivenko kezdeményezte, aki 1959-ben az Észt SZSZK-ban szovjet katonacsaládba született. Szülei egyhónapos korában a Lett SZSZK-ba költöztek, ő pedig ott 1980-ban hozzáment egy szovjet katonához, akivel 1981-ben közös gyermekük született. Szlivenko férje 1994-ben nyugdíjba ment, és tőle a lett szabályozás okán megtagadták az állampolgárság megszerzésének lehetőségét; 1996-ban a férj az orosz állampolgárság felvételével Oroszországba költözött. Még abban az évben Tatjana Szlivenkót és lányát is felszólította Lettország a távozásra, amit végül – engedve a nyomásnak – 1999-ben megtettek. Ekkor Oroszországba költöztek, és ott felvették az orosz állampolgárságot, miközben Tatjana szülei Lettországban maradtak. Szlivenko édesapja ugyanis 1986-ban nyugdíjba vonult a szovjet hadseregből, de ezután is Lettország területén maradt, így az EJEB értékelése szerint nem jelentett veszélyt az államra nézve. Az ítéletet követően Tatjana Szlivenko és lánya visszatértek Lettországba, és kérelmükre állandó tartózkodási engedélyt kaptak.

⁵⁴ *Slivenko v. Latvia* [GC], Judgement of 9 October 2003, no. 48321/99, § 128–129.

⁵⁵ *Kolosovskiy v. Latvia*, Decision of 29 January 2004, no. 50183/99.

⁵⁶ Graham SMITH – Vivien LAW – Andrew WILSON – Annette BOHR – Edward ALLWORTH: *Nation-building in the Post-Soviet Borderlands – The Politics of National Identities* (Cambridge: Cambridge University Press 1998) 105., <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598876>. Az 1996–2003 között működtetni tervezett ablakrendszer nemzetközi nyomásra 1998-ban törölték a szabályozásból.

⁵⁷ A lívek Lettország nyugati területén őshonosnak számító finnugor nyelvet beszélő népesség volt, amelynek utolsó anyanyelvi beszélője 2013-ban – Kanadában – halt meg.

ri lett államfő – aki kisgyermekként maga is hat évet töltött szibériai kitelepítésben – elkerülhetetlennek nevezte a nemzet túlélése érdekében.⁵⁸

A jogalkotási folyamatot széles körű nemzetközi figyelem kísérte; 1993-as levelében Max van der Stoel, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) kisebbségügyi főbiztosa például kifejezetten – és hiába – javasolta a rigai kormánynak, hogy a lett identitás erősítését ne az állampolgársági szabályozás, hanem kulturális, oktatási és nyelvi téren eszközölt változtatásokkal kísérelje elérni.⁵⁹ Az elkészült törvénytervezet első változatát az Európa Tanács (ET) elfogadhatatlannak minősítette, ezért került bele a végleges szövegbe – kompromisszumként – a *nem-állampolgárokra* vonatkozó szabályozás. Hasonlóképpen, az ET, az EBEÉ és az USA nyomására került ki a szövegből az évente honosíthatókra vonatkozó kvóta előírása: az eredeti jogalkotói elképzelés ugyanis az volt, hogy 1600 főben, az állampolgári közösség 0,1%-ában maximalizálják az évente honosíthatók létszámát annak érdekében, hogy megakadályozzák az állampolgári közösség „felhígulását”.⁶⁰

Az 1994-es szabályozásnak megfelelően 1995-ben kezdődött az állampolgárságot automatikusan nem szerzettek honosításának folyamata Lettországból, de egyrészt a várakozásoknál kisebb érdeklődéssel, másrészt pedig az állami intézmények esetenkénti hátráltató hozzáállásával kísérve. Ez utóbbit állapította meg az EJEK a *Kaftailova v. Latvia*⁶¹ ügyben, ahol azért marasztalta el a bíróság Lettországot az EJEK 8. cikkének megsértése miatt, mert a Lett SZSZK-ba 1984-ben beköltöző személy állandó lakcímének kiadását egy, a kérelmező által elkövetett hiba okán elutasította, és utána tíz-tizenkét évig bizonytalanságban tartotta.⁶² Azonban az EJEK előtti eljárásból fakadó nyomás – egészen pontosan a kérelmek befogadása a bíróság által – még olyan jogi státuszok rendezésére is megoldást teremtett esetenként, így például a *Shevanova v. Latvia*,⁶³ illetve a *Sisojeva and Others v. Latvia*⁶⁴ ügyek-

⁵⁸ BATTÁ (33. lj.) 129.

⁵⁹ *CSCE Communication No. 124*, Prague, 23 April 1993, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/30608.pdf>, 9. A főbiztos az általános javaslatokon túl tizenhét konkrét ajánlást is megfogalmazott. 9–12.

⁶⁰ BATTÁ (33. lj.) 122., SOLSKA (50. lj.) 1095.

⁶¹ *Kaftailova v. Latvia*, Decision of 7 December 2007, no. 59643/00.

⁶² Az ítélet 35. pontja kiemelte, hogy a helyzetet végül a lett kormánynak az EJEK előtti eljárás során, 2005. február 2-én kiadott 75. sz. rendelete oldotta meg, amely „a megfelelő dokumentumok benyújtása esetén” állandó tartózkodási engedély kiadására utasította a Belügyminisztériumot.

⁶³ *Shevanova v. Latvia* [GC]. Decision of 7 December 2007, no. 58822/00. A felperes Nina Shevanova 1970-ben költözött a Lett SZSZK-ba, 1973-ban összeházasodott egy lett állampolgárral, akivel közös fiuk születtek, de 1980-ban elváltak. 1981-ben bejelentette a szovjet hatóságoknak, hogy elveszítette az útlevelét, amit 1989-ben megtalált, de innentől a két dokumentumot párhuzamosan használta: a „régit” szovjet útlevelébe igazolást hamisított arról, hogy megszűntette lettországi illetőségét, és annak alapján orosz állampolgárságot szerzett, az „új”-jal pedig lettországi nem-állampolgár státuszt és állandó tartózkodási engedélyt kért. A visszasságot a lett hatóságok felfedezték, és 1998 áprilisában kiutasították, valamint öt évre megtiltották a beutazását, a döntést azonban nem hajtották végre. Miután az EJEK a kérelem befogadásáról döntött, a rigai kormány 2005 februárjában lehetőséget adott Shevanovának a jogállása rendezésére.

⁶⁴ *Sisojeva and Others v. Latvia*. Decision of 15 January 2007, no. 60654/00. Arkady Sisojev szovjet katoná 1968-ban érkezett lett területre, és 1989 novemberében vonult nyugdíjba a hadseregből. 1970 óta élt Alüksne városában a szintén a Lett SZSZK-n kívülről betelepült feleségével. 1992 januárjában állandó tartózkodási helyet létesítettek Oroszországban, ami 1995-ben kiderült (21. pont),

ben, ahol a felperesek különböző mértékben, de rosszhiszemű és jogellenes magatartást folytattak.⁶⁵

1995–1998 között összesen mintegy 12 000 személy lett honosítva a mintegy 16 000 jelentkezőből.⁶⁶ Az alacsony érdeklődésnek több oka is volt: hiányos lett nyelvtudás, a kötelező sorkatonai szolgálat elkerülésének szándéka, az orosz vízum megszerzésének könnyebbsége lett állampolgárság nélkül, az emberi jogok Lettország által állampolgárság nélkül is biztosított kellően magas szintje, bizalmatlanság a rigai kormányzattal szemben, illetve általános az identitásválság a Szovjetunió összeomlását követően.⁶⁷ Emellett szerepet játszott az is, hogy a lettül nem beszélő lettországi oroszok túlnyomó többsége tanulásra nehezen rávehető gyári munkás volt, akik abban bíztak, hogy végül eltűnik majd a nyelvtudásra vonatkozó előírás.⁶⁸

Az állampolgársági törvényt már 1995-ben módosították, lett állampolgárságra jogosulttá váltak az országban élő, más állampolgársággal nem rendelkező lettek és lívek, a lett állampolgárságukat házasság okán elvesztő nők, lett tannyelvű iskolákban végzett árvák és személyek, illetve a szülők megegyezésének feltételével az olyan gyermekek, akiknek legalább az egyik szülőjük lett állampolgár.⁶⁹ 1998-ban különösen átfogó törvénymódosítás történt, elsősorban nemzetközi nyomásnak engedve. Ekkor a lett jogalkotó eltörölte az ablakrendszert, könnyítette a honosítás szabályain, és szülői kérés alapján vizsga nélküli, elismeréssel történő lett állampolgárság-szerzést biztosított az 1991. augusztus 21. után Lettország területén született hontalan vagy nem-állampolgár szülők gyermekeinek.⁷⁰ Az állampolgársági törvényt összesen tizenhat ponton módosító törvény hatályba lépését annak ellenzői országos népszavazáson megpróbálták megakadályozni, de a 69,2%-os részvétellel megtartott 1998. október 3-i szavazáson a szavazók 53,9%-a a módosítások megtartása mellett tette le a voksát, ami a lakosság támogatását mutatta az állampolgársági szabályok liberalizálásá-

és a lett hatóságok elrendelték 1993-as regisztrációjuk törlését. 1996-ban Arkady és lánya orosz állampolgárrá vált, a feleség pedig továbbra is hontalan volt, de Lettország területén tartózkodó volt szovjet katonák és családtagjaik szociális ellátásáról szóló lett–orosz egyezmény végrehajtásáért felelős háromoldalú bizottság 1998. május 15-i döntése alapján a családtagok jogosultak állandó lettországi tartózkodási engedélyre (25. pont). Az ennek alapján kiadott engedélyt a Legfelsőbb Bíróság 1999. szeptember 15-i ítéletével megsemmisítette, hivatkozásának alapja pedig az útlevelekkel való korábbi visszaélés volt. Az új eljárásban már ennek megfelelően elutasította a felperesek kérelmét a regionális bíróság. Az EJEB előtti eljárás megindulását követően, 2003 novemberében a lett hatóságok személyre szabott tájékoztatást adtak a felpereseknek lettországi tartózkodásuk törvényesítéséhez szükséges lépésekről, azonban egyikük sem hajtotta végre a lépéseket (38–41. pontok) és fenntartották eredeti – az állandó tartózkodási engedély megszerzése – iránti kérelmüket (42–45. pontok). Ítéletében végül a bíróság úgy vélte, hogy Lettország teljesítette jogszabályi kötelezettségeit a felperesek vonatkozásában.

⁶⁵ Ez utóbbi ügyben a lett hatóságok ki is hallgatták az I. rendű felperest, amely tény az EJEB is rögzítette ítéletében (35–37., 112–113., 115–126. pontok), azonban az egyszeri rendőrségi kikérdezést nem értékelte a testület „nyomásként”, „megfélemlítésként” vagy „zaklatásként”, amely az EJEB elé beterjesztett kérelme visszavonását vagy módosítását célozta volna.

⁶⁶ KRŪMA (25. lj.) 6.

⁶⁷ KRŪMA (25. lj.) 6.

⁶⁸ KOLSTOE (20. lj.) 126.

⁶⁹ KRŪMA (25. lj.) 6.

⁷⁰ AMBRUS Mónika: „Lettország – Állampolgárnak lenni vagy nem(állampolgárnak) lenni?” *Külgügyi Szemle* 2004/3–4. 32–33.

ra. A területi különbségek az eredményekben is látszottak: amíg Kurzeme és Zemgale régiókban a szavazók szűk abszolút, Vidzeme régióban pedig relatív többsége támogatta a módosító törvény megsemmisítését, addig Rigában 52%-uk, Latgalében pedig 68,6%-uk utasította azt el – kiemelkedő volt ezen belül is a délkeleti Daugavpils és Rezekne városok 78,6%-os, illetve 75,1%-os aránya.⁷¹

Mindennek ellenére az ablakrendszer eltörlését követően sem ugrott meg a honosítási kérelmek száma, az első évben bő 15 000 fő szerzett állampolgárságot, ami elenyésző kisebbsége volt a lett állampolgárság nélküli mintegy félmillió lakosnak. Ennek okán még 2005-ben is az ország oroszajkú lakosságának mintegy fele nem rendelkezett lett állampolgársággal.⁷² A kormányzat a legfőbb okot a lett nyelv ismeretének hiányában látta, ezért az 1990-es évek végétől a nyelv megtanulásának elősegítéséhez szükséges infrastruktúra kiépítése is kormányzati cél lett, kampányokat szerveztek, és több tucat tananyagot publikáltak.⁷³

4.3. A NEM-ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az 1948-ban az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2. cikke a diszkriminációmentességet alapelveként fogalmazta meg, míg a 15. cikk rögzítette az állampolgársághoz való jogot, illetve azt, hogy attól, illetve az állampolgárság megváltoztatásának jogától önkényesen senki nem fosztható meg. Lettország tagja az ENSZ keretében született három releváns nemzetközi szerződésnek is, a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi, a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi és a gyermekek jogairól szóló 1989. évi egyezménynek – viszont ezek előírásainak összeegyeztetése a követett *raison d'état*-val – a nemzeti állam megteremtésének céljával – nehezen teljesíthető, ami egy *sui generis* megoldást tett szükségessé. Riga így az 1995. április 12-én elfogadott törvénnyel⁷⁴ létrehozta a nem-állampolgár jogi státuszt, bár a vonatkozó igazolványok kiadása csak 2007-ben kezdődött meg.⁷⁵

Az 1995-ös törvény elfogadásának oka egyértelműen a nemzetközi intézmények és a nemzetközi közösség részéről érkező nyomás volt arra, hogy Lettország – és a szintén hasonló kihívásokkal küzdő Észtország – teremtsen lehetőséget az állampolgárság megszerzésére a szovjet megszállás idején beköltözötték számára.⁷⁶ A nem-

⁷¹ Tautas nobalsošana [archivált változat], <https://web.archive.org/web/20110722162705/http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/base.velbals>.

⁷² Olga PISARENKO: „The Acculturation Modes of Russian Speaking Adolescents in Latvia: Perceived Discrimination and Knowledge of the Latvian Language” *Europe-Asia Studies* 2006/5. 756., <https://doi.org/10.1080/09668130600732100>.

⁷³ KRŪMA (25. l.) 7.

⁷⁴ Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības, <https://likumi.lv/doc.php?id=77481>.

⁷⁵ Vihalemm TRIIN – Gabrielle HOGAN-BRUN: „Language policies and practices across the Baltic: processes, challenges and prospects” *European Journal of Applied Linguistics (EuJAL)*.2013/1, 69., <https://doi.org/10.1515/eujal-2013-0004>.

⁷⁶ ZIEMELE (9. l.) 241.

állampolgárságról szóló törvény azoknak a Lettországból életvitelszerűen tartózkodó volt szovjet állampolgárok helyzetét szabályozta, akik a Szovjetunió felbomlását követően nem szerezték meg sem a lett, sem más állam állampolgárságát. A jogszabály személyi hatálya közülük is csak azokra terjedt ki, akik 1992. július 1-jén Lettország területén bejelentett lakhellyel rendelkeztek, nem lett állampolgárok és – leszámítva a szovjet állampolgárságot – nem állampolgárai és nem is voltak állampolgárai más államnak, valamint nem voltak Lettországon kívülről származó szovjet katonai vagy polgári alkalmazottak, illetve nem ezek családtagjai.

A létrehozott nem-állampolgár (lettül *nepilsoņ*) státusz nem teremtett állampolgári köteleket az érintett személy és az állam között – így például nem adott sem aktív, sem passzív választójogot –, de a törvény 2. cikke alapján a nem-állampolgárokat megilletik a lett alkotmányban biztosított emberi jogok, így joguk van nyelvük és kultúrájuk kulturális-nemzeti autonómia keretében való megőrzéséhez, ha ez nem ellentétes a lett jogrenddel. További garanciális jellegű védelmet biztosít számukra a 2. cikk 2. bekezdés 2. pontja, amely nagyon ritka kivétellel kizárja a nem-állampolgár kiutasítását Lettországból és csak olyan esetben teszi lehetővé, amikor van olyan állam, amely befogadja az érintett személyt. Egy 2005-ös lett alkotmánybíróági döntés azt is egyértelműsítette, hogy az alkotmány 98. cikke értelmében a lett nem-állampolgár útleivel birtokosai jogosultak lett konzuli védelemre és az országba való visszatérésre is.⁷⁷

A nem-állampolgárságról szóló törvény egy módosítás kapcsán került az Alkotmánybíróság elé, ugyanis a *Saeima* – a lett parlament – 2004. május 20-án úgy döntött, hogy a más államban állandó lakhelyet szerző nem-állampolgárok elveszítik lettországi jogi státuszukat. A jogszabálmódosítás okán lefolytatott vizsgálat végén született alkotmánybíróági döntés kiemeli, hogy a jogszabály 1995-ös elfogadásának célrendszere hármas volt: (1) megkülönböztetni az idegen állampolgároktól a hontalanság nemzetközi jogi szabályainak nem megfelelő, állampolgársággal nem rendelkező, Lettország területén életvitelszerűen tartózkodó személyeket, (2) jogállást biztosítani számukra Lettországból, valamint (3) személyazonosításra alkalmas irattal, nem-állampolgár útlevelell ellátni őket.⁷⁸ Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a jogalkotó azzal érvelt (az ítélet indoklásának 3.2. és 3.3. pontjai), hogy az ideiglenesnek tekintett nem-állampolgár státuszt a Lettországhoz fűződő kötelek megtartása okán hozták létre, annak előmozdítására, hogy az érintettek lett állampolgárságot szerezzenek; a külföldi államban állandó lakhelyet létesítők esetében a Lettországhoz fűződő kötelek felszámolásának szándéka vélelmezhető, ezért indokolt a státusz megvonása tőlük. A taláros testület ezzel az érveléssel azonban nem értett egyet, és alkotmányellenesnek nyilvánította a módosítást. Ez a döntés meg lehetőséget kínál, hiszen a jogállás megteremtésekor is egyértelmű volt a jogalkotó szándéka arra nézve, hogy azon személyek számára biztosítson nem-állampolgári kötődési lehetőséget Lettországhoz, akik ténylegesen az államban élnek, de *átme-*

⁷⁷ Lett alkotmánybíróági döntés a nem-állampolgár státusz kapcsán 2005-ben: Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums, Lietā Nr. 2004-15-0106, Latvijas Vēstnesis Nr.98 (3466), 19. pont, <https://likumi.lv/ta/id/103178-par-likuma-par-to-bijusas-psrs-pilsonu-statusu-kuriem-nav-latvijas-vai-citas-valsts-pilsonibas-1-panta-tresas-dalas-5-punkta-2-.....>

⁷⁸ Lett alkotmánybíróági döntés a nem-állampolgár státusz kapcsán 2005-ben (77. l.), 2.1. pont.

netileg, még nem lett állampolgárok, a külföldi lakóhely létesítése pedig ezzel egyértelműen ellentétes szándékot mutat.

A nem-állampolgárok peres ügyei általában is jelentős leterhelést adtak a lett bíróságoknak: a közigazgatási bíróságok megszervezése előtt a polgári bíróságok tárgyalták azokat, de 2004–2008 között a bevándorlással kapcsolatos közigazgatási bírósági ügyek negyede is ezen jogálláshoz kötődött. Leginkább olyanok kértek felülvizsgálatot a státusz meg nem ítélese miatt, akik 1992-ben nem rendelkeztek állandó lakhellyel Lettorszáiban, illetve később megszerezték, majd elveszítették egy másik állam állampolgárságát. A bírói esetjog kimunkálta a joggyakorlatot, így egyértelműsödött, hogy a nem-állampolgárokat különleges kapcsolat fűzi Lettországhoz – ami azonban továbbra sem tekinthető állampolgári köteléknek. Ennek megfelelően például csak az veszíthette el a nem-állampolgárságát, aki kétségtelenül felvett más állampolgárságot. Szintén a bírói gyakorlat tette kötelezően alkalmazandóvá azt a szemléletet is, hogy a nem-állampolgárok ügyeiben a jogszabályokat nem mechanikusan, hanem az egyedi eseteket részleteiben vizsgálva, méltányosan kell alkalmazni;⁷⁹ ahogy láttuk, az EJEB korábban idézett 2003-as ítélete (Slivenko v. Latvia) is ennek megsértése miatt marasztalta el a balti államot.

A hatályos szabályozás értelmében a nem-állampolgári státuszt három módon lehet elveszíteni: (1) lemondással – a más állam polgárságát megszerző köteles harminc napon belül lemondani róla, a más államtól utazásra jogosító dokumentumot szerző pedig jogosult lemondani róla –; (2) megfosztással – ha nem teljesülnek a státusz megszerzésének feltételei, ha más állam polgárságának megszerzését követő harminc napon belül nem mond le róla, ha a lett kormány engedélye nélkül más állam fegyveres testületei vagy igazságszolgáltatási intézményei alkalmazásába áll, illetve csalárd módon szerezte meg a nem-állampolgár jogállást –; valamint (3) a lett állampolgárság megszerzésével.⁸⁰

A nem-állampolgárok száma az 1995. évi maximumról, körülbelül 750 000 főről folyamatosan csökkent: 2000-re 588 225-re, 2005-re 452 033-ra, 2009-re 357 811 főre,⁸¹ 2015-re 262 222 főre,⁸² majd 2021-re 190 522 főre.⁸³ 2023. január 1-jén az ország lakosságának már kevesebb mint 10%-a volt nem-állampolgár, és immár az orosz nyelvű lakosság 67%-a is rendelkezett lett állampolgársággal,⁸⁴ de továbbra is 123 221 orosz, 25 941 fehérorosz, 18 632 ukrán, 6702 lengyel, 4429 litván, 1215 zsidó, 418 lett és például 74 magyar nemzetiségű személy tartozott ebbe a kate-

⁷⁹ KRŪMA (25. l.) 21–23.

⁸⁰ Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības, 5–7. cikkeik, <https://likumi.lv/doc.php?id=77481>.

⁸¹ 2009. gada darba pārskats (Rīga: Latvijas Republikas Naturalizācijas Pārvalde 2009) 11., <https://www.pmlp.gov.lv/lv/media/760/download>.

⁸² Lilija ALIJEVA: „Left Behind? A Critical Study of the Russian-speaking Minority Rights to Citizenship and Language in the Post-Soviet Baltic States. Lessons from Nationalising Language Policies” *International Journal on Minority and Group Rights* 2017/4. 506., <https://doi.org/10.1163/15718115-02404004>.

⁸³ *Tautas skaitīšana – Latvijas 2021. gada tautas un mājojļu skaitīšanas galvenie rezultāti* (Rīga: Centrālā statistikas pārvalde 2022) 9.

⁸⁴ Society integration in Latvia, https://www.mfa.gov.lv/en/society-integration-latvia?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F#_ftn2.

góriába.⁸⁵ A intézmény területileg meghatározott, főleg a városokra és különösen Rigába koncentrálódik: a 2021-es népszámlálás szerint a nem-állampolgárok több mint 50%-a Rigában élt, ahol a lakosság 16%-át tették ki.⁸⁶ A 2022. január 1-jei adatok szerint a nem-állampolgárok aránya Olaine városban volt a legmagasabb, 18%, amit Salaspils 15,9%, Riga 15,3%, Daugavpils 14,1%, Ventspils 13,8% és Strenči 13,2% városok követték. A lett állampolgárok aránya szintén Olainében volt a legalacsonyabb, 77,9%, de Rigában is csak 79%, míg Daugavpilsben 79,5%, Liepajában 80,5%, Ventspilsben pedig 80,6% volt ekkor.⁸⁷

A nem-állampolgárság a lett törvényhozói várakozásokkal szemben nem jelent egyértelmű előszobát a honosításhoz: egy 2015-ös felmérés szerint a nem-állampolgárok 81%-a nem tervezte a lett állampolgárság megszerzését.⁸⁸ Ennek oka többes, egyrészt az érintett csoport tagjai elsősorban az idősebb korosztályból kerülnek ki: 2021-ben 74%-uk volt 50 évesnél idősebb, míg Rigában 43%-uk legalább 65 éves volt,⁸⁹ másrészt pedig a lett állampolgárság megszerzése kevés olyan gazdasági vagy politikai jogot biztosít, amelyre az érintettek vágnak – az orosz közösség Lettországra jellemző politikai kirekesztettsége okán az aktív, illetve passzív választójog megszerzése kevesek számára motiváció.⁹⁰

4.4. AZ OROSZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG KÉRDÉSE

A Szovjetunió összeomlását követően huszonöt millió oroszajkú került a határokon kívülre, akik kapcsán gyorsan kialakult az a konszenzus az orosz politikai elitben, miszerint nemcsak kötődésük van Oroszországhoz, de a diaszpóra léte Oroszország számára anyaállami feladatai okán központi fontosságú identitáselem.⁹¹ Kezdetben, még a Szovjetunió felbomlását előidéző elszakadásokat megelőzően, 1990 áprilisában Moszkva törvényben kívánta az orosz állampolgársághoz való hozzáférést megteremteni az elszakadni szándékozó tagköztársaságok lakossága számára, a többi szovjet tagköztársaság azonban elutasította a jogszabály hatályosulását.⁹²

Ezt követően, de még az 1990-es évek elején kimunkált ún. „Jelcin-doktrína” szerint Oroszországnak kiemelt érdekei és különleges szerepe van a volt szovjet köztársaságokban, aminek fontos eleme az orosz kisebbségek védelme.⁹³ Az oroszajkúak

⁸⁵ Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc nacionālā sastāva un valstiskās piederības (2023. január 1.), <https://www.pmlp.gov.lv/lv/media/9756/download?attachment>.

⁸⁶ *Latvijas 2021. gada tautas un mājokļu skaitīšanas galvenie rezultāti* (Rīga: Centrālā statistikas pārvalde 2022) 82., https://admin.stat.gov.lv/system/files/publication/2022-12/Tautas_Skaitisana_2021.pdf.

⁸⁷ Share of non-citizens of Latvia 2022, <https://geo.stat.gov.lv/stage2/#lang=en>.

⁸⁸ ALIJEVA (82. l.) 506.

⁸⁹ *Latvijas 2021* (86. l.) 82.

⁹⁰ KRŪMA (25. l.) 24.

⁹¹ Vera TOLZ: „Conflicting „Homeland Myths” and Nation-State Building in Postcommunist Russia” *Slavic Review* 1998/2. 288., <https://doi.org/10.2307/2501851>.

⁹² GANCZER (1. l.) 258–259.

⁹³ Öncel SENCELMAN: „Russian Diaspora as a Means of Russian Foreign Policy” *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques* 2016. 101–102.

sorsa már ekkor egyre több esetben kapcsolódott össze más külpolitikai kérdésekkel, így az orosz kormány a lettországi ablakrendszer törvénybe iktatásakor például azzal fenyegetőzött, hogy nem vonja ki a csapatait az országból,⁹⁴ míg 1995-ben Andrej Kozirev orosz külügyminiszter lehetségesnek nevezte direkt katonai műveletek végrehajtását külföldön a nemzetársak védelme érdekében.⁹⁵ Nem véletlen tehát, hogy Lettországhoz hasonlóan a szovjet utódállamok jelentős része – a minimális orosz lakossággal rendelkező Tádzsikisztán és Türkmenisztán kivételével – olyan szabályozást alkotott, ami kizárta a kettős állampolgárságot.

Az orosz állampolgárság azonban az 1991 után lett állampolgárság nélkül maradtak egy részének kiút volt a hontalanság alól és lehetőség a korai nyugdíj biztosítására. Az 1991-es orosz állampolgársági törvény (No. 1948-1) könnyű hozzáférést biztosított a volt szovjet állampolgároknak az orosz állampolgársághoz,⁹⁶ annak területen kívüli jellege pedig biztonságérzetet adott a határon túra került oroszoknak abban, hogy Oroszország mögöttük áll, különösen a szintén 1992-es, külföldön lévő orosz állampolgárok jogainak és érdekeinek védelméről szóló elnöki rendelet fényében.

Összességében érdekes dinamikát mutat a Lettorszáiban élő orosz állampolgárok száma: az 1990-es évek elején mintegy 65 000 lettországi lakos szerzett orosz állampolgárságot, arányaiban kevesebben, mint az észtszázági orosznyelvűek között,⁹⁷ az átköltözések és elhalálozások miatt azonban számuk 2000-re 19 236 főre csökkent, majd emelkedni kezdett 2016-ig, amikor elérte a 42 299 főt és ismét csökkenésnek indult. A csökkenésben szerepet játszott az is, hogy amíg a 2000-es évek közepét megelőzően alacsonyabb vízumdíjjal és többszöri belépés lehetőségével „jutalmazta” Moszkva azokat, akik posztszovjet státuszban maradtak, és nem folyamodtak lett állampolgárságért, addig az EU-csatlakozás után az ilyen különbségek és előjogok eltörlésével a politikai jogokat is biztosító lett állampolgárság felvétele felé tolta az orosznyelvűeket.⁹⁸

2023-ban 37 906 fő volt a Lettorszáiban élő orosz állampolgárok száma⁹⁹ – ebben már szerepelnek Oroszországból a háború elől menekülők is –, miközben 2022. január 1-jén 5220 lett állampolgár és 482 lett nem-állampolgár élt Oroszorszáiban.¹⁰⁰ 2022-ben a legtöbb, 19 329 orosz állampolgár Rígában élt, ahol a lakosság 3%-át tet-

⁹⁴ BATA (33. l.) 1.

⁹⁵ ZSUZSA CSERGŐ – JAMES M. GOLDGEIER: „Kin-State Activism in Hungary, Romania and Russia: The Politics of Ethnic Demography” in Tristan James MABRY – John MCGARRY – Margaret MOORE – Brendan O’LEARY (szerk.): *Divided Nations and European Integration* (University of Pennsylvania Press 2013) 96., <https://doi.org/10.9783/9780812208276.89>.

⁹⁶ Regisztráció révén, a kérelmezőnek annyit kellett bizonyítania, hogy ő vagy felmenője „orosz” – ideértve a szovjetet is – állampolgár volt. GANCZER (1. l.) 260.

⁹⁷ SMITH et al. (56. l.) 110.

⁹⁸ ROBERT A. SAUNDERS: „Between Assimilation, Irredenta, and Globalization” *Russia in Global Affairs* 2005/4.

⁹⁹ Usually resident population by citizenship at the beginning of year – Citizens of the Russian Federation between 2000 and 2023, https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP_PUB/START_POP_IR_IRV/IRV010/.

¹⁰⁰ Latvijas valstspiederīgo personu skaitis ārvalstīs (2022. januār 1.) 3., <https://www.pmlp.gov.lv/lv/media/8193/download>.

ték ki, míg a legmagasabb arányt a 4126 Daugavpilsben élő orosz állampolgár tette ki 5%-kal. Az orosz állampolgárság a nem-állampolgársághoz hasonlóan generációs jelenség: amíg az 5–9 éves korosztályban mindössze hét fő volt az orosz állampolgárok száma 2022-ben Lettországbán, addig a 60–64 évesek között 5346 fő, a 65–69 évesek között pedig 7329 személy tartozott ide.¹⁰¹

Az Ukrajna elleni orosz agresszió – különösen az ukrajnai oroszok „megvédésére” vonatkozó narratíva – félelmet váltott ki Lettországbán; a lett jogalkotó a bevándorlási törvény 2022. szeptember 22-i módosításával biztonsági megfontolásból, az állampolgárság megszerzésének fontosságát mutató A2 szintű lett nyelvvizsgára kötelezte az állandó letelepedési engedéllyel rendelkező orosz állampolgárokat. A szabályozás értelmében azok az orosz állampolgárok, akik a meghatározott időpontig nem teszik le a nyelvvizsgát, elveszítik a lettországi tartózkodási engedélyüket és távoznuk kell az országból. A 2023. szeptember 1-jei határidőt később december 31-ig hosszabbították meg, 2023 májusában 24 505 orosz állampolgárt szólították fel a lett nyelvvizsgára.¹⁰² 2024. júliusi adatok szerint továbbra is mintegy 4600 orosz állampolgárnak kellene számot adnia lett nyelvtudásáról, akik számára az erre nyitva álló határidőt 2025. június 30-ig hosszabbították meg. Időközben a lett hatóságok adatai szerint mintegy 2000 orosz állampolgár hagyta el az országot, 60 személy kapott távozásra felszólítást, valamint hét fő kitoloncolását rendelték el, akik közül hármon végre is hajtották azt.¹⁰³ 2024 év eleji adatok szerint a nyelvvizsgán alacsony, 40% alatti arányban mentek át az érintettek.¹⁰⁴

4. 5. A LETTORSZÁGI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI KÉRDÉS MA A JOG ÉS A POLITIKA ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN

Az elmúlt évtizedekben a lettországi honosítás szabályai többször változtak az 1994-es törvény óta, mivel a cél annak előmozdítása, hogy minél magasabbra emelkedjen a lett állampolgárok aránya a lakosságon belül. Az automatikus honosítást azonban Lettország elutasítja, ebben a tekintetben pedig sem a nemzetközi közösség, sem például az EJEB irányából nincs nyomás a változtatásra. Ennek megfelelően, amikor 2012-ben – a lett alkotmányban szabályozott népi kezdeményezés lehetőségével élve – kísérlet történt a nem-állampolgárok automatikus bevonására az állampolgári közösségbe, a kérelmet megvizsgáló Országos Választási Bizottság szakértők

¹⁰¹ Madara FRIDRIHSONE: „Which parts of Latvia have most Russian citizens?” *LSM.lv* 2023. február 20., <https://eng.lsm.lv/article/society/society/which-parts-of-latvia-have-most-russian-citizens.a497264/>.

¹⁰² Latvia: Changes to residence requirements for Russian citizens (2023. május 17.), https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/latvia-changes-residence-requirements-russian-citizens_en.

¹⁰³ Eng.LSM.lv – Zanda OZOLA-BALODE: „4,600 Russian citizens still yet to pass Latvian language exam” *LSM.lv* 2024. július 19., <https://eng.lsm.lv/article/society/society/19.07.2024-4600-russian-citizens-still-yet-to-pass-latvian-language-exam.a561991/>.

¹⁰⁴ Eng.LSM.lv: „Under 40% of Russian citizens passed Latvian language test on first try” *LSM.lv* 2024. január 12., <https://eng.lsm.lv/article/society/society/12.01.2024-under-40-of-russian-citizens-passed-latvian-language-test-on-first-try.a538687/>.

és más állami intézmények bevonását követően elutasította a javaslatot.¹⁰⁵ Szintén Lettország pozícióját erősítette az EJEB 2015. január 6-i döntése, ami kimondta, hogy az állam nem köteles olyan személyeknek állampolgárságot adni, akik bár teljesítik az objektív törvényi feltételeket, de nem várható tőlük, hogy lojálisak lesznek az államhoz.¹⁰⁶

A jogalkotó ennek ellenére az elmúlt évtizedekben többszöri jogszabálymódosításokkal igyekezett segíteni a lett állampolgárság térnyerését. Kiemelt cél a születéssel nem lett állampolgárrá válás lehetőségének korlátozása volt, ezt már az 1990-es évektől kifejezetten sürgették az európai intézmények, különösen az EBESZ;¹⁰⁷ ami a 2013-as és a 2019-es állampolgársági törvény módosításokat is döntően befolyásolta. A 2013-as módosítás következtében például a nem-állampolgár szülők gyermekeinek 85%-a vált lett állampolgárrá 2014-ben, szemben a 2013. évi 56%-kal,¹⁰⁸ míg a 2019-es módosítás értelmében akár már az egyik szülő kérésére lett állampolgárrá válik az újszülött, így a születéssel szerzett nem-állampolgár vagy hontalan státusz felmenő rendszerben belátható időn belül megszűnik.¹⁰⁹ Ez utóbbi a lett állampolgársági szabályozás szempontjából korábban meghatározó *ius sanguinis* elvétől is eltávolodást jelent.

A módosítás irányát egyértelműen befolyásolta, hogy a honosítás mint eszköz nem volt kifejezetten népszerű. 1995-től 2011 végéig összesen 137 673 fő szerzett lett állampolgárságot, de akkor a nem-állampolgárok száma még 304 806 fő volt.¹¹⁰ A nem-állampolgárok vízummentes utazásának lehetővé tétele az EU-n belül 2006-ban tovább csökkentette az érdeklődést,¹¹¹ így 2011–2021 között mindössze 11 000 fő lett honosítva. 2021. november 30-ig összesen 162 422 fő kérvényezte a lett állampolgárság megszerzését, közülük 148 621 fő meg is kapta, ez azonban összességében kevesebb, mint a lakosság 10%-a. A 2021 első tizenegy hónapjában jelentkező 504 fő közül csak 56% teljesítette sikerrel a lett nyelvvizsgát és 80,9% a lett történelmi vizsgát.¹¹² Ezek a számok a honosítás kezdete óta csökkennek, például 1996-ban 96,7% ment át a nyelvvizsgán és 92% az ismeretanyagra rákérdező vizsgán, 2005-ben 84%, illetve 95,2%, 2011-ben 59%, illetve 76%, 2014-ben pedig már csak 29%, illetve 67% volt az aránypár.¹¹³

¹⁰⁵ Kristine JARINOVSKA: „Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia” *Juridica International* 2013 (XX) 157.

¹⁰⁶ *Petropavlovskis v. Latvia*, Decision of 6 January 2015, no. 44230/06.

¹⁰⁷ SOLSKA (50. lj.) 1095.

¹⁰⁸ KRŪMA (25. lj.) 11–13.

¹⁰⁹ Ebben egyes vélemények szerint a Krim 2014-es orosz annexiója is szerepet játszott, hiszen a születéssel szerzhető rendezetlen állampolgári státusz konzerválja a problémát. BATA (36. lj.), 145.

¹¹⁰ GERMANE (39. lj.) 346–347.

¹¹¹ A Tanács 1932/2006/EK rendelete (2006. december 21.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet módosításáról. A rendelet értelmében jogosultak 90 napot tartózkodni az EU valamely tagállamában 180 napon belül, de munkavállalásuk továbbra is engedélyköteles.

¹¹² Statistics on naturalization (as at November 30, 2021), <https://www.pmlp.gov.lv/en/media/7588/download>.

¹¹³ KRŪMA (25. lj.) 18.

Amit érdemes még hangsúlyozni itt, az az, hogy a 2013-as módosítás révén Lettország szakított egy régi tabuval, a kettős állampolgárság teljes tilalmával. A hatályos szabályozás a kettős állampolgárságot bizonyos relációkban engedélyezi – elsősorban az EU-tagok vonatkozásában –, az orosz-lett kettős állampolgárság azonban ma is tiltott.

5. ÖSSZEZGZÉS ÉS KITEKINTÉS

Lettország az 1991-ben hozott – a függetlenség *visszaállítására* vonatkozó – döntésével megkísérelte az 1940-es állampolgári közösségét is visszaállítani. Ennek érdekében az újra hatályba helyezett 1919-es törvény kizárta a szovjet időszakban beköltözöttek automatikus lett állampolgárságszerzését és ezt a gyakorlatot tartotta fenn az 1994-es állampolgársági törvény is. A lett állam vezetői kezdetben abban bíztak, hogy a beköltözöttek „hazamennek”, ezt szovjet utódállamokkal aláírt nemzetközi szerződésekkel igyekeztek is előmozdítani. A túlnyomó többségük azonban az országban maradt, lett állampolgárság nélkül.

Ennek a helyzetnek a rendezését egyre erősebb nemzetközi nyomás sürgette, ami végül 1995-ben egy *sui generis* intézmény, a nem-állampolgár jogi kategóriájának megteremtését eredményezte. Az intézmény jogi köteleket hozott létre az érintett személyek – a lakosság közel negyede 1995-ben – és Lettország között, azonban a társadalmi integráció alacsony fokán annak érdekében, hogy a nem-állampolgárokat a lett nyelv és értékek elsajátítását feltételező állampolgársági vizsga felé terelje. Ez a várakozás azonban nem igazolódott be a következő évtizedekben, a nem-állampolgárság ma is a lakosság mintegy 10%-át érinti, visszaszorulása elsősorban demográfiai okok miatt tapasztalható. A honosítás iránti visszafogottnak nevezhető érdeklődés az oka annak is, hogy a lett jogalkotó az állampolgársági törvényt az elmúlt évtizedekben úgy módosította – 2019-ben már a *ius sanguinis* elvével is szakítva –, hogy születéssel szinte automatikus immár a lett állampolgárság megszerzése.

A szovjet időszakban beköltözöttek számára a másik kiút a hontalanság alól egy külföldi állam – jellemzően Oroszország – állampolgárságának felvétele volt. Az érintettek száma itt is általában csökkenő tendenciát mutat demográfiai okok miatt, de a 2010-es évek közepén ismét volt egy megugrás a számokban. Az orosz állampolgárok tömeges jelenléte azonban – nem függetlenül az Ukrajna ellen 2014 óta, de különösen a 2022-ben nyílt módon elkövetett orosz agressziótól – jelentős nemzetbiztonsági kockázat Lettország számára. Ennek megfelelően nem csak továbbra is tilalmazott a lett és az orosz állampolgárság együttes léte, de a lett jogalkotó 2022 szeptemberében törvényi kényszerrel tett az országban állandó letelepedési engedéllyel rendelkező orosz állampolgároknak – akik jelentős részben a Szovjetunió megszűnését megelőző idők óta élnek ott – a nyelvtanulás, az állam iránti lojalitás kifejezése és a tartózkodási engedély megújítása vagy ezek hiányában a távozás felé tolva őket. Ez mindenképpen diszkriminatív intézkedésnek tekinthető – hiszen csak az orosz állampolgároknak vonatkozik –, de jó példája annak a félelemnek, ami

a posztszovjet térség államaiban Oroszországgal és az államok területén élő orosz állampolgárokkal kapcsolatban létezik.

Habár a legutóbbi rendelkezésnek a sikeressége még nem látható, de összességében elmondható, hogy 1991 óta jelentősen megnőtt a lett állampolgárok aránya az országban, a nem-állampolgárság intézménye és az orosz állampolgárok jelenléte pedig egyre inkább generációs kérdéssé, így – figyelemmel az elmúlt évtizedek jogszabálymódosításaira is – belátható időn belül megszűnő problémává válik. Ez azonban nem feltétlenül jelenti a társadalmi integráció kihívásainak eltűnését is, hiszen Lettország megközelítése a társadalmi részvétel esetében – ugyanúgy, mint az állampolgársági szabályozás esetében – a lett nemzetállam eszméjéből indul ki. Mindezt pedig a Lettországon belüli társadalmi feszültségek konzerválódása okozta nehézségek mellett kiegészíti az ilyen problémákra előszeretettel apelláló, különösen asszertív orosz külpolitika jelentette kihívás is a lett jogalkotó és jogalkalmazó számára.