

„KETTŐS ÁLLAMPOLGÁRSÁG”

Az elmúlt hónapokban nemcsak a politikai, hanem a szakmai közéletnek is egyik meghatározó témájává a kettős állampolgárság vált. Ahogy korábban, úgy most sem zárkózunk el egy-egy aktuális kérdés szakmai vitája elől. Az alábbiakban három álláspontot és egy interjút közlünk és várjuk a további hozzászólásokat (z.kantor@tla.hu), melyeket a későbbi folyóiratszámainkban szívesen közzé teszünk. (A témáról további információk találhatóak: www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu)

MAJTÉNYI BALÁZS

Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai (*Nemzetértelmezések és a kisebbségek védelme*)

A politikai közösség összetartozás-tudatának erősítése, egyszersmind a jog autoritásának biztosítása érdekében a demokratikus alkotmányok rendszerint használják az államnemzet, más elnevezéssel a politikai nemzet fogalmát, vagy legalábbis utalnak arra. A politikai közösségek alapító dokumentumai emellett gyakorta kinyilvánítják az államnak a határon túl élők (az államnak nevet adó kulturális nemzethez tartozók) iránti elkötelezettségét.¹ A politikai és kulturális nemzetet Alain Dieckhoff egy tanulmányában a következő módon írta le: a polgári nemzet a polgárok szabad szövetsége, mely egy valós, de mindenesetre kívánatosnak tartott összetartozás-tudathoz köti a nemzet fogalmát, így egy történeti közösség megtestesülésére utaló „racionális és önkéntes politikai konstrukció”, melyet „a felvilágosodás filozófusai alkottak meg, és a francia forradalom hívott életre”.² A kulturális nemzet ellenben nem az emberek közötti közjogi kapcsolatra, hanem egyfajta identitásérzés kifejeződésére, természetes rend megnyilván-

¹ Ld. a kérdéskör részletes elemzését. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi–kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköti? Státustörvények közel s távol*. Gondolat: Budapest, 2004. 27–41.

² Dieckhoff, Alain: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek (Szöveggyűjtemény)*. Rejtjel: Budapest, 2004. 298.

nulására utal,³ mely például a megosztottság szülte német nemzeteszemély alapja volt. A nemzetet e megközelítés szerint a közös nyelv, a kultúra, az irodalom határozza meg. (E két említett nemzetfogalom szembeállítását először Friedrich Meineckénél jelent meg, értelmezése szerint annak kulturális felfogása valamiféle közösen megtapasztalt örökségen [nyelvi, kulturális stb.] alapul, a politikai nemzet pedig „a közös politikai múlt és berendezkedés egyesítő erején”.⁴)

A jogi elemzés során felmerülő legfontosabb kérdés, hogy a nemzet két meghatározása közül melyik, vagy a kettő együttes használata feleltethető-e meg a modern demokráciák egyik alapelvének: a politikai közösség minden tagja morális egyenlőségének. Azaz, hogy a nemzet fogalma intézményesülhet-e, és ha igen, mely értelmezésének megfelelően a demokratikus államok jogrendjében. A legszerencsésebb sokak szerint az lenne, ha a demokratikus politikai közösségek közjogi dokumentumai egyáltalán nem utalnának a nemzetre, de ez csak egy nemzeti szempontból semleges államban valósulhatna meg, ami viszont – ahogy arra Will Kymlicka és Kis János is rámutatott – aligha több mint illúzió.⁵ A mai államok többségének megszületése ugyanis összefonódott a nemzeti mozgalmakkal, s azok a nemzet fogalmától nem tudnak elszakadni, mivel néhány alapvető kérdésben a demokratikus jogállamok sem lehetnek semlegesek. Ennek belátásához gondoljunk csak arra: ha elfogadjuk, hogy a politikai közösségen belül szükség van valamiféle összetartozás-tudat kialakítására, akkor az ennek kialakítására tett kísérleteknek óhatatlanul a nemzethez kell kapcsolódniuk. Az államok ugyanis szükségszerűen rendelkeznek hivatalos nyelvvél (vagy nyelvekkel), minden jogrendszerben felfedezhetők kulturális, történelmi sajátosságok, s a közös állami szimbólumok is a nemzethez kötődnek. A nemzeti hagyomány szükségszerűen rajta hagyja kézjegyét a közös politikai kultúrán, ennek következménye, hogy a politikai közösség körülírása a demokratikus államokban szinte kivétel nélkül utal a politikai nemzethez való tartozásra is. Így, ahogy Kis János megállapítja, az állam vallási semlegességének analógiája az állam és a nemzet elválasztására egész egyszerűen nem alkalmazható.⁶ (Javaslat szerint akkor járunk a legjobban, ha félretéve az etnikailag semle-

³ Diechhoff, uo.

⁴ Meinecke, Friedrich: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates*. Oldenburg: Berlin und München, 1907. illetve Diechhoff: Egy megrögzöttség túlhaladása, i. m.

⁵ Ld. ezzel kapcsolatosan Kymlicka, Will – Straehle, Cristina: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus. *Kellék*, 2000, 17. sz. 27–56.; illetve Kis János: Túl a nemzetállamon, I–II. *Beszélő*, 1996, 1. sz. 28–38, illetve 1996, 2. sz. 24–35.

⁶ Kis János: *Az állam semlegessége*. Atlantisz: Budapest, 1997. 157

ges állam eszméjét, a társnemzeti állam modelljét elemezzük.) Annak belátásához, milyen messze is áll a realitásoktól az etnikailag semleges állam, gondoljunk arra, hogy Magyarország, a jelenlegi államszerkezetének megtartása esetén, talán abban az esetben lenne nemzeti szempontból semleges, ha az országot Hungáriának, lakosait hungarusnak neveznék, és a közélet hivatalos nyelvénél egy, a nemzeti semlegességről rendezett népszavazás a latint tenné. Természetesen még egy ehhez hasonló esetben is szükségesnek mutatkozna az összetartozás-tudat erősítése érdekében a hungarus politikai nemzethez kötődés kialakítása, de talán az ország szimbólumait és jelképeit is neutralizálni kellene. Ilyen esetben viszont legalábbis kétséges lenne, hogy az újonnan kreált politikai nemzet tagjai a hungarus közösséghez tartozóként határoznák-e meg magukat. (Vagy egy még irreálisabb, de a semlegesség követelményének jobban megfelelő példát véve, ha az országot Közép-Kárpátiának, lakosait közép-kárpátiaiaknak hívnák, a hivatalos nyelv pedig az eszperantó volna.)

A nemzetfogalom megjelenése a demokratikus alkotmányokban

A mai demokratikus politikai közösségek így nemzeti szempontból nem is semlegesek, s bár eltérő mértékben, de (például elnevezésük, himnuszuk és más szimbólumaik, történelmük, hivatalos nyelveik által) óhatatlanul számos szálon keresztül kötődnek a minden állampolgárukat magába foglaló – az egyenlőség elvével összeegyeztethető – politikai nemzethez. A politikai nemzet értelmezése pedig sajátos módon az államok többségénél történelmileg, és úgy tűnik, megváltoztathatatlanul kötődik az államnak nevet adó (pl. Magyarországon a magyar, Spanyolországban a spanyol) kulturális nemzet identitáselemeihez. (Mivel a két nemzetfogalom meghatározása, amint az az előbbiekből is kitűnik, nem minden esetben válik el teljes mértékben egymástól, sőt azok gyakran összefonódnak, így éles szembeállításuk sem célszerű.) A politikai nemzet közjogi használatának kétségtelen előnye a kulturálissal szemben, hogy az nem egy etnikus nemzetértelmezésre utal. Szinte kizárólagos alkalmazása pedig a következővel magyarázható: ha a nemzet két értelmezéséhez azt a demokratikus alkotmányok által deklarált elvet társítjuk, mely szerint a politikai közösség minden tagja, etnikai identitásától függetlenül, egyenlő, akkor nyilvánvalóvá válik számunkra, hogy ez csupán az államnemzet koncepciójával fér össze. A nemzetfogalom használata ugyanis csupán akkor fogadható el, ha az összeegyeztethető azzal a követelménnyel, hogy a demokratikus politikai közösség jogrendje tiszteletben tartja minden polgára egyenlő méltóságát. Így a jogalkotó nem véthet polgárai morális egyenlősége

ellen, s a politikai közösség minden tagja iránt egyenlő figyelmet és tiszteletet kell tanúsítania.⁷ (Ennek a követelménynek természetesen a politikai nemzetnek az egyenlőség elvét figyelmen kívül hagyó használata sem felel meg, ha például a politikai nemzethez tagjai csak bizonyos társadalmi rétegekhez tartozók – nemesek, munkások, egy kaszthoz tartozók stb. – lehetnek.)

A modern politikai nemzethez való tartozás meghatározói az esetek többségében pedig szükségszerűen egy adott politikai és jogi közösséghez való tartozás tényéhez fűződő – általában a névadó kulturális nemzethez kapcsolódó – identitáselemek lehetnek. Természetesen ettől eltérő példa is lehetséges a nemzetek feletti identitáson alapuló politikai nemzetek esetén, hiszen a svájci politikai nemzet például kevésbé kapcsolódik a német kulturális nemzethez kötődő identitáselemekhez. A kulturális nemzet fogalmának egyedüli használata viszont, a morális egyenlőség elve miatt, egy demokratikus alkotmányban kizárólagos elvként nem alkalmazható a politikai közösség leírására, hiszen az nem terjed ki a politikai közösség tagjai közül a magukat különböző kisebbségekhez tartozónak való állampolgárokkra. Így annak elfogadása a politikai közösségen belül a morális egyenlőség elvének sérelmét jelentené. Ha elfogadjuk azt az állítást, hogy a kulturális nemzet koncepciója nem képes leírni a demokratikus közösségekbe tömörült összes egyént, mivel az nem vonatkozik az etnikai, nemzeti kisebbségekre, valamint a bevándorolt és már állampolgárságot szerzett kisebbségek tagjaira, akkor egyúttal levonható az a következtetés is, hogy ez az elv a nemzeti jogrendszerekben csak kiegészítő elemként jelenhet meg, például az államon belül élő nemzeti közösségek leírásánál, a határon túl élők támogatásánál, a politikai közösségbe történő felvételnél (a kedvezményes honosításnál) és más esetekben.

A kulturális nemzet koncepciójának megjelenését ez utóbbi esetekben viszont bizonyos szempontból természetesen is tarthatjuk, hiszen a politikai közösség meghatározásakor felmerül a következő kérdés: mi lesz azokkal, akik közjogi értelemben nem válnak a politikai közösség tagjaivá, de a kulturális nemzethez tartoznak?⁸ Ha a politikai közösség többsége támogatni kívánja ezt, akkor célszerű őket is valamilyen módon már az alaptörvényben megemlíteni. Másrésztől, ha az állam a politikai nemzet részeként nevesíti a nemzeti kisebbségeket, akkor nem árt, ha megemlíti a határokon belül élő, a névadó

⁷ Ld. erről Bódig Máttyás – Györfi Tamás (szerk.): *Államelmélet, II.* Prudentia Iuris: Miskolc, 2002. (különösen 144–148.)

⁸ Ld. erről a kérdésről Bódig Máttyás: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása. *Állam és Jogtudomány*, 2000. 1–2. sz. 18.

kulturális nemzethez tartozókat, jogi elismerést így a kulturális nemzet is kaphat. (Ehhez hozzáfűzhető, hogy nem tartom következetesnek azt az érvelést, mely az „etnikai [kulturális] alapú nacionalizmust” általában rossznak, „a polgári nacionalizmus” viszont általában jónak tartja.⁹) Az álláspont képviselői helytelenítik, ha a jogrendszeren belül valamilyen módon megjelenik a kulturális nemzethez tartozók kedvezménybe részesítése, így az általánosságban elutasítja például az alkotmányok felelősségi klauzuláit és az ezek alapján elfogadott, a határon túliakat támogató jogszabályokat. E nézet képviselői viszont, némileg meglepő módon, szükségszerű tényként fogadják el azt a jelenséget, amikor az államok a politikai nemzetet gyakran a többségi kulturális nemzet identitáselemeivel definiálják.

Az állam nézetem szerint így a sokak által áhított, de jelenleg el nem érhető semlegességtől a politikai közösség tagjait illetően csak úgy mozdulhat el, hogy egy olyan nemzetkoncepciót alakít ki, mely valamennyi állampolgárára vonatkozhat. A politikai nemzet valamiféle fogalmának a megkonstruálása viszont minden esetben elkerülhetetlennek látszik az állam tekintélyének és hatalmának biztosítása érdekében. Ehhez szükséges a közösség tagjai közötti összetartozás-tudat erősítése, a célból, hogy az emberek között teherbíró politikai kapcsolatok alakulhassanak ki, és az egyének – ha ennek amúgy adottak a feltételei – a közösség tagjaként definiálhassák magukat.¹⁰ (Természetesen az államok – erre majd a későbbiekben még visszatérünk – a jogegyenlőség biztosítása mellett az egyenlőség különböző koncepcióit tarthatják igazságosnak, és ennek jegyében, a polgárok egyenlőségének elismerése mellett, az államnemzet fogalmához különböző jelentéstartalmakat társíthatnak.) Mindennek az a következménye, hogy az alkotmányok a legtöbb esetben már a hatalom legfőbb forrásaként sem pusztán állampolgáraik összességét, hanem többnyire a népet, vagy a nemzetet jelölik meg.¹¹ A „nép” és „nemzet” elnevezések használatakor az alaptörvények a legtöbb esetben a politikai nemzetre utalnak, s ennek keretében esetleg nevesítik az azt alkotó entitásokként a névadó kulturális nemzetet és a nemzeti, etnikai kisebbségeket. Így jár el például a lengyel alkotmány, mely alkotmányozó hatalomként a „lengyel nemzetet – a köztársaság minden állam-

⁹ Lásd ezen álláspont érveinek az ismertetését és elutasítását Kai Nielsennél. Nielsen, Kai: Cultural Nationalism – Neither Ethnic nor Civic. *The Philosophical Forum*. 1996–1997 (28) 1–2. Fall–Winter, 53–72.

¹⁰ Ld. ezzel kapcsolatosan. Bódig Mátyás: A mérsékelt állam intézményes szerkezete. In Bódig – Gyórfi (szerk.): *Államelmélet, II.*, 88–118. (különösen 106–109.)

¹¹ Ld. a kérdéskör részletes elemzését a következő tanulmányban. Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi–kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In Halász – Majtényi – Szarka (szerk.): *Ami összeköt?*, 27–41.

polgárát” említi,¹² vagy az ukrán alaptörvény, mely szerint az ország alkotmányát „az ukrán nép – Ukrajna minden nemzetiségű polgára”¹³ nevében fogadják el.¹⁴ A spanyol alkotmány 2. cikke pedig a következőket tartalmazza: „az alkotmány, amely a spanyol nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást”.¹⁵ (De Európán kívüli példákat is találhatunk arra, hogy a közös politikai nemzethez tartozás deklarálása mellett – a nemzeti identitások alapján – a politikai közösségen belül „alközösségeket” is megkülönböztetnek. Ez megjelenik például Kanada közjogi struktúrájában.)¹⁶

Az eddig említett alkotmányos megoldásoktól talán csak egy lényegileg eltérőt találunk, a szlovák alkotmányét, mely a nemzeti semlegességről lemondva, kizárólag a kulturális nemzet fogalmát használja.¹⁷ A szlovák alkotmány preambuluma ugyanis alkotmányozó hatalomnak a szlovák kulturális nemzetet tekinti, mely a nemzeti és etnikai kisebbségekkel közösen fogadja el az alkotmányt. Ebben az alkotmányban a nemzethez kötődő összetartozás-tudat nem terjed ki az állam valamennyi polgárára, s abban hiába keressük a politikai nemzet bármilyen formában történő említését, a „mi a nép” fordulat által kifejezett azonosságtudat nem jelenik meg. Ez önmagában az alkotmány által deklarált jogegyenlőséget nem sérti, ennek ellenére ez a megfogalmazás mégsem problémamentes, hiszen nemzeti szempontból a szlovák állam már elnevezésében sem semleges (mivel az országot nem, mondjuk, Felső-Kárpátiának hívják), s a kedvezményezett nemzethez nem tartozhat identitásától függetlenül az állam összes polgára. E tekintetben még az is érdektelen, hogy a szlovákiai magyarok hajlandók-e magukat a szlovák politikai nemzet részének tekinteni; ami számít, az az, hogy ezt a lehetőséget az állam felkínálja-e nekik.

Az alkotmány által említett szlovák kulturális nemzet megjelenik az ország elnevezésében is (Szlovák Köztársaság) vagy akár a törvényhozó testület nevében (Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa). A szlovák alaptörvény megállapítja ugyan 1. cikkében, hogy az állam törekszik az ideológiai és a vallási semle-

¹² Ld. a lengyel alkotmányt a következő internetes címen: <www.sejm.gov.pl>

¹³ Ld. az ukrán alkotmányt a következő internetes címen:

<http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/const_eng/e_const_contents.html>

¹⁴ Lásd ezeknek az alkotmányoknak a részletesebb elemzését: Halász: *A nemzetfogalom*.

¹⁵ Ld. a spanyol alkotmányt a következő címen. <www.senado.es>

¹⁶ Miller, David: *On Nationality*. Clarendon Press: Oxford, 1995. 142.

¹⁷ Ld. a szlovák alkotmány magyar fordítását. In Tóth Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. Sík: Budapest, 1997. 302–329.

gességre, de a nemzeti semlegességet nem említi. Mindez legalábbis kétséges – teszi azt, hogy a nem szlovák identitásúakat a szlovák kulturális nemzet állama egyenlő figyelemmel kíséri, és törekvéseiket egyenlő tiszteletben részesíti. Véleményem szerint így ez a szabályozási mód nehezen igazolható, mivel nehezen feleltethető meg a morális egyenlőség követelményének.

Természetesen a szlovák alaptörvény által választott szabályozási módtól különböznek azok az esetek, amikor a kulturális nemzethez tartozókat a politikai nemzet részeként (így tesz például a horvát alkotmány), vagy a határon túliak támogatásánál (így jár el a magyar alkotmány) említik az alaptörvények. Azt gondolom, hogy a határon túliak bármiféle támogatása esetén célszerűbb, ha – az őket kedvezményező bevándorlási politikát, vagy más olyan eseteket leszámítva, amikor a határon túliak az anyaállam területére érkeznek – nem jön létre közvetlen közjogi kapcsolat köztük és az anyaállam között. Hiszen gondoljunk bele, ők egy másik politikai közösséghez tartoznak, ott kell boldogulniuk, s az illető államnemzet koncepcióját kell a maguk számára élhetőbbé átalakítaniuk. A kapcsolattartás bármely, a területi kapcsolat létrejötte nélküli közvetlen formája viszont abba a hamis illúzióba ringathatná őket, hogy gondjaikat a lakóhely szerinti államukban az anyaállam megoldhatja. Ez viszont a területi elven szerveződő világunkban – a határok megkérdőjelezésének elutasítása mellett – nyilvánvalóan nem teljesülhet, akkor, ha nem a határon túliak áttelepülése (bevándorlásuk segítése) a cél, hanem a szülőföldön való boldogulásuk segítése. Az államnak amúgy bármilyen jogállás (állampolgári, nemzeti és etnikai kisebbségi, menekült, stb.) kialakításához szüksége van a területi kapcsolat meglétére, azaz, hogy a különböző jogállásúak a területén tartózkodjanak.¹⁸

Ebből adódik, hogy abban az esetben, ha a magyar állampolgárságot a határon túliakra kiterjesztenék, akkor az új állampolgárok, míg nem érkeznének az ország területére, gyakorlatilag semmilyen jogosultságukkal nem élhetnének, így ténylegesen inkább álom- mintsem állampolgárokká válnának. (Amíg nem dolgoznának vagy nem tanulnának, illetőleg nem élnének életvitelszerűen az ország területén, az útlevelel kívül gyakorlatilag semmi nem járna nekik, hacsak nem feltételezzük a jogokkal való tömeges visszaélést, aminek kizárására egyébként a jogalkotó bármikor intézkedéseket tehet. Tegyük fel, az amúgy nem csak az állampolgárokat megillető szociális ellátásokat olyanok is megpróbálják igénybe venni, akik nem jönnek át. Vagy, hogy

¹⁸ Ld. a különböző alkotmányos jogállások (státusok) részletesebb elemzéséről. Tóth Judit: *Státuszjogok*. Lucidus: Budapest, 2004.

visszaélve a jelenlegi – a szavazójogot bejelentett lakcímhez kötő – szabályozással, befolyásolják a magyarországi politikai választások eredményét.)¹⁹ A tendencia viszont általánosságban is afelé mutat, hogy a lakos és az állampolgár kategóriák mind közelebb kerülnek egymáshoz.²⁰ Ennek ellenére a két kategória feltehetően soha nem fog teljesen egybe esni, az állampolgárokat a lakosoktól továbbra is megkülönböztetik majd, a részben legalábbis csak általuk élvezett politikai jogok.

A nemzetfogalom használata a magyar alkotmányban

A politikai nemzethez való kötődés különböző elemeivel a már tárgyalt alkotmányos gyakorlatnak megfelelően a magyar alkotmányban is találkozhatunk. Az megjelenik az intézmények (Magyar Nemzeti Bank), a nemzeti jelképek (zászló, címer, korona), vagy az ország elnevezéseiben (Magyar Köztársaság). Ezek a nemzetre való utalások – bár a magyar közpolitikai életben nemegyszer megfogalmaznak ettől eltérő vélekedéseket – nem köthetnek máshoz, mint a magyarországi politikai közösség minden tagjához, a magyar állampolgárokhoz, s ennek révén az államnemzet fogalmához. Hiszen a címer minden magyar állampolgár közös szimbóluma, a Magyar Köztársaság mindannyiunk állama, és a Magyar Nemzeti Bank sem a magyar kulturális nemzet, hanem a politikai nemzet fogalmához kötődik. Mindezek alapján beláthatjuk, hogy az alkotmány 29. § (1) bekezdése, melynek értelmében „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett” – bár ezt nemegyszer tévesen interpretálják –, sem utalhat másra, mint az államnemzet fogalmára. (Mellesleg ez a klauzula egy, a nemzeti semlegességet sikeresen megvalósító – seholnincs – országban talán a következő módon hangozna: a köztársasági elnök megjeleníti a polgárok politikai közösségét.) Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése is, mely a kisebbségeket államalkotó tényezőnek nyilvánítja, csupán az államnemzet fogalmával egyeztethető össze. („A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.”) Mindezt a magyar alkotmány felelősségi klauzulája [6. § (3)] sem teszi kérdésessé, amikor a következőkről rendelkezik: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsá-

¹⁹ Ld. erről a kérdésről részletesebben. Majtényi Balázs: *Tengerecki hazaszáll? Élet és Irodalom*, 48. évf. 49. sz.

²⁰ Ld. például Brubaker, Rogers (ed.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. University Press of America: London, 1989.

ért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Ez a megfogalmazás nem tartalmaz annál többet, mint hogy a Köztársaság törődik a magyar kulturális nemzethez tartozó határontúliakkal, de nem hoz létre velük közjogi kapcsolatot, s nem teszi őket a magyar politikai közösség tagjaivá. E rendelkezés egyébként nem is említi a nemzetet, s annak a kulturális nemzetre utaló használata máshol sem szerepel az Alkotmányban. (A kulturális nemzet nevesítve, a módosított státustörvényben jelenik meg.) A kulturális nemzet így a magyar alkotmányban, s általában a magyar közjogban is kiegészítő elemként jelenik meg annak kapcsán, hogy az állam támogatja a kulturális nemzethez tartozókat: segíti honosításukat, és más kedvezményeket, támogatásokat nyújt a számukra. (Ha ez utóbbi elvet alkalmazza, akkor viszont abban az esetben járna el következetesen a magyar állam, ha a határon túli ruszinokat és romákat is támogatná.)

Az pedig, hogy a Magyar Köztársaság a határain kívül élő magyarokkal kíván foglalkozni, és nem a „magyarországiak” külföldre elszármazott „honfitársaival”, az a magyar nemzet többségi és névadó jellegén alapul. Mégis, ha komolyan vesszük, hogy a magyarországi kisebbségek államalkotó tényezők, és a magyar állam a többkultúrájú politikai közösség megvalósítására törekszik, akkor dogmatikailag védhetőbb lenne egy olyan klauzula, mely minden magyarországi – azaz a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók – honfitársai iránti felelősségérzetét is kinyilvánítaná.²¹ Mellesleg egy, a multinacionalizmuson alapuló határon túli politika, mely minden egykori magyar állampolgár jelenleg kisebbségi helyzetben élőt támogatna, talán sikeresebb és könnyebben elfogadható lenne. (Ilyen szabályozási módokra is találhatunk példát. Az 1979-ben elfogadott ausztriai szabályozás²² a Dél-Tirolban élő németek mellett az ott őshonos ladinokat is kedvezményekben és védelemben részesítette. Az 1999-ben elfogadott orosz honfitársi törvény²³ is az „oroszországiak” és nem az etnikai oroszok honfitársainak megsegítéséről rendelkezett.) Ennek ellenére ez a szabályozási mód talán igazolható azzal az érveléssel, hogy a határon túli kisebbségi politika azok leszármazottainak helyzetén kíván javítani, akik önhibájukon kívül, a határváltozások következtében ke-

²¹ Halász Iván – Majtényi Balázs: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája” (Egy értelmezési kísérlet). In Halász – Majtényi – Szarka (szerk.): *Ami összeköt? 93–104.*

²² A dél-tiroli és osztrák állampolgárok egyes igazgatási kérdésekben való egyenlőségéről szóló törvény, 1979. január 25. Ld. a kérdés részletesebb elemzését: Halász Iván: Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli” politikában. In Halász – Majtényi – Szarka (szerk.): *Ami összeköt? 157–180.*

²³ Az Oroszországi Föderációnak a külföldön élő honfitársakkal kapcsolatos hivatalos politikájáról szóló, 1999. évi 2670. sz. szövetségi törvény.

rültek kisebbségi sorba. (A magyarországi kisebbségek honfitársainak helyzetén a határmódosítások elvileg hátrányosan nem változtattak, hiszen ők korábban is kisebbségi sorban éltek.) Vagy azzal is lehet érvelni, hogy közülük több kisebbségnek már van anyaállama, amely éppígy felléphet az érdekükben.

A magyar alkotmány némiképp meglepő módon a határon túlélőket igen, viszont a határon belül élő, a névadó kulturális nemzethez tartozókat sem nevesíti. Miként Halász Iván megállapítja: alkotmányunk államalkotó tényezőként csupán a nemzeti és etnikai kisebbségeket említi, a többségi magyar nemzetet viszont némiképp meglepő módon nem.²⁴ Mégis, miután a magyar az ország névadó nemzete és a magyar politikai nemzet szimbólumai is kötődnek a magyar kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekhez, feltételezhetjük, hogy az államalkotóként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek mellett „hallgatólagosan” (de vitathatatlanul) a magyar nemzeti többség is államalkotó tényező.

Természetesen az eddig elmondottak sem vonják kétségbe azt a megállapítást, hogy a magyarországi közpolitikai gondolkodásban a kulturális nemzetfogalom rendelkezik erősebb hagyományokkal, csupán azt bizonyítják, hogy ez a nemzetkonceptió nem alkalmas arra, hogy leírja a demokratikus állam politikai közösségét, melynek minden tagja egyenlő közjogi státusban van. (Ezen állítás szerint Magyarországon – hasonló módon Kelet-Közép-Európa többi államához – a 20. századra a kulturális–nyelvi nemzetfelfogás, és nem a politikai nemzet tradíciója vált uralkodóvá. Más országokban – Kanada, Egyesült Államok, Franciaország – viszont ettől eltérő folyamat zajlott le, és a politikai nemzet fogalma vált elsődlegessé.²⁵)

Az államnemzet és a kisebbségek védelme

Mindezek összefoglalásaként elmondható: amíg nem találunk olyan „megfelelőbb” fogalmat az államnemzetnél, amellyel az lecserélhető lenne, addig azt nem nevezhetjük sem túlhaladottnak, sem egy letűnt kor termékének. A politikai nemzet fogalma így jelenleg egy, a közjogban szükségszerűen használt kategória, s ezzel a ténnyel a demokratikus államok alaptörvényeinek kidolgozói is számot vetettek, nem hagyván figyelmen kívül azt a körül-

²⁴ Halász – Majtényi: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája”, *Ami összeköt?* 93–104.

²⁵ Ld. ezzel kapcsolatosan például: Yack, Bernard: The Myth of the Civic Nation. *Critical Review*, Vol. 10, Nr. 2, 1996. 193–211.

ményt, hogy az egyén és a közösség viszonyát mindenekelőtt a kultúra közvetíti, s a közösséget nyelve, történelme, hagyományai teszik azzá, ami.²⁶

Az elnevezések pusztá felcserélése önmagában szintén nem teszi szükségtelemmé a fogalom használatát, így akkor sem juthatunk az eddig elmondottaknál messzebbre, ha a „nemzet”, illetve a „nacionalizmus” elnevezéseket „közösségre” és „kultúrára” cseréljük. Bár ezek az elnevezések kétségtelenül békésebben hangoznak, és így talán az azokkal történő kiegyezés is könnyebb lehet. (Az „alkotmányos patriotizmus” elnevezés használatát a „politikai nemzet” helyett kifejezetten megtevesztőnek tartom, hiszen az állam és nemzet fogalmának bizonyos mértékű összemosása elkerülhetetlen. Így ez a fogalom nem fejezheti ki kellőképpen azt, hogy min alapul a politikai lojalitás.²⁷) Így kétségekkel fogadhatjuk Sandelnek azon megállapítását is, hogy a 20. századra a nemzeti köztársaság kifutotta magát.²⁸ Bár, ahogy Rogers Brubaker megállapítja, valóban támadható a nemzet bármely fogalmának „szubsztanciális, állandó közösségként” történő használata,²⁹ és ehhez hozzátehető az a közhelyszerű megállapítás is, hogy minden fogalom mesterséges és történelmileg változó. Ezzel azonban semmiképpen nem zártuk ki elemzésünkéből a nemzet fogalmának „intézményesült kulturális és politikai formaként” történő használatát.³⁰ Hiszen az államnemzet fogalmának eltérő értelmezései a jogi dokumentumokban is megjelennek, s kétség nem férhet hozzá, hogy olyan világban élünk, ahol legalábbis a politikai nemzet fogalma szükségszerűen intézményesül az államok gyakorlatában és az államszerkezet működésében. Így a normatív elemzés nem hagyhatja figyelmen kívül az államnemzet fogalmát. Ettől még természetesen aceptálható az a nézet, hogy a 19. századi fogalmak felelevenítése helyett valami újat kellene találni, de akkor az újragondolás többet követel tőlünk a fogalmak elnevezéseinek cserélgetésénél.

Ha eljutottunk addig a megállapításig, hogy csupán a politikai nemzet férhet össze a polgárok egyenlőségével, akkor további problémaként áll előttünk az, hogy miként tehető a kisebbségek számára élehetővé az államnemzet koncepciója. Képes lehet-e egy nemzeti szempontból elfogult állam, melyben a politikai nemzethez tartozást nemegyszer a névadó kulturális nemzet

²⁶ Bretter Zoltán: A közösség meghatározásának nehézségeiről. *Regio*, 2002. 4. sz. 40–52.

²⁷ Habermas, Jürgen: Citizenship and National Identity. In Beiner, Ronald (szerk.): *Theorizing Citizenship*. Suny Press: Albany, 1995.

²⁸ Sandel, Michael: A procedurális köztársaság és a „tehermentes” én. In Huoranszki Ferenc (szerk.): *Modern politikai filozófia*. Osiris–Láthatatlan Kollégium: Budapest, 1998.

²⁹ Brubaker, Rogers: A nemzet mint intézményesült forma gyakorlati kategória, esetleges esemény. In Kántor (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*, 395.

³⁰ Brubaker, uo.

identitásелеmei segítségével határozzák meg – az esélyek kiegyenlítésével – tartalmi értelemben is teljesen egyenlően kezelni a különböző nemzeti identitásokat. A válasz – ha visszagondolunk az állam nemzeti semlegességről elmondottakra – véleményem szerint a legtöbb állam esetén csupán nemleges lehet, hiszen az államnemzet koncepciójába még beleférhet a multinacionalizmus, a többkultúrájú politikai közösség, de a nemzeti semlegesség már alig-ha. (Ez a megállapítás nem feltétlenül igaz a nemzetek feletti identitásokon alapuló politikai nemzetek államaira.) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a kisebbségek tartalmi értelemben vett egyenlősége a politikai nemzet keretén belül a legtöbb államban teljes mértékben nem biztosítható, s ez egyúttal kijelöli számunkra a kisebbségek helyzetbehozását szolgáló intézkedések végső határát is. A kisebbséghez tartozók érdekében hozott (a tartalmi értelemben vett egyenlőségüket) szolgáló kiigazító intézkedések, soha nem érhetik el teljes mértékben a céljukat azokban az államokban, ahol a politikai nemzet meghatározásánál használják a kulturális nemzetet definiáló identitásелеmeket is. (Ez a megállapítás igaz a legtöbb európai államra, leszámítva például Svájcot és Belgiumot.) A politikai nemzet koncepciójának elfogadása egyúttal azt feltételezi, hogy legalábbis az asszimiláció bizonyos elemeit, vagy akár a politikai nemzethez való kötődés meg nem kérdőjelezését az állam kívánatosnak tartja a politikai közösségen belül.³¹ Hiszen a tagok közötti összetartozást erősíti, ha a polgárok többsége egy politikai nemzethez tartozónak vallja magát, továbbá az emberek között nehezebben jönnek létre politikailag hatékony kapcsolatok, ha nyelvi és kulturális különbségek osztják meg őket.³² Ettől függetlenül még a politikai közösségen belül természetesen több identitás is létezhet, s az igazságos egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében az államok kialakíthatnak olyan közhatalmi berendezkedést, ahol szerepet kapnak a polgáraik által alkotott kisebbségi közösségek. A kisebbségek érdekeit megjelenítő közhatalmi intézmények létrehozásának az lehet az alapja, hogy a demokratikus államoknak törekedniük kell arra, hogy lehetséges legyen minden polgáruk számára egy közösség tagjaként is az értékes élet, a boldogságra való törekvés, hiszen a közösségiesség egyben a jó élet előfeltétele. Ehhez mindenhol szükség lehet a kisebbségek helyzetbehozását szolgáló intézkedésekre, mivel minden országban megtalálhatók olyanok, „akik utólag, mintegy kívülről betoppant idegenként csatlakoztak az adott politikai közösséghez (bevándorlók), s nem osztoznak a közös kultúra egyes elemeiben”.³³

³¹ Lásd Kis János ezzel egyező álláspontját: *Túl a nemzetállamon*, I–II.

³² Bódig: „Nemzeti történelem” és a jog autoritásának igazolása, 18.

³³ Bódig, 13.

A kisebbségi közösségeket helyzetbe hozó politikák igazolásához felidézhetjük, hogy John Rawls *Az igazságosság elmélete* című munkájában a társadalmi intézményekre vonatkozó igazoló eljárásban egyetlen közösségnek sem tulajdonít konstitutív szerepet, és a jól berendezett társadalmat egyfajta társadalmi unióként képzei el.³⁴ Az állam így leírható egy olyan unióként, amelynek története van, „amelyben az intézményekben nemzedékek munkája rakódik össze, amelyben többféle közösség él együtt különböző szinteken, s amely így a társadalmi uniók uniójának tekinthető”.³⁵ Az igazságos társadalmi unióban mindenki szabadon hajlandósága szerint vehet részt, az egyén így szabadon választhat a különböző (ez esetben) nemzeti közösségek között is, anélkül, hogy döntése meghozatalakor az állam valamilyen irányba presszionálná. Az állam egy ilyen társadalmi unió keretében lehet képes arra, hogy az egyéni identitások és a nemzeti közösségek sokszínűségét a politikai nemzet fogalmának keretében értelmezze. Egy ilyen unióban valósulhat meg és működhet a többkultúrájú politikai közösség.³⁶ (A többkultúrájú politikai közösség viszont csupán a politikai nemzet keretében létezhet.) Ez az állam próbálhat meg minél többet beépíteni a politikai nemzet fogalmába a területén élő kisebbségek hagyományaiból, kultúrájából, s a lehető legcsekélyebb mértékben támaszkodni a többségi kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekre. (Egy ilyen nemzetkonceptió fogalmazódott meg – bár azt az állami politika nem alkalmazta következetesen – például a 19. század magyar szabadelvű hagyományában.) Az államnemzet ilyen koncepciójának kialakítása amiatt is elvárható az államoktól, hogy egyáltalán számolni lehessen azzal, hogy a nemzeti kisebbségek az adott állam politikai közössége részének tekintik magukat.³⁷ A politikai nemzet használata viszont,³⁸ ahogy Kis János megállapította, feltételezi az asszimiláció valamilyen mértékű helyeslését is. Az asszimilációs nyomás annál erősebb lehet, minél inkább dominálnak a többségi kulturális nemzethez kötődő identitáselemek az államnemzet leírásánál, de az azonosulás megkövetelése a nemzetek feletti identitásokra (kanadai, svájci, új-zélandi stb.) alapozott politikai nemzeteknél is éppúgy megtalálható.

³⁴ Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Osiris: Budapest, 1997. 610.

³⁵ Rawls, 610–611

³⁶ Ld. a többkultúrájú politikai közösségről részletesebben Kis János: *Az állam semlegessége*, 175–184. Kis János megállapítása szerint a politikai közösség „egy kultúrájú – nemzeti karakterű – lesz, ha az egy területen élő nyelvi–etnikai csoportok versenyében és harcában jön létre, oly módon, hogy az egyik csoportnak sikerül birtokba vennie az államot. Többkultúrájú lesz a politikai közösség, ha az együtt élő nyelvi–etnikai csoportok összefogásából keletkezik.” 179.

³⁷ Györfi Tamás: A kommunitarizmus alkotmányelmélete. *Fundamentum*, 2004, 1. sz. 8.

³⁸ Kis János: *Az állam semlegessége*, 151–152.

A demokratikus jogállamok véleménye abban a tekintetben is eltér, hogy valóban szükség van-e kisebbségi különjogokra. Az államok így különböző álláspontra helyezkednek azon kérdést illetően, hogy a kisebbségeknek a politikai nemzeten belül történő társadalmi integrációjának mely formáját tartják kívánatosnak. Egy részük – soraik között tudva Franciaországot és Görögországot – az asszimiláció mellett tör lándzsát, s mindenképpen igyekszik elkerülni olyan kötelezettségek vállalását, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárainak, az egyetemesen elfogadott emberi jogok védelmén túl, bármilyenű különjogokat biztosítanak. Ezek az országok az állampolgárok közötti nyelvi, kulturális különbözőségeket az állami szabályozás szempontjából – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának biztosításán felül – figyelmen kívül hagyják. Ezzel szemben az államok egy másik jelentékeny csoportjának (pl. Magyarország és Németország) a szemében – eltérő megfontolások mentén ugyan, de – az állam és a nemzet egysége csekélyebb jelentőséggel bír. Ennek megfelelően hivatalos politikájukban az államon belül élő nemzeti kisebbségek védelme a politikai nemzet keretében, a kisebbségek sajátos különjogainak biztosítása államilag elismert célként is megjelenik, s így az ország etnikai kulturális sokszínűségének megőrzése akár alkotmányos-kötelezettséggént is jelentkezhet.³⁹ (Ennek a szándéknak a deklarálásával találkozhatunk a magyar alkotmány 68. §-ban.⁴⁰)

Attól még, hogy az állam nem lehet semleges – a jogegyenlőség deklarálása mellett –, törekedhet a politikai nemzet keretein belül egy kisebbségbarát környezet kialakítására. A kisebbségek államalkotó tényezőként történő megemléítése a magyar alkotmányban sem utalhat másra, mint egy többkultúrájú politikai közösség megteremtésének szándékára. Elviekben a magyarországi – meg lehetőszen következetlen – jogi szabályozás is e cél elérésére törekszik. Az viszont már kérdéses, hogy egy többé-kevésbé homogén társadalom-e a megfelelő modell egy multikulturális politikai közösség kialakítására. Véleményem szerint aligha. A többkultúrájú politikai közösség modelljének széleskö-

³⁹ Lásd erről a kérdésről részletesebben. Majtényi Balázs – Vizi Balázs: Bevezető. In Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat: Budapest, 2003.

⁴⁰ „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

rú elterjedését Kelet-Közép-Európa államaiban kétségesse teszi az a körülmény, hogy a térség államai még – a demokratikus átmenet óta is – mind diadalmasabban menetelnek afelé, hogy az államon belül csupán egy „kulturális” nemzet létezzen.

Azaz, hogy a politikai nemzet mind tökéletesebben körülírható legyen a kulturális nemzet identitáselemeivel.