

KÁNTOR ZOLTÁN¹

Nemzetpolitikai átalakulás: eo ipso új állampolgársági keretek

A 2010-es magyarországi parlamenti választásokkal hatalomra kerülő Fidesz-KDNP kormány új irányt szabott a nemzetpolitikának. Ezt jelezte többek között az állampolgársági törvény módosítása, a Nemzeti Összetartozás törvényének megalkotása, a Bethlen Gábor Alap létrehozása (a Szülőföld Alap átalakításával). A kormányváltást követően kialakított csúcsmisztériumi rendszerben a nemzetpolitika ugyanolyan rangra emelkedett, mint minden más ágazati politika: a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság. A követendő irányokat a *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* c. dokumentum² szabta meg.

Az időszakban végbement nemzetpolitikai átalakulás, közte az állampolgársági törvény módosítása körüli dilemmákat jól jellemzi a Szarka László által még a kettős állampolgárságról szóló 2004-es népszavazás kapcsán megfogalmazott tétel: „A kettős állampolgárság ügyében nem annyira a költők, történészek és a jogászok különböző nemzetépítő és államszervező víziói ütköznek, hanem a következményeket jóhiszeműen és negativisztikusan megfogalmazók táborai.”³ A nemzetpolitikáról, az állampolgárságról szóló tisztánlátást ma nem csupán az zavarja, hogy a releváns fogalmaknak (nemzet, nemzeti kisebbség, „ki a magyar”) nincs egyértelmű meghatározása, hanem az – és talán elsősorban az –, hogy a politikai és a társadalomtudományi megközelítések közötti határok összemosódnak. A magyarországi státus-

1 Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Nemzetközi és Politikatudományi Intézet; Nemzetpolitikai Kutatóintézet (Budapest).

2 *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete*. KIM Nemzetpolitikai Államtitkárság. <http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf> (2013-02-22)

3 Szarka László: A kettős állampolgárság jogintézménye, mint a kisebbségi és a migrációs léhelyetek kezelésének eszköze. *Kisebbségkutatás* 2004. 2. sz. 255–265.

törvény, a kettős állampolgárságról szóló népszavazás, a 2010 utáni nemzetpolitikai átalakítás nem csak a külföldi magyar kisebbségekkel kapcsolatos válaszokról szólt, hanem legalább ilyen mértékben szól a belpolitikai vitákról is: milyen nemzeteszmé alapján intézményesüljön a magyar állam; milyen legyen a magyar állam hivatalos nemzetfelfogása.

Az állampolgársági törvény módosítása

2010. május 26-án a magyar Országgyűlés módosított az állampolgársági törvényt, amelyet 2010. augusztus 20-án hirdettek ki és 2011. január 1-jén lépett hatályba. A változás lényege a kedvezményes honosítást érintette. Az új megfogalmazás szerint „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.”

2011 előtt az állampolgárság megszerzésének egyik feltétele volt a sikeres vizsga állampolgársági ismeretekből. A jogszabály új változata összeköti az állampolgárságot (illetve a magyar állampolgártól való származást) a magyar nyelvtudással, nem köteles vizsgát tenni az, „aki magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett.” Ugyanakkor a visszahonosítás tekintetében az elv nem változott: „5. § Kérelmére visszahonosítható a 4. § (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén az a személy, akinek magyar állampolgársága megszűnt, és magyar nyelvtudását igazolja.” Habár minden volt magyar állampolgár, vagy az, aki igazolni tudja, hogy felmenői magyar állampolgárok voltak, elvben azonos feltételek mellett kérheti visszahonosítását, a magyar nyelv ismerete gyakorlati előnyt jelent az igénylőnek. A törvény ki nem mondott célja, hogy a magukat magyarnak tekintőknek biztosítsa az állampolgárság megszerzését. Mivel pontosan nem lehet meghatározni, ki a magyar, azért technikai megoldásokra van szükség. Hasonló megoldás született a státustörvény esetében is a magyar igazolványra jogosultak körének meghatározásánál, és ettől eltérő módon, de hasonló szellemben lett meghatározva a magyarországi kisebbségi önkormányzati választásokon szavazni jogosultak köre. Ez utóbbinál is az a cél, hogy a magukat kisebbséginek tekintők válasszák meg a kisebbségi önkormányzati képviselőket.

A magyar állampolgári kontinuitás a moldovai csángók esetében nehezen bizonyítható (mivel az 1879-es első magyarországi állampolgársági törvény megszületésekor – és azután sem – tartoztak Magyarország fennhatósága alá). Éppen rájuk való tekintettel került be a törvénybe a „magyarországi származás vélelmezése” megfogalmazás. A korábbi állampolgársági törvény gyakorlatilag kizárta azt, hogy a moldovai csángók kedvezményesen szerezhessék meg a magyar állampolgárságot. A státustörvény által nyújtott támogatásokat és kedvezményeket viszont igénybe

vehették, mivel a magyar igazolvány megszerzése nem kötődött a korábbi magyar állampolgársághoz.

Az eredeti elképzelések szerint a magyar igazolványt a Kárpát-medencei magyarok igényelhették volna. Így a moldovai csángók és a csehországi magyarok kimaradtak volna az igénylők köréből. Hosszas vita után – amint az a törvény címében is szerepel – az a döntés született, hogy a szomszédos államokban élő magyarok igényelhették a magyar igazolványt. Ennek következtében a moldovai csángók is hozzájuthattak a státustörvény által biztosított kedvezményekhez és támogatásokhoz. Az EU-s munkavállalási szabályok miatt Ausztria kikerült a státustörvényből (2003-as módosítás). Azonban a státustörvény módosítása – annak ellenére, hogy a kedvezményes munkavállalásról szóló rész kikerült a jogszabályból – sem biztosította az ausztriai magyaroknak a magyar igazolvány kérvényezésének lehetőségét.

Míg a korábbi állampolgársági törvény, és a státustörvény is, elsősorban a szomszédos államokban élő magyarokat hozta kedvező helyzetbe, a 2010-es módosítás után a világ bármely részén élő magyarok kérhetik visszahonosításukat, a magyar állampolgárság megszerzését. Az állampolgársági törvény nem azoknak nyújt kedvezményt, akik magyarok, hanem akik – vagy akiknek felmenői – egykoron magyar állampolgárok voltak. Az állampolgársági kérelemben a nemzeti hovatartozásra csak egyetlen – nem kötelezően megválaszolendő, és a hatóságok által nem ellenőrizhető – kérdés vonatkozik, illetve semmilyen formában sem határozza meg a felmenő magyar nemzethez tartozása a leszármazottak hovatartozását, ellentétben például a német állampolgársági törvénnyel. Téves minden olyan értelmezés, hogy a magyar nemzetfelfogás bárminemű vérségi köteléket feltételezne. Erre a magyar jogszabályokban utalás sincs.

Az állampolgársági törvény időzítése

Habár a kampányban kevés szó esett a kettős állampolgárságról, a kormánypártok számára a törvény módosítása elvi kérdés volt a 2010-es választások után, azonban hozzá kell tennünk, hogy nem kormányzati kezdeményezés formájában került a törvényhozás elé. Az állampolgársági törvény módosítása volt az egyik első döntése az új Országgyűlésnek. A gyorsaságnak elsősorban szimbolikus jelentőséget kell tulajdonítanunk, ugyanakkor az is szerepet játszott, hogy ekkor volt lehetőség arra, hogy az ellenzék támogatását is megszerezzék a törvenymódosításhoz. 2009 őszétől nyilvánvaló volt az az álláspont, hogy egyetlen politikai erő sem ellenzi a módosítást, s ez a hozzáállás biztosította a konszenzus lehetőségét. A parlamentbe újonnan bekerülő pártok is – más-más megfontolásból – támogatták a külföldi magyarok számára biztosított könnyítéseket. Ugyanakkor ezzel összefüggésben el kellett kerülni, hogy a törvenymódosítást a Jobbik kezdeményezze.

Az időzítés kérdésének elemzéséhez érdemes áttekintenünk néhány szomszédos ország aktuálpolitikai állapotát. Szlovákiában választási kampány zajlott, amelynek legalább két – Magyarország számára – fontos téje volt. Az első, hogy sikerül-e a Robert Fico által vezetett kormánykoalíciónak hatalmon maradnia (akár ugyanabban, akár más felállásban). A másik pedig az, hogy a két rivális magyar párt között hogyan oszlanak meg a szlovákiai magyarok szavazatai, illetve melyik(ek)nek sikerül bekerülni a szlovákiai törvényhozásba. A magyar kormány az volt az érdeke, hogy bukjon a nacionalista koalíció, másrészt pedig, hogy a vele partneri viszonyban lévő Magyar Koalíció Pártja kerüljön be a parlamentbe. A magyarországi kormánypolitika álláspontja szerint – ami később megalapozatlannak bizonyult – az állampolgársági törvény módosítása erősítette volna az MKP pozícióit.

Szerbiába, a Vajdaságban a Magyar Nemzeti Tanács megválasztására készülődtek a magyarok. Feltételezhető, hogy a magyar állampolgársági törvény módosítása pozitívan befolyásolta a szavazási hajlandóságot. Romániában viszont a koalíciós válság miatt a magyarországi állampolgársági törvény nem került a figyelem középpontjába.

Az állampolgársági törvény módosításának időzítésével kapcsolatban a kormánynak mérlegelni kellett, hogy ne halassza-e a döntést Magyarország EU elnöksége utáni időszakra. Mérlegelni kellett azt, hogy nem szerencsés, ha az EU soros elnökségét betöltő ország konfliktusban áll valamelyik szomszédjával.

A kormány 2010. július 16-án Wetzler Tamás jogászt jelölte ki a kettős állampolgársággal kapcsolatos feladatok végrehajtásáért felelős miniszteri biztosnak. Első intézkedései közé tartozott a közbeszerzési pályázatok kihirdetése az egyszerűsített honosításhoz kapcsolódó fejlesztésekről. A KIM Nemzetpolitikai Főosztályának közreműködésével indult el az állampolgárság igénylését segítő tájékoztató honlap. A kormány 830 millió forintot szánt a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérelmek befogadásának és feldolgozásának előkészítésére.

Az állampolgársági törvény módosítását nem kísérték hasonló viták, mint amilyenek a státustörvény elfogadását⁴ és a kettős állampolgárságról szóló népszavazást.⁵ A szomszédos államokban élő magyar politikai vezetők többsége üdvözölte a lépést.

4 Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

5 Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: A kettős állampolgárság – népszavazás, politikai vita, szakmai érvek. In: Sándor Péter – Vass László – Sándor Ágnes – Tolnai Ágnes (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2005.; www.kettosallapolgarsag.mtaki.hu (2013-02-22)

A IX. Magyar Állandó Értekezlet

A VIII. Magyar Állandó Értekezlet 2004. évi összehívása után hosszú szünet következett. A módosított állampolgársági törvény szándékára egyértelműen világított rá a 2010. november 5-én Budapesten üléselő IX. Magyar Állandó Értekezlet zárónyilatkozata: a „2010. áprilisi választások politikai és társadalmi következményei lehetőséget teremtenek a magyar nemzet határok feletti újraegyesítésére. Az új politikai rend összekapcsolja a sokszínű magyar nemzetet, amelynek egyenrangú tagjai a magyarországi, a Kárpát-medencei, valamint a diaszpórában élő magyarok. A nemzetpolitikában megvalósuló fordulat egy megújult szemléletet tükröz, amelynek értelmében az elhanyagolt magyar–magyar kapcsolatokat az egymás iránti felelősségvállalás váltja fel.”⁶ A MÁÉRT az a fórum, amely a magyar nemzet egységét szimbolizálja, és arra hivatott, hogy hazánk kormánya és a külhoni magyar politikai pártok és szervezetek képviselői a közösen egyeztetett kérdések végrehajtásáról tárgyaljanak.

A IX. MÁÉRT-re meghívást kaptak a következő szervezetek: Romániából az RMDSZ, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és a Magyar Polgári Párt; Szlovákiából a Magyar Koalíció Pártja; Szerbiából a Vajdasági Magyar Szövetség és a Vajdasági Magyar Demokrata Párt; Kárpátaljáról a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség és az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség; Horvátországból a HMDK és a Magyar Egyesületek Szövetsége; Szlovéniából a Muravidéki Magyar Önkormányzati Nemzeti Közösség; Nyugat-Európából a Nyugat-Európai Országos Magyar Szervezetek Szövetsége; az USA-ból az Amerikai Magyar Szövetség és a Magyar Emberi Jogokért Alapítvány (HHRF); Kanadából a Kanadai Magyar Kultúrközpont és a Kanadai Magyar Kulturális Tanács; Latin-Amerikából a Latin-Amerikai Magyar Országos Szervezetek Szövetsége; Ausztráliából az Új-dél-walesi Magyar Szövetség. A szlovákiai Híd–Most nem volt jelen, amit Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes így magyarázott: „a MÁÉRT statútuma világosan kimondja: a nemzeti érdekek képviseletére alakult, legitim magyar szervezetek vehetnek részt az Értekezleten, azaz – sarkosan fogalmazva – csak az etnikai pártok.”⁷ Nem kapott meghívót a Magyarok Világszövetsége sem, amit az kemény hangvételű közleményben tett szóvá.⁸

6 A Magyar Állandó Értekezlet IX. Ülésének Zárónyilatkozata. http://bgazrt.hu/_files/NPKI/sajtotifyelo/A%20Magyar%20%C3%81lland%C3%B3%20%C3%89rtekezlet%20IX.pdf (2010-11-05)

7 MÁÉRT ülés pénteken: a Híd–Most-ot nem hívták meg. *Kitekintő.hu* http://kitekinto.hu/karpat-medence/2010/11/02/maert_ules_penteken_a_hid-most-ot_nem_hivtak_meg (2010-11-02)

8 MÁÉRT – A jog lábballal tiprása. *MVSZ Sajtószolgálat* http://mvsz.hu/sajtoszolgalat/20101104_maert.html (2010-11-04)

A Magyar Állandó Értekezlet egyik témája a státustörvény módosításának kérdése volt azzal összefüggésben, hogy azok, akik a módosított állampolgársági törvény alapján igényelnek magyar állampolgárságot, ne veszítsék el a státustörvény biztosította juttatásokat. A megállapodásnak megfelelően a magyar parlament 2011 végén módosította a státustörvényt. „A támogatás feltétele ezentúl az, hogy valaki a szomszédos államokban éljen, s magyar ajkú legyen, de akár magyar állampolgár, akár nem, igényelheti a támogatást. A kedvezmények köre nem változott, minden juttatás ugyanúgy jár majd, mint eddig. A technikai módosítás mellett újdonság, hogy az évi 20 ezer forintos oktatási-nevelési támogatás az óvodásoknak is jár ezentúl; az iskolásoknak pedig ezenfelül egy kétezer forintos taneszköz-vásárlási támogatást is utal a magyar állam.”⁹

A IX. MÁÉRT zárónyilatkozata általános stratégiai alapelveket és az adott szomszédos országok problémáira vonatkozó elvi állásfoglalásokat tartalmazott. Az általános elvi kérdések közül az aláírók első helyen az autonómiát emelték ki: „Állást foglalnak az autonómia különböző formái mint stratégiai célkitűzés mellett, mivel ezáltal látják leginkább biztosítottnak azt, hogy magyarként teljes életet lehessen élni a Kárpát-medencében, és ezt tekintik a határon túlra szakadt magyarság nemzeti megmaradása legfőbb biztosítékának.” A résztvevők kifejezték egyetértésüket az állampolgársági törvény módosításával: „a magyar állampolgárság könnyített megszerzésének lehetősége új esélyt jelent a magyarság számára. A kulturális értelemben összetartozó nemzetet ez a jogszabály közjogi egységgé formálja.”¹⁰

A MÁÉRT-en részt vevő pártok kivétel nélkül aláírták a zárónyilatkozatot.¹¹ Szabó Vilmos MSZP-s képviselő felhívta a figyelmet arra, hogy a MÁÉRT szocialista párti résztvevői különvéleményt fogalmaztak meg, melyben jelzik, hogy 2002 és 2010 között is „megvoltak a fórumok, ahol a nemzeti egység megnyilvánulhatott és a külföldön élő magyarság is kifejtette véleményét.”¹²

A külföldi reakciók közül Jan Slota nyilatkozata volt a legélesebb: „Magyarország terjeszkedése Európában szokatlan, s az a szemtelenség, amellyel megpróbálja megnyerni a szomszédos országokban élő magyarokat a (magyar) állampolgárság

9 Módosult a státustörvény: maradnak a kedvezmények. *Kitekintő.hu* http://kitekinto.hu/karpat-medence/2011/01/10/modosult_a_statustorveny_maradnak_a_kedvezmenyek (2011-01-20)

10 A Magyar Állandó Értekezlet IX. Ülésének Zárónyilatkozata, i. m.

11 Az értekezletet követő parlamenti ülésnapon kormányoldaltól Semjén Zsolt mutatta be röviden annak lényegét, Harrach Péter pedig elmondta, hogy a nemzeti egység megjelenítését látja a MÁÉRT megújításában. Az ellenzéki felszólalók közül Schiffer András, az LMP frakcióvezetője szóvá tette, hogy a Híd–Most nem kapott meghívást, bár a párt többnyire a magyar szervezeteknek köszönhetően jutott be a szlovákiai törvényhozásba. Vona Gábor, a Jobbik frakcióvezetője a Székely Nemzeti Tanács, a Magyarok Világszövetsége és a délvidéki Magyar Remény Mozgalom meghívását hiányolta.

12 Szabó Vilmos a MÁÉRT-ről. *MSZP.hu* <http://mszp.hu/belfold/bovebben/szabo-vilmos-a-maert-rol-1> (2010-11-08)

felvételére, nemzetiségi viszályokat szít. Ezek beláthatatlan következménnyel járhatnak a Magyarországgal szomszédos országok számára.”¹³

Összegzés

A kettős állampolgárságról szóló törvény – a státustörvényhez hasonlóan – kulturális értelemben vett egységes magyar nemzet formulát használja. A tipológiák, dichotómiák felállítása ugyanis nem pontosítja a nemzet fogalmát. Szemléletváltásra van szükségünk: a nacionalizmusra kell összpontosítanunk, azt kell megvizsgálnunk, hogy a nemzet- és államépítés folyamatában egy adott állam politikai elitjei miről vitakoztak a nemzet kérdésében, és milyen nemzetkonceptió alapján intézményesítették az államot. Ez az elmúlt évtizedekben a politikai érdekeknek megfelelően történt. A politikai, illetve kulturális nemzet fogalmak helyett helyesebb a politikai vagy kulturális nemzet eszméjén alapuló politikáról beszélni. A politikai vagy a kulturális nemzet egyedüli helyességéből való kiindulás már önmagában is normatív választás, s e választás már magában hordja a gondolkodás végeredményét: nem a gondolatmenet, hanem a kiinduló-posztulátum határozza meg a következtetéseket. A két szignifikáns (státustörvény, kettős állampolgárság) vita – egyáltalán nem meglepő módon – nem vezetett a magyarországi belpolitikai álláspontok közeledéséhez; az eredeti álláspontokat megerősítette, egyrészt az egymással ellentétben álló célok és szándékok miatt, másrészt mivel a kiinduló – dogmaszerű nemzet-meghatározás – választásból sem a politikai, sem a tudományos logika nem enged más következtetést, mint a kiindulópont igazolását.

Az állampolgársági törvény módosítása és legitimálása a Magyar Állandó Értékezetlet nemzetpolitikai irányváltást jelez. Korai értékelni ennek az átalakításnak a következményeit, annyi viszont állítható, hogy ez nem vezetett elvi és/vagy elméleti vitákhoz, a politikai vita inkább pragmatikus kérdések körül forog. A politika szereplőit nem köti a tudományos objektivitás követelménye. A nemzet kérdése a politikában akkor kerül terítékre, amikor egy adott állam vagy kormány a nemzeti kisebbségek kérdését kívánja saját doktrínájának megfelelően rendezni (vagy nem rendezni), amikor a határokon kívül élők számára kíván valamilyen jogokat (kedvezményeket vagy támogatást) biztosítani, vagy amikor a pártok belpolitikai hasznot remélnék egy adott nemzet-konceptió intézményesítéséből. A gyakorlatban ez a három kérdés a leggyakrabban együttesen jelentkezik. Míg egy tudományos meghatározásnak nincsenek gyakorlati következményei, ez nem igaz a politika meghatározásai esetében.

13 Pagonyi Judit: Slota: Magyarország nemzetiségi viszályokat szít és átrendezné Európát. *Duna TV* <http://www.dunatv.hu/otthon/slotmaerrol.html> (2010-11-10)