

## **A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?\***

2001. június 19-én a magyar Országgyűlés elfogadta a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt. Ily módon 1918 után először alakult ki olyan politikai keret, amely a határon túli intézmények és a szomszédos országokban élő magyarok helyzetét egyszerre kezeli. A törvény kapcsán több olyan kérdés merül fel, amelyek elméletileg és kisebbségpolitikailag is igen érdekesek, és a nemzetközi kisebbségvédelemre vonatkozóan is újszerűek.

A státustörvény körüli viták a következő kulcskérdések körül forognak: 1. a koncepció; 2. a törvény hatására vonatkozó előfeltevések; 3. a törvény hatálya alá kerülő személyek köre; 4. az igazolást kiállító hatóság kérdése; 5. a lehetséges következmények és a nemzetközi visszhang.

A továbbiakban megkísérlem körüljárni a legfontosabb kérdéseket, és azok alapján a továbbiakat megfogalmazni.

### **A probléma**

A státustörvény kérdésének módszertani elemzését a nemzetpolitika keretén belül célszerű elvégezni. Felvállalva vagy sem, minden állam folytat valamilyen nemzetpolitikát. A 20. századi nemzetállam, amely az etnokulturális semlegesség látszatát igyekszik fenntartani, a gyakorlatban valamelyik etnikum/nemzet - vélt vagy valós - érdekeit érvényesíti. A globalizáció, a modernizáció hatása megkérdőjelezi az állam szuverenitását, viszont ez csak egyes területekre igaz, s a minket érdeklő nemzetpolitikát érinti a legkevésbé.<sup>1</sup> Elég csak a régi-új német állampolgársági törvényre vagy a francia állam kultúrtámogatási politikájára gondolnunk. A nemzetpolitikának két vetülete van, amelyek vizsgálatát módszertanilag külön kell választanunk. Az egyik a saját nemzetállamban érvényesül, és ezt nemzeterosztó politikának (nacionalizmusnak) nevezhetjük, míg a másik az állam határain kívül élőkre irányul, ezt anyaországi nacionalizmusként határozhatjuk meg (nacionalizmuson egyszerűen nemzeti elven alapuló politikát értve).<sup>2</sup> Ebben a tanulmányban ez utóbbi kérdéssel foglalkozom. Elgondolásában a státustörvény nem egyedi térségünkben Szlovákia, Horvátország és Románia is különleges elbánásban részesíti az etnokulturális nemzethez tartozókat.

1918 óta minden magyarországi kormány valamilyen módon kénytelen volt viszonyulni ahhoz a helyzethez, hogy a magyar nemzet és a magyar állam határai nem esnek egybe, s ez a magyarországi külpolitika egyik központi kérdésévé vált. Jelen esetben nem képezi vita tárgyát a határon túliak támogatásának elve, különbségek csak a koncepciókat illetően vannak.

A jelenlegi helyzet úgy foglalható össze, hogy Magyarország politikailag, erkölcsileg és anyagilag - az erre a célra létrehozott közalapítványok, miniszteri keretek, befektetési alapok és minisztériumi főosztályok által - támogatja a határon túli magyar intézményeket és szervezeteket. Ez a támogatás nem tudja ellensúlyozni a környező országok gazdasági helyzetéből fakadó hátrányokat és a perspektíva hiányt.<sup>3</sup> Emiatt sokan választják a magyarországi letelepedést vagy a magyarországi (hivatalos vagy fekete) munkát. A magyarországi munkavállalást, letelepedést különböző törvények szabályozták, amelyek nem tesznek különbséget a nemzeti hovatartozás tekintetében. A letelepedésnél a magyar állampolgárságú felmenőkkel rendelkezők kedvező elbírálásban részesülnek, de egyetlen olyan kitétel sincs, amely nemzeti vagy etnikai alapon tenne különbséget a külföldiek között. Igaz, a magyar etnokulturális közösséghez tartozók magyar nyelvtudásuk és kapcsolataik révén könnyebben jutnak munkához, illetve a szükséges engedélyekhez, valamint nagyobb valószínűséggel rendelkeznek magyar állampolgárságú felmenőkkel.<sup>4</sup> A határon túli magyarságra vonatkozó jogszabályokat és kedvezményeket mintegy 150 jogszabályban rögzítették<sup>5</sup>, és a jelenlegi törvény, amely deklaráltan kerettörvény, ezeket kísérli meg összehangolni. Ezen túl pedig egy új nemzetpolitikai szándékot is kifejez. A már létező kedvezmények egyrészt formális jogszabályban rögzítettek, másrészt informálisak és a hivatalok belátására bízzák az elbírálást. Jelenleg a kedvezményezett köre nincs meghatározva, és alanyi jogon nem jár semmi. A kedvezményeket nyújtók mintegy feltételezik, hogy ezek a határon túli magyarokra érvényesek, de formálisan sehol sem rögzítették, hogy ki számít annak.

## A törvénytervezet előkészítése és a törvény elfogadása

A határon túl élő magyarok kérdése a mindenkor magyar kormányok számára megoldandó problémát jelentett, mind a hozzájuk való viszonyulásban, mint a konkrét lépések területén. Magyarország és a határon túli magyarok viszonyát - legalábbis elméleti szinten többféleképpen próbálták rendezni: az 1990-es évek végén a kettős állampolgárság körüli vitákban vetették fel e kérdést<sup>6</sup>, majd a FIDESZ választási kampánya során hangzott el ugyanez a gondolat. Az elképzelés, mint státustörvény vált ismertté, amely azután kedvezménytörvénné vált. A törvény végső, hivatalos neve végül "Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról" lett.

A törvénytervezet előkészítésében - a MÁÉRT<sup>7</sup> keretében - a kormány és az ellenzéki pártok képviselői mellett részt vettek a határon túli magyar pártok és szervezetek küldöttei, tehát a Kárpát-medencében élő (összes) magyar politikai szervezet képviselői is. A MÁÉRT második, 1999. november 12-i ülésén a résztvevők felkérték a Magyar Köztársaság kormányát, hogy vizsgálja meg, milyen lehetőségek vannak a határon túli magyarok magyarországi jogállásának törvényi szabályozására. A MÁÉRT, a különböző szakbizottságok és a kormány az első változatot 2000 júliusára készítették el, majd további egyeztetések - a MÁÉRT 2000. decemberi harmadik ülése - után 2001 márciusában a kormány véglegesítette a törvénytervezetet. Ezt a változatot 2001 áprilisában a parlament elé terjesztette. A MÁÉRT, miután a törvény elfogadását meglelégedéssel nyugtázta, 2001. október 26-án azért ült össze, hogy a Velencei Bizottság ajánlásai szellemében megfogalmazza az igazolványra jogosultak vonatkozásában érvényesítendő kritériumokat (erre a későbbiekben visszatérek).<sup>8</sup>

## A MÁÉRT szerepe

1999 februárjában a Magyarország és a határon túli magyarság konferencián megalakul a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT).

"[A] magyarországi és határon túli magyar kapcsolattartás folyamatosságának biztosítása érdekében a konferencia résztvevői állandósították a jelen konferenciát Magyar Állandó Értekezlet néven. Ez politikai konzultatív testületként működik. A Magyar Állandó Értekezletet a parlamenti, illetőleg tartományi képviselettel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok, a Magyar Kormány, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják, de minden esetben biztosítva a térség valamennyi magyar nemzeti közösségének részvételét. A Magyar Állandó Értekezlet évente legalább egy alkalommal a Magyar Köztársaság Miniszterelnöke meghívására ül össze. Munkarendjéről maga határoz."<sup>9</sup>

A paragrafus értelmében a testületben térségünk összes magyarországi és határon túli magyar pártja, szervezete képviselteti magát. Ezek a pártok, szervezetek a saját országukban választások során jutottak be az illető állam vagy tartomány törvényhozó testületeibe. Mivel ezekre a pártokra, szervezetre elsősorban magyarok szavaztak, a MÁÉRT-et egy olyan testületnek tekinthetjük, amely a különböző országokban élő magyarok által megválasztott magyar politikai szervezeteket egy testületbe tömöríti. A Külügyminisztérium politikai államtitkára, Németh Zsolt a politikai kapcsolatok intézményesítését emelte ki, amely a magyar államhoz legitim testületként folyamodott a törvény megalkotása érdekében:

"a Magyar Állandó Értekezlet létrehozása a politikai kapcsolatokat intézményesítette Magyarország és a határon túli magyar közösségek között. Ennek az intézményes politikai közösségnek a döntése nyomán mára elkészült egy olyan törvény tervezete, amely elsősorban a személyes kapcsolatépítést könnyíti meg."<sup>10</sup>

Ennek szimbolikus jelentőségét pedig így magyarázta:

"A magyarság ma már nem csupán kulturális nemzet ilyen értelemben, hanem olyan közösség, amelynek politikai teste is van. A Magyar Állandó Értekezlet politikai téren képviseli, megjeleníti a 15 milliós magyar nemzetet. Ehhez a politikai testhez nemcsak a politikai szervezetek tartoznak, nemcsak a politikai elit integrációja jelenti a politikai integrációt, hanem a státustörvényvel immáron a közember számára is hétköznapi valósággá válik mindez."<sup>11</sup>

Mint ilyen összmagyar testület, a MÁÉRT szimbolikusan felkérte a magyar kormányt, hogy keressen megoldást a határon túli magyarok számára a Magyarország közelgő EU-s csatlakozása után bekövetkező helyzetre:

"A konferencia résztvevői egyidejűleg felkérlik a Magyar Kormányt, hogy a konferencia munkájának elősegítése érdekében a Magyar Állandó Értekezlet bevonásával hozzon létre határon túli magyar és magyarországi szakértőkből

álló bizottságokat, melyek mindenekelőtt az oktatás, a gazdasági és szociális kapcsolatok, a jogi és önkormányzati együttműködés, a kultúra, valamint az európai uniós csatlakozással összefüggő kérdések (különös tekintettel a schengeni egyezmény következményeire) területén fejtik ki tevékenységüket." <sup>12</sup>

A következő MÁÉRT ülésen már expliciten megfogalmazták ezt az igényüket:

... "3. A különböző országokban élő nemzetrészek közötti kapcsolatok sokrétűsége felveti a magyarországi jogi szabályozás szükségességét. A résztvevők, tekintettel a határon túli magyarság ezirányú igényére, felkérlik a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy Magyarország és a határon túli magyarság együttműködéséből fakadó előnyök érvényesülése érdekében, megerősítve a nemzeti összetartozás tudatát, Magyarország és a szomszédos országok közös integrációs törekvésével összhangban vizsgálja meg a határon túli magyarok magyarországi jogállása törvényi szabályozásának megteremtését. Ennek elsődleges célja a szülőföldön maradás esélyeinek és lehetőségeinek erősítése." <sup>13</sup>

A 2000 decemberében megtartott MÁÉRT ülésen a résztvevők megköszönték a magyar kormányt a státustörvény előkészítése érdekében kifejtett munkáját:

"Elismerésüket fejezik ki a MÁÉRT munkáját segítő szakbizottságok elnökeinek és titkárainak, valamint tagjainak az eddigi munkáért, melynek során az 1999. novemberi ülés Zárónyilatkozatában foglaltak értelmében kidolgozták a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény koncepcióját. Megállapítják - az SZDSZ fenntartásai mellett -, hogy a koncepció alapján készült törvénytervezet fő elemeiben megfelel az abban lévő elveknek és törekvéseknek, és megfelelőképpen szolgálja a szülőföldön maradás esélyeinek és lehetőségeinek erősítését. Felkérlik a magyar kormányt, hogy a MÁÉRT-ülésen elhangzottakat figyelembe véve véglegesítse a törvénytervezetet, és terjessze a parlament elé." <sup>14</sup>

A MÁÉRT a magyar nemzet politikai egységét kifejező testület. Ebben az értelemben a pusztán megléte, szimbolikus volta sokkal fontosabb, mint a tényleges politikai súlya. A MÁÉRT létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy a képviselettel rendelkező - ezáltal legitim - pártok és szervezetek közösen vegyenek részt a státustörvény kidolgozásában.

Ezáltal megteremtődött az a formai követelmény, hogy a Kárpát-medencei magyar szervezetek közösen hoznak döntést a magyar - etnokulturális értelemben vett - nemzetről. A MÁÉRT legitimálja azokat a döntéseket, amelyeket a magyar állam hoz a határon túli kisebbségekre vonatkozólag. A MÁÉRT-nek ezáltal formálisan kulcsszerepe van az etnokulturális értelemben vett magyar nemzet meghatározásában. A MÁÉRT szerepét éppen a fentiek miatt emeltem ki.

Nem térek ki a jogalkotási folyamatra, de bízom benne, hogy a válaszolók között lesz, aki a minisztériumok, a HTMH és a magyarországi országgyűlés szerepére is összpontosít, és abból a perspektívából is megvizsgálja a kérdést.

## **A törvény koncepciója**

Mielőtt a státustörvény koncepciója megszületett volna, a vita középpontjában a kettős állampolgárság kérdése állt. Minthogy ez utóbbi elfogadása több jogi és politikai akadályba ütközött, a státustörvény megalkotása mindenki számára elfogadható köztes megoldásnak ígérkezett. Bár a státustörvény elnevezés megmaradt, később kedvezményeket nyújtó törvényt alakult, míg a legvégső változat a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényként került a parlament elé. A státustörvény első változata után a Magyarok Világszövetsége elkészítette a Külhoni Állampolgárságról szóló törvénytervezetét, amelyben központi szerepet kapott a magyar útlevelel megadása a határon túli magyarok számára - mint a schengeni kérdésre adandó válasz.

A törvény egy potenciális jogi viszonyt ajánl a határon túli magyarság számára. Ahogy Borbély Zsolt Attila is megjegyzi, ez a magyar nemzet egységének jogi megjelenítése: "A státustörvény nem más, mint eme jelenleg is - politikai szándékoktól és törekvésektől függetlenül - fennálló kötelék megjelenítése a jogszabályok nyelvén." <sup>15</sup>

A szomszédos államokban élő magyarok a többségi nemzetek tagjaihoz képest - kimondva vagy kimondatlanul - hátrányos helyzetben vannak. Habár jogilag az illető államok nem tesznek különbséget állampolgáraik között, ez a gyakorlatban nem így működik.

Ebben az értelemben az anyaország állami támogatása, valamint a státustörvény egyfajta kompenzációként is felfogható. Nem lenne szükség státustörvényre és magyar állami támogatásra, ha igaz lenne az az állítás, mely szerint az illető országok - ha nem is pozitívan, de legalább etnokulturális értelemben - semlegesen viszonyulnak a nemzeti kisebbségekhez. Szabó Tibor megfogalmazásában: "A törvény nem titkolt célja, hogy - ellentétben az 50 év tendenciájával, amikor nagyon sok határon túli magyar úgy érezte, hogy nem igazán érdemes magyarnak lenni, magyarul tanulni, vállalni a magyarságot - hozzájáruljon e mentalitás megváltozásához, ahhoz, hogy valóban, akár az érdek mentén is érdemesnek tartsa valaki a magyar nyelvet tanulni, magyar nyelven érettségizni, magyar nyelven járni egyetemre."<sup>16</sup>

A törvény szándékát a legvilágosabban a törvénytervezet preambuluma fejezi ki, miszerint a magyar országgyűlés "a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata biztosítása" végett alkotta meg a törvényt.

### **A törvény hatására vonatkozó előfeltevések**

1990 után felgyorsult a határon túli magyarok Magyarországra vándorlása, ami komoly gondként fogalmazódott meg mind Magyarországon, mind a határon túli magyarok körében. A törvény megalkotói abból az előfeltevésből indultak ki, hogy a magyar nemzetpolitika szempontjából az lenne a legkedvezőbb, ha a határon túli magyarok szülőföldjükön maradnának, és ez lett a deklarált hivatalos álláspont: "arra biztatjuk a határon túli magyarokat, hogy ne egzisztenciájuk áthelyezésével szerezzenek a magyar állampolgárokkal azonos jogokat, hanem ennek a törvénynek az igénybevételével részesüljenek a magyarországi fejlődés gyümölcseiből saját közösségeik és szülőföldjük javára."<sup>17</sup>

Hozzá kell tennünk, hogy Magyarországon a népesség száma hosszabb ideje csökken, és - az európai trendekhez hasonlóan - Magyarországon is egyre nagyobb szükség van szakképzett munkaerőre. Ebből a szempontból nem kerülhetjük meg azt a kérdést sem, hogy Magyarország - a határon túliak "helyben tartása" mellett - a legolcsóbban és a legkisebb beilleszkedési gondokkal határon túli magyar szakemberekkel tölthetné fel a keletkezett és folyamatosan keletkező szakemberhiányt. Ezt a dilemmát fogalmazta meg Varga Attila: "Politikai szempontból pedig a legdilemmatikusabb kérdés, hogy miközben természetes törekvése, óhaja (feltehetően) a mindenkori magyar politikai vezetésnek, hogy csökkenő tendenciát mutató demográfiai állapotán elsősorban a határon túli magyarok révén javítson, legalább olyan magától értetődő elvárása, szándéka vagy éppen érdeke, hogy a határon túli magyar társadalmak megmaradjanak erős kultúrát, sajátos szellemiséget, hagyományokat, gazdasági érdekeket hordozó magyar közösségeknek."<sup>18</sup>

A jelen pillanatban nem lehet eldönteni, hogy a törvény az elvándorlást vagy az otthonmaradást segíti-e elő.<sup>19</sup> A magyarországi politikai diskurzusban mindkét érv felbukkan. A törvénytervezet úgy kívánja szolgálni a határon túli magyar közösségek megmaradását, tagjaik azonosságtudatának megőrzését, hogy egyúttal a szülőföldjükön való maradásra ösztönöz. Habár nem tartozik a tárgyunkhoz, a külhoni állampolgárságra vonatkozó törvénytervezet is hasonló célokat fogalmaz meg.

A törvényalkotók azt feltételezték, hogy amennyiben a határon túli magyarok különösebb korlátozások nélkül utazhatnak Magyarországra, illetve ott valamilyen kedvezményekben részesülnek, kevesebben fognak dönteni szülőföldjük elhagyása mellett. A tervezettel csak részlegesen vagy egyáltalán egyet nem értők ezt másképp látják. Tabajdi Csaba szerint "elképzelték, hogy a most beterjesztett törvénytervezet az átcsábítás törvénye lesz"<sup>20</sup>. Ugyanezt állítja Szent-Iványi István: a kormányzat által formába öntött elképzelés "végül is nem az otthonmaradást, hanem az elvándorlást ösztönzi majd"<sup>21</sup>. Ezt a politikai dilemmát Varga Attila a következőképpen fogalmazta meg: "Összegzésként elmondható, hogy a magyarországi bevándorlási politikának egyidejűleg két irányban kell hatnia, mely egyrészt a párhuzamos stratégiában, másrészt a differenciált stratégiában nyilvánulhat meg egy rendkívül körültekintő egyensúly megteremtésének feltételei között. Értve a párhuzamos stratégia alatt a fokozatos felkészülést az EU-s normarendszer követelményeihez, és a differenciált stratégia alatt a magyar bevándorlók, letelepedést kérelmezők előnyös megkülönböztetését olyan mértékben, hogy ne legyen erőteljes elszívó hatása, hiszen a szülőföldről nézve a dolgokat, taszító, az ország elhagyására készítő tényezők bőven vannak."<sup>22</sup>

Kérdéses, hogy a kivándorlásra egyáltalán befolyással lesz-e a státustörvény hatályba lépése. A magasabb kereseti lehetőségek, valamint a perspektivikusabb állások vonzó hatást gyakorolnak a határon túli magyarságra. Ráadásul sokan félnek attól, hogy Magyarország EU-csatlakozása után nehéz lesz Magyarországra utazni, munkát vállalni vagy letelepedni.

A korábbi - szervezeteket, intézményeket támogató - politika mellett a státustörvény egy újfajta magyar állam és határon túli magyar egyén közötti jogviszonyt létesít. Ezt egy meghatározó külpolitikai fordulatnak kell minősíteni, amely feltehetően abból a felismerésből indult ki, hogy a kétoldalú megegyezések, amelyeket az alapszerződések politikájának is nevezhetünk, nem vezettek eredményre. Ezt a váltást Bauer Tamás képviselő is érzékeli, aki támogatta az alapszerződések politikáját: "Miben tér el ez a politika az alapszerződések politikájától? Először is abban, hogy a nyelvi-kulturális intézményrendszernek a kisebbségek integrációjával egyidejű fejlesztése helyett személyre szóló közjogi kapcsolatot teremt a kisebbségi magyarok és a magyar állam között, s ebben a keretben a támogatást a határon túli magyar közösségi intézmények helyett az egyes személyekre, családokra szabja."<sup>23</sup>

Itt világosan kivehető két koncepció közötti különbség: az egyik arra helyezi a hangsúlyt, hogy a nemzeti kisebbségek ügyét az illető államban kell és lehet megoldani, a másik pedig szkeptikus ezzel a nézettel szemben, és az anyaország támogatását emeli ki. Ha a politikumot nem vennénk figyelembe, akkor azt is mondhatnánk, hogy tulajdonképpen egy elméleti vita folyik arról, milyen módon lehet a legjobban támogatni a határon túl élő nemzeti kisebbségeket.

A kisebbségi és többségi társadalom, illetve a kisebbséghez, valamint a többséghez tartozó egyének közötti viszonyról is eltérők a vélekedések. A nemzetpolitikai szemponttal kapcsolatban Borbély Zsolt Attila kiemelte, hogy "a törvény nem egyes egyéneken, hanem makroszinten gondolkodik, s a törvény prognosztizálható disszimilatív hatásának erősítése végett az érintettek körét tágan kívánja megszabni". Nem a magyar állam és a határon túli magyar egyének közötti viszonyra helyezi a hangsúlyt, hanem a társadalmi változásokat állítja a központba: "Vélhető..., hogy a státustörvény disszimilatív hatással fog járni, hogy a Magyarországgal szomszédos államok többségi nemzeteinek asszimilációs politikája következtében a magyar érzelmi-kulturális-szolidaritási kollektívumból kiszakadtak egy része visszatér saját közösségéhez."<sup>24</sup>

A disszimilációra vonatkozó hatásra utalt Duray Miklós is, amikor az iskoláztatási támogatás igénybevételéről szólt. A probléma gyökerét az képezi, hogy hogyan veheti igénybe az iskoláztatási támogatást az a család, amely szörványban él, és nincs lehetősége magyar iskolába járatni a gyerekeit.

"[A] törvénynek lehet olyan hatása, hogy aki megkapja a magyarigazolványt, és élni akar azokkal a lehetőségekkel is, amelyekkel egyébként a helyzete miatt nem élhet, esetleg kereshet olyan életformát, amelyben kihasználhatja a törvény biztosította lehetőségeket."<sup>25</sup>

Előbbi állításával ugyanakkor Borbély Zsolt Attila alátámasztotta e tanulmány szerzőjének azt a vélekedését, mely szerint a törvénynek egy kompenzatorikus jellege is van, ami abban nyilvánul meg, hogy mindazt, amit a szomszédos államok nem nyújtanak a kisebbségi magyaroknak, a státustörvény némiképp ellensúlyozza. Egyben felértékeli a kisebbséghez és egyidejűleg a magyar nemzethez való tartozás értékét. Hasonlóan gondolkodott Duray Miklós is, amikor a szomszédos államoknak a magyarok rovására történő nemzetépítő politikára utalt:

"Mindegyik szomszédos államban a számbeli többségben élő nemzet tagjainak egy jelentős része, közösségként is, az ott élő magyarok rovására jutott többletjuttatásokhoz a magyar adófizetők kárára, vagy általában a magyarok számlájára azáltal, hogy szervezeten kizorították a magyarokat a közéletből, a gazdasági életből, a hatalomból és mindenből. Ez folyik mintegy nyolcvan éve. A státustörvény teremtene először lehetőséget arra, hogy egy csöppnyi kárpótláshoz jussanak ezek a szerencsétlen, kisémmizett magyar tömegek, mintegy hárommilliónyi, önhibáján kívül külföldivé vált magyar. A törvény által adott lehetőségeket számba véve, hatása inkább lélektani lesz, mintsem más."<sup>26</sup>

Egy másik lehetséges hatásra, mint a törvény szimbolikus vetületére, Bodó Barna hívta fel a figyelmet: "Bizonyosra vehető, hogy a státustörvény hatására a határon túli kisebbségi nemzettárs a jövőben nem - vagy kevésbé - fogadja el a társadalmi kiszolgáltatottságot, önnön életének sokkal inkább alakítója lesz, mint kisebbségiként eddig bármikor. Ez valós belpolitikai kérdés minden országban, ahol megszokták: a kisebbséginek parancsolni lehet."<sup>27</sup>

A törvénytervezet bizonyára hatással lesz a migrációs döntésekre, viszont más tényezők. például a gazdasági helyzet - ezeket a döntéseket inkább befolyásolják. A státustörvény csak Magyarország EU-csatlakozásáig nyújt kedvezményeket, bizonyos területeken azután is, viszont az igazán fontos kérdés - vízum nélkül Magyarországra utazni - nincs megoldva. Értelemszerűen nem mindenki élhet majd a kedvezményekkel. Státustörvénnyel vagy anélkül, Magyarország - a közeljövőben várható - csatlakozása a schengeni egyezményhez új helyzet elé állítja a határon túli magyarságot, ami a státustörvényénél erősebb döntéshatározó tényezőnek bizonyulhat.

A törvény hatályba lépése és alkalmazása fog majd választ adni arra, hogy vajon a koncepció és annak megvalósulása mennyire volt reális, és milyen mértékben értették meg a törvényhozók a szomszédos államokban végbemenő folyamatokat.

## A törvény hatálya alá kerülő személyek köre. "Ki a magyar?"

A nemzet, valamint a nemzetállam jövőjéről különböző elképzelések léteznek, és e kérdések különösen időszerűek a közép-kelet-európai térség politikai formációi számára az Európai Unió csatlakozás közeledtével.

A státustörvény körül kibontakozó vitában fontos helyet foglalt el a "ki a magyar" kérdése. A hozzászólók az egyik legaggályosabb kérdésnek a státustörvény hatálya alá eső személyek meghatározását látták. Ezt kivédendő a törvény szövegezői azt a megfogalmazást használták, hogy ki a jogalany, illetve személyi hatályról beszéltek. "A jogszabály bevallott célja és kizárólagos értelme, hogy a kisebbségben élő magyarok számára olyan kedvezményeket teremtsen, amelyek megkülönböztetik őket a hazánkkal kapcsolatba kerülő más külföldi állampolgároktól. Tehát, amikor a törvény jogalanyait kijelölik, akkor elkerülhetetlenül a szomszédos országokban élő magyar nemzettag fogalmát töltik meg tartalommal."<sup>28</sup> Elméleti szempontból ez a törvénytervezet kulcskérdése. Azért csupán elméleti és nem jogi szempontból, mert a jog nem megfelelő eszköz a nemzethez való tartozás meghatározására. Varga Attila ezt a következőképpen fogalmazta meg: "A jog általában, illetve a jogszabályok nem alkalmasak arra, hogy meghatározzák bárkinek is a nemzeti hovatartozását. A jog csupán azt határozhatja meg, hogy adott esetben ki a magyar állampolgár, kik azok a személyek, akikre nézve a magyar állam főhatalmi jogosítványait gyakorolja. Ez azonban nem zárja ki, hogy a magyar jogalkotó jogosítványokat, kedvezményeket vagy éppen kötelezettségeket írjon elő más országok állampolgáira nézve, különösen, ha azok Magyarországon tartózkodnak."<sup>29</sup> Így látta ezt Tóth Judit is: "a magyar nemzethez tartozás jogi szempontból érdemben nem határozható meg, legfeljebb formálisan (például anyanyelve magyar, vagy - szabad identitásválasztás alapján - az illető nyilatkozatot tehet magyar nemzetiségéről)"<sup>30</sup>.

A törvény hatálya alá kerülő személyek körének meghatározását végigkísérte az objektív és szubjektív kritériumok közötti vita. Az identitás szabadságának - szubjektív - elve ütközött a nyelvismeret, illetve a magyar intézményekhez (egyház, párt, szervezet) való tartozás - objektív - kritériumaival. A határon túli magyarok jogállása körülötti vita - elméleti síkon - lényegében a nemzet meghatározása körül forgott. Annak ellenére, hogy aki a magyar. kérdést a kedvezményekről szóló törvénytervezet nem érinti, lényegében arról van szó, hogy a határon túl élők közül ki tartozik a magyar nemzethez. A törvénytervezet úgy próbálja meghatározni a törvény hatálya alá kerülők körét, hogy csak a magyar etnokulturális nemzethez tartozókat érintse.<sup>31</sup>

Mivel a törvénytervezet csak a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozik, arra hivatkozva, hogy az első világháborút lezáró békeszerződések következményeként kerültek más állam uralma alá, a tervezet koncepcióját nem tekinthetjük tisztán az etnokulturális nemzetdefiníció alapján állónak. Helyesen állapította meg Tóth Judit, hogy "a külmagyarok között éles különbséget alakított ki a politika: kiemelte a Kárpát-medencében élőket a világ más tájaira került magyarokhoz képest."<sup>32</sup> Viszont az etnokulturális és a területi elvet összekapcsolva a státustörvény egyfajta etno-territoriális nemzet-meghatározásra épül. Elméleti szempontból a törvénytervezet akkor lett volna koherens, ha a világon élő összes magyarra vonatkozik.<sup>33</sup> Ezek után, részben az eddigi gyakorlatnak megfelelően, de már kodifikálva, háromféle magyarságról beszélhetünk: a magyarországi, a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyarságról, valamint a nyugati magyar emigrációról.

A nemzet különféle meghatározásai két csoportra oszthatók. Az egyik megközelítés a nemzetet a modernkor termékének tekinti, amely bizonyos társadalmi változások következményeképp és az államhoz kötötten jött létre. A másik megközelítés az etnikai magot hangsúlyozza, amely jóval a modern nemzetek megjelenése előtt is létezett. Ezek a megközelítések elsősorban a nyelvet és a kultúrát, valamint az etnoszimbólumokat hangsúlyozták. Az említett nemzetdefiníciók hivatkozási pontjai, előfeltévesei különbözőek, esetenként egymást kizáróak. Viszont - alaposabban megvizsgálva a helyzetet - észrevehetjük, hogy a különböző politikai csoportosulások politikai érdekeiknek, ideológiájuknak megfelelően használják a számukra leginkább kedvezőbbnek vélt meghatározást.<sup>34</sup>

Elméleti szinten a kérdést a legkomolyabban Bauer Tamás vetette fel.<sup>35</sup> Szerinte a romániai magyarok a romániai politikai közösség tagjai azáltal, hogy a romániai magyarok román állampolgárok, és részt vesznek a romániai politikai életben. Tekinthezők-e ezáltal a román politikai nemzet tagjainak is? Ehhez tisztáznunk kell a kulturális és politikai nemzet fogalmát: az előbbi etnokulturálisan határozza meg a nemzetet, és a közös nyelvre és kultúrára helyezi a hangsúlyt, az utóbbi pedig az egy államon belül élőket tekinti egy nemzet tagjainak. A politikai a jelző, az

alany pedig a nemzet. A kulturális (más szóhasználattal az etnikulturális) nemzet esetében a kulturális a jelző, az alany ugyancsak a nemzet. A hangsúly a nemzet fogalmán van. A kérdés ugyanúgy merül fel, mint a polgári, illetve etnikai nacionalizmus esetében.<sup>36</sup> A Bauer Tamás által használt értelemben a magyar politikai nemzet és a magyar állampolgárok egymást átfedő fogalmak. E logika mentén a romániai, szlovákiai stb. magyarok a román, szlovák stb. politikai nemzet tagjai. Amennyiben a politikai nemzetet azonosítjuk az állampolgársággal, ez így is van. Viszont ebben az esetben szinte fölösleges a politikai nemzet fogalmát használni. Magyarországi szémszögből tekintve talán jogos ezzel a fogalommal élni, lévén, hogy a magyarországi kisebbségek részesei voltak a 19. századi modern nemzet kialakulásának és a nemzetépítési folyamatnak. A jelenlegi kisebbségekhez tartozókról pedig elmondható, hogy kettős nemzeti identitással (így magyarral is) rendelkeznek. A Magyarországgal szomszédos államok magyar kisebbségei esetében ez nincs így. A jelenlegi magyar kisebbségek nem vettek részt a szomszédos nemzetek kialakulásában, s az 1918 utáni nemzetépítési folyamatok részben e kisebbségek ellen irányultak<sup>37</sup>. Kettős identitásról nem beszélhetünk, legfeljebb a vegyes házasságok esetében.

Az, hogy a romániai magyarok, közvetlenül vagy szervezeteiken keresztül, részt vesznek a romániai politikai életben, hogy Romániában, Szlovákiában és Jugoszláviában a kisebbségi pártok kormányzati szerepet töltek/töltenek be, hogy a kisebbségek az illető ország állampolgárai és ezáltal az adott ország politikai közösségéhez tartoznak, még nem jelenti, hogy az illető állam politikai nemzetéhez is (!) tartoznának. A politikai értelemben vett nemzet és a kulturális értelemben vett nemzet elsősorban a különböző nemzetek kialakulására vonatkoznak, illetve az állam valamely nemzeti elven való szerveződését kifejező különböző politikák. Semmiképpen sem tényt kifejező állítások. Ez a gyakorlatban úgy jelenik meg, például Románia esetében, hogy a román állam az országban élő kisebbségek irányában a politikai nemzet elvére támaszkodó politikát folytat, és a nemzet kulturális elvére támaszkodó politikát a Románia határain kívül - elsősorban a Moldovai Köztársaságban - élő románok irányában. Magyarország a politikai nemzet elvén alapuló politikát folytatott 1867 és 1918 között a Magyar Királyság területén, és ezt folytatta 1918 után Magyarország területén, párosítva ezt egy, a kulturális nemzet elvén alapuló politikával a szomszédos országok magyarsága irányában. Ezekkel a példákkal csak arra akartam rámutatni, mennyire helyzetfüggő valamelyik meghatározás kritikátlan használata.

Bauer Tamás, a státustörvényt radikálisan elutasító SZDSZ képviselője szerint e törvény tulajdonképpeni üzenete a következőképpen fogalmazható meg: "A ti voltaképpeni hazátok a magyar állam, és nem az, amelynek polgárai vagytok. (...) a magyar állam szíve szerint megadná", amit attól az államtól, amelynek fennhatósága alá Trianon rendelt titeket, hiába vártok. (...) ne reméljete integrálódást annak az államnak a politikai közösségébe, amelynek polgárai vagytok. (...) továbbra is reménykedjete valami másban, holott az valójában sohasem valósulhat meg."<sup>38</sup> Bauer szerint ez a törvény különösen azért ártalmas, mert már elindult egy olyan folyamat, melynek végeredményeként a kisebbségi magyarok hazájuknak fogják tekinteni azt az államot, amelyben élnek. Ezt a folyamatot törné meg a státustörvény, amely szembe fogja állítani a kisebbségi magyarokat a többségi lakossággal, s így a szomszédos államokban élő magyarok hazátlanságát tartósítaná.

Nem kívánok vitába szállni Bauer konkrét állításaival, de megjegyzem, hogy a mögöttük rejlő szemléletmóddal szembe lehetne állítani egy másik, természetesen nem igazabb, hanem ugyanolyan relatív - és éppannyira vitatható - szemléletet. A szerző felfogásában a kisebbségi kérdés a megoldás felé halad, a határok "légiesítésével" közömbössé válik, hogy egy illető milyen nemzethez tartozik. Nézete szerint a kérdés addig kérdés, ameddig Magyarország és a szomszédos országok nem válnak az EU tagjaivá. Nem osztom ezt az optimista nézetet, mert az általam elfogadott - de elismerem: pont annyira vitatható - nézet szerint ezt nem támasztja alá sem a nemzetállam, sem a kisebbségi nemzetépítés logikája. Bár hipotetikusán elgondolható az, hogy a nemzeti elv meghatározó jellege megszűnik, viszont ennek egyelőre semmi jele nem mutatkozik, és a nemzeti versengés - nézetem szerint - továbbra is meghatározó marad. A morális jellegű elvárás a szociológiai folyamatokkal szembeállítva azt állítom, hogy a hazátlanság érzése nem szűnik meg, és valamilyen formában továbbra is fennmarad a többségi és kisebbségi lakosság szembenállása is.

Bauer Tamás szemléletével rokon Tamás Gáspár Miklós megközelítése. Az ő megfogalmazásában: "A törvény - szemben alkotmányunk szellemével - újradefiniálja a »nemzet« fogalmát, etnicista módon, a szalonképtelen szélsőjobboldal ujmutatását követve. Ebben a nemzetfogalomba a vérségi leszármazás és a kulturális hovatartozás függvényében tartoznak bele fizikai személyek, tekintet nélkül állampolgárságukra. Ez a magyarországi nemzeti/etnikai kisebbségekre nézve azt jelenti, hogy az egyenlő honpolgári méltóságot és jogigényt letromfolja az etnikulturális önazonosság, hogy a politikai közösség (a honpolgárok nemzete) elválik az etnikulturális közösségtől. Ez egyrészt visszaveszi - egyelőre jelképesen - a honpolgári emancipáció évszázados vívmányait, másrészt pedig kirekesztő, etnikulturális-vérségi jelentésarányal ruházza föl a "magyarság" képzetét."<sup>39</sup>

Tamás Gáspár Miklós két igen fontos megállapítást tesz. Az egyik a nemzet etnicista újra-meghatározására, a másik a magyarországi kisebbségek másodrendűvé válására vonatkozik. Vegyük sorba mindkét állítást. Teljes mértékben igaza van, amikor azt állítja, hogy a törvény a nemzet újradefiniálását implikálja. Viszont nem biztos, hogy ez a magyar alkotmány szellemével ellentétben áll. Tamás szövegéből az etnicista meghatározási mód, valamint a kirekesztő, etnokulturális-vérségi jelentésarány azt a szemléletet tükrözi, amely élesen szembeállítja az úgynevezett politikai nemzet- és kulturális nemzetfelfogásokat.<sup>40</sup> Tamás a klasszikus keleti és nyugati<sup>41</sup>, illetve etnikai és polgári tipológiákból<sup>42</sup> indul ki. Ezekben a tipológiákban a kulturális nemzet, az etnikai nemzet, valamint a keleti nemzet a származáshoz, vérséghez kötődnek, viszont a státustörvény nem köti származáshoz vagy vérséghez az igazolványra jogosultak körét. A törvényben egy szó sincs arról, hogy valaki olyan alapon kérheti az igazolványt, hogy szülei, felmenői magyarok. Mint ahogy Magyarország alkotmánya, melynek szellemével Tamás állítása szerint a státustörvény ellentétes, nem etnikai, származási alapon határozza meg az állampolgárokat. Magyarország alkotmánya, több szomszédos állammal ellentétben, nem definiálja magát nemzeti állammak, viszont - a kisebbségi jogok elismerésével - jelzi, hogy etnokulturális értelemben nem homogén. Ennek értelmében biztosít jogokat a Magyarországon élő kisebbségeknek. A sokat idézett 6.3. paragrafus alapján viszont a törvényhozók jelezték, hogy a magyar állam különleges csoportként kezeli a határon túl élő magyarokat. Az alkotmány nem tér ki arra, hogy az a bizonyos felelősség mire terjed ki, de a speciális viszony jelzése az etnokulturális nemzetfelfogást sugallja. Tehát: a státustörvény nem ellentétes a magyar alkotmány szellemével, és a státustörvény nem klasszikus etnicista szemléletű.

A második kérdés ennél súlyosabb, és igencsak meglepő, hogy ennek a problémának milyen kevés figyelmet szenteltek. Annak ellenére, hogy a státustörvény kizárólag a határon túli magyarságra vonatkozik és semmilyen formában sem érinti a magyarországi kisebbségeket, a nemzet újrameghatározásával közvetlen módon mégiscsak kihatással van rájuk. Magyarország alkotmányának 68. paragrafusa 1. bekezdése szerint: "A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők." A státustörvény csak a határon túli magyarokat részesíti kedvezményekben és támogatásban.<sup>43</sup> Tehát a státustörvény jogilag semmilyen összefüggésben nincs a magyarországi kisebbségekkel, viszont két elméleti probléma merül fel. Először is, az etnokulturális meghatározás kiemeli, megerősíti azt a nemzetfelfogást, amely jelzi, hogy Magyarország elsősorban a magyar etnokulturális közösséghez tartozók állama. Ugyanis, amennyiben a Magyarországon élők is államalkotó tényezők, a státustörvényt úgy is megfogalmazhatták volna, hogy a többi államalkotó kisebbség Magyarország határain kívül élő etnokulturális csoportjához tartozók is részesüljenek a státustörvény által nyújtott kedvezményekben.

Mintegy Tamás Gáspár Miklós írására adott válaszként is értelmezhető Bakk Miklós írása. Az ő értelmezésében a "státustörvény eredetisége abban rejlik, hogy miközben deklarátíve nemzetpolitikai és kisebbségvédelmi célokat fogalmaz meg, valójában azt az utat jelöli ki, amelyen térségünkben megkezdődik a területi állam - a vesztfáliai paradigma - leépülése. A státustörvény eredetisége - ebben az összefüggésben - az, hogy nem a területén belüli homogeneitás »kiteljesítésével« készül az európai integrációra, hanem a területén kívüli kulturális-szimbolikus terek szervezésével."<sup>44</sup> Bakk Miklós a koncepció újszerűségére helyezi a hangsúlyt, és arra a hipotézisre épít - amellyel e tanulmány szerzője nem ért egyet, hogy egy újfajta politika van kialakulóban, amelynek egyik lényeges eleme a nemzetállam gyengülése. Ennek következményeképp az elavult nemzetállami politika helyét átveszi egy új, poszt-nemzetállami korszak, amelybe a státustörvény koncepciója tökéletesen beleillik. A "területen kívüli kulturális-szimbolikus terek szervezésével" Bakk Miklós nem tudja megkerülni az etnokulturális nemzetfelfogást. Ezt a következő megállapítása is alátámasztja: "A határon túli kisebbségek körében a nyugati értelemben vett állampolgári nemzet fogalma ki sem alakulhatott. Hiszen a magyar nyelvű és kultúrájú embert az adott államok másodrangú polgárnak tekintették. Számára a nemzethez való tartozást csakis a magyar kulturális nemzethez, s - a magyar kultúra letéteményesének tekintett - Magyarországhoz való (képzelt) tartozás jelenthette."<sup>45</sup>

E rész összegzésekképpen megállapítható, hogy két nemzetfelfogásra alapuló politika helyezkedik egymással szemben. Az egyik elsősorban államokat, a másik elsősorban nemzeteket lát, amikor a térség térképére tekint. A kettő közötti feszültség feloldhatatlan, és a szakirodalomban még nem is találtak rá megoldást<sup>46</sup>. Az axiomatikus előfeltevésekből kiindulva eme kérdést illetően nem lehet értelmes vitát folytatni, illetve csupán szemléletbeli, ideológiai álláspontokat nem lehet szakmai érvekkel "alátámasztani".

Ebben a tanulmányban nem térek ki részletesen a további, ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódó témákra, viszont röviden jelezni kívánom ezeket. Az első téma a törvény hatálya alá kerülő házastárs kérdéséhez kapcsolódik. Az igazolvánnyal rendelkező személy nem magyar nemzetiségű házastársa - amennyiben ezt kérvényezi - alanyi jogon megkapja a "Magyar hozzátartozói igazolvány"-t. Így a törvény nem zárja ki a kedvezményekből a nem magyar



házastársat, de ugyanakkor nem kényszeríti arra, hogy - kedvezmények fejében - magyarnak nyilvánítsa magát. A második ilyen kérdéskör a határon túl élő, magukat magyarnak (is) valló németek, zsidók, cigányok stb. kérdése. Elvben minden további nélkül kérvényezhetik és megkaphatják a "Magyar igazolványt", viszont kérdéses, főleg a cigányok esetében, hogyan fognak viszonyulni az ajánlószervezetek tisztviselői a kérelmezőkhöz, illetve a kérelmek elbírálásához.

A jogosultságot eldöntendő Velencei Bizottság azon kritériumok pontos meghatározását javasolta, amelyek alapján egyértelműbbé tehető az, hogy ki tekinthető a kisebbséghez tartozónak. Ez - mint láttuk - az objektív meghatározást részesíti előnyben. Ennek szellemében a 2001. október 15-16-i MÁÉRT konferencia<sup>47</sup> résztvevői úgy határozták meg a jogosultak körét, hogy az kerülhet a törvény hatálya alá, aki magyarnak vallja magát, tud magyarul, illetve eleget tesz a következő három kritérium egyikének: 1. valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja; 2. valamely egyházi nyilvántartásban magyarként tartják számon; 3. az állampolgársága szerinti állam magyarként tartja nyilván.

### **Az igazolást kiállító hatóság kérdése**

A törvény szerint nem a magyar állam, hanem a majd később megalakuló határon túli magyar szervezetek által létrehozott testületek (irodák) illetékesek a jogosultságról határozni. Gyakorlatilag ezek a testületek döntenek el azt, hogy ki tartozik az illető nemzeti kisebbséghez, tehát arról, hogy ki a magyar. A státustörvény szerint a határon túli magyar testületek gyűjtenék össze az igényléseket, és ezt továbbítanák a magyar államhoz, amely kiállítaná a jogosultságot igazoló iratot. Az elbírálás mindenképpen tartalmazni fog szubjektív elemeket is, mint ahogy a magyarság meghatározásánál láttuk, viszont ez a kérdés elméletileg nem oldható meg, és csupán bízni lehet a testületek és az azokban dolgozó személyek elfogulatlanságában. "Akinak nem ítélik oda az igazolványt, azt magyarnak sem ismerik el" figyelmeztet, jogosan, a szlovákiai Öllös László, a lehetséges buktatókat szemügyre véve.<sup>48</sup>

A magyar állam csupán kiállítja az igazolványt. Paradox helyzet alakulhat ki abból (és ennek fontos jogtechnikai vonatkozásai vannak), hogy a magyar állam nem működtethet közhivatalokat egy másik állam területén.<sup>49</sup> Éppen ezért a határon túli szervezetekből delegált testületek csupán ajánlást tehetnek arra vonatkozóan, hogy kit lehet magyarnak tekinteni, de magát a döntést a magyar állam hatóságai hozzák meg. Az etno-territoriális nemzet-meghatározás, valamint a kétféle magyarság-meghatározás így végeredményben a határokon átnyúló magyar nemzet intézményesítésének egy további lépéseként is felfogható.

Az ajánlószervezetek létrehozása a státustörvény egyik leginkább vitatott rendelkezése. A Magyar Szocialista Párt egyáltalán nem ért egyet ezzel:

"Az MSZP nem ért egyet új, ún. ajánlószervezetek létrehozásával. Az ajánlás feladatát el tudják látni a tényleges politikai súllyal bíró, legitim határon túli szervezetek, pártok, mérvadó civil szervezetek és egyházak. Új szervezet létrehozása helyett az MSZP javasolja, hogy az ajánlások kiadására jogosult szervezeteket a törvény országokként tartalmazza."<sup>50</sup>

Nézetük szerint az ajánlószervezetek feladatait a jelenlegi szervezetek is meg tudják oldani. Ezzel szemben mások megkérdőjelezzik, hogy létezik-e egy olyan legitim és reprezentatív szervezet, amely a feladatot el tudná látni:

"Azzal az előirással kapcsolatban, amely szerint ajánlószervezetként fogadhasson el az, (3a) »amely képes képviselni az adott államban élő magyar közösség egészét«, megállapítjuk, hogy ilyen szervezet nincs. Még az olyan átfogó ernyőszervezet, mint a mi RMDSZ-ünk sem tekinthető ilyennek."<sup>51</sup>

Mások pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy az ajánlószervezetek - legyenek azok a már létező vagy megalakítandó szervezetek - bizonyos hatalommal fognak rendelkezni, és féltik, hogy ezáltal talán nem kellő belső legitimitással fogják a rájuk ruházott feladatokat ellátni, és döntéseket hozni. "Az az alapkérdés, hogy a törvénytervezet a határon túli magyar intézményrendszer gyarapodását és gazdagodását, új ötletek, kezdeményezések segítségével célozza-e, avagy néhány olyan szervezet fogja uralni az adott területet, amelyeket felruháznak az egész magyar kisebbség képviselőjének demonstratív jelzőjével."<sup>52</sup> Mindenféleképpen számolni kell azzal, hogy a magyarországi kormány által az ajánlószervezetek működtetésére nyújtott pénz hatalmi pozícióba hozza az ajánlószervezetek fölötti ellenőrzéssel rendelkezőket.

A Velencei Bizottság javaslata alapján a státustörvényszerű jogszabályokat a konzulátusok segítségével kell

végrehajtani. A Bizottság nem tartja elfogadhatónak azt, hogy a kisebbségek szervezetei, az információs szolgáltatáson túl, részt vegyenek a jogosultságot igazoló folyamatban. Ez gyakorlatilag megkönnyítette a magyar állam dolgát. Tudomásom szerint a konzulátusok bevonása a legmerészebb elképzelésekben sem szerepelt, elsősorban a feltételezhető diplomáciai konfliktus miatt. Így viszont a magyar állam diplomáciai képviselője fogja továbbítani a kérvényeket.

### **A lehetséges következmények. További kérdések**

Többen aggodalmaikat hangoztatták a törvénnyel, illetve annak lehetséges hatásaival kapcsolatban. A lehetséges problémák forrásai: a többségi lakosság viszonyulása, az EU-konformitás, a törvény anyagi vonzatai, az igazolványt kiállítók szubjektivitása, a kivándorlás elősegítése, a státustörvénnyel párhuzamosan folyó idegenrendészeti szabályok szigorodása, a más törvények által később szabályozandó kérdések, a belpolitikai, illetve a határon túli szervezetek közötti feszültségek. Meglátásom szerint két komoly megoldásra váró kérdés fogalmazható meg a törvénnyel kapcsolatban. Az egyik arra vonatkozik, hogy a törvénytervezet elsősorban a Magyarországon igénybe vehető kedvezményekre összpontosít, és nem a határon túli szervezetek, intézmények megerősítésére. Igaz, hogy a törvény nem érinti az eddigi támogatási rendszert, viszont ez csak mellékesen jelenik meg a törvénytervezetben, és elképzelhető, hogy más forrásmegosztás jobban elősegítené a szülőföldön való maradást. A másik arra vonatkozik, hogy nincs válasz a Magyarország EU-csatlakozása utáni helyzetre, ami tulajdonképpen a státustörvény megalkotásának talán legfőbb kiindulópontja volt.

A nemzetpolitikai értelmezés mellett, amelyet e sorok szerzője a leginkább használható elméleti keretnek tekint, meg kell említeni azokat az értelmezéseket is, amelyek magyarországi belpolitikai ügyként is értelmezik a státustörvényt. Régóta vita tárgyát képezi az, hogy milyen jellegű és mértékű támogatást nyújtson a magyar állam a határon túli magyaroknak, illetve a magyar szervezeteknek. Ezáltal a kérdés nem csupán külpolitikai ügy, hanem egyben belpolitikaivá is vált. Tóth Judit szerint a határon túli támogatások kérdésének célközössége mindig is a magyarországi választópolgár volt, valamint minden párt és koalíció a saját értékválasztása, vélt vagy valós társadalmi támogatottsága szerint foglalt állást.<sup>53</sup> Kérdéses, hogy a határon túli magyarság ügyének zászlóra tűzésével lehet-e nyerni, illetve annak ellenzésével lehet-e veszíteni szavazatokat. Hasonló gondolatot fejez ki Tamás Pál is: "A státustörvény másként fontos, s nem véletlenül robbant ki körülötte szenvedélyes vita. Az összecsapásoknak igazán nem a kisebbséghez, hanem a magyarországi politikai elitnek önképéhez, jövővízióihoz van közük. A státustörvény magyarországi többségi teszt. A játékban természetesen valamennyi magyarországi elitcsoport részt vesz. A kezdeményezés kétségtelenül a konzervatívoké.

A parlamenti pártok - a szabaddemokraták kivételével - biztonsági játékokra törekedtek. A közvéleményt kormányzati és ellenzéki oldalon egyaránt nemzetibbnek és hagyományörzőbbnek vélték, mint ahogyan az a kutatásokban megjelenik."<sup>54</sup>

A státustörvény úgy is értelmezhető, hogy a különböző kisebbségi nemzetépítések, valamint a magyarországi nemzetépítés helyett - amelyek egy szétfejlődő tendenciát mutatnak - egy egységes magyar nemzetépítés mellett teszi le a voksát. Ezt hivatott szimbolizálni a MÁÉRT mint formális politikai testület, és a státustörvény mint a "nemzeti újraegyesítés törvénye". Természetesen a jövő kérdése az, hogy a társadalmi változás, a kisebbségi nemzet- és társadalomépítés, valamint a magyarországi központú politika nemzetépítése milyen végkifejlethez vezet. Azt sem lehet elhallgatni, hogy ebben a viszonyban a közösségek nem azonos súllyal rendelkeznek. Egyértelmű, hogy a magyarországi fél, az állam támogatásával, óhatatlanul nagyobb szerephez jut. Nyitott kérdés, hogy egy vagy több nemzet(rész) lesz-e a magyarságból, és hogy milyen hatással lesz a törvény a különböző állami keretek között zajló folyamatokra. A társadalomtudományok erre természetesen nem tudnak választ adni, de a probléma az elkövetkező elemzések kulcskérdésévé fog válni.

A szomszédos államok kormányainak vélekedésével és a törvény nemzetközi fogadtatásával nem kívánok ebben a tanulmányban részletesen foglalkozni, de nem kerülhető meg teljesen. Röviden csak annyit említenék meg, hogy a szomszédos országok általában elítélően viszonyultak a státustörvényhez, ami azt jelzi, hogy kisebbségi és szomszédos ügyekben ezeknek az államoknak a politikája, a látszat ellenére, nem sokat változott. Elsősorban Románia és részben Szlovákia fejezte ki fenntartásait. Románia esetében kifejezetten ellenséges hozzáállásról beszélhetünk. Ennek magyarozatát abban látom, hogy a kisebbségekkel rendelkező, nemzetépítő vagy nemzetet erősítő politikát folytató államok a nemzeti kérdéseket csak mellékesen érintő kérdésekben viszonyulnak pozitívan a kisebbségi vagy anyaországi követelésekhez, illetve a kisebbségtámogató politikához.

A Románia és Magyarország közötti diplomáciai villongások végül az Európai Unió szervei, nevezetesen a Velencei

Bizottság elé kerültek. A román fél a státustörvény véleményezését kérte (elsősorban a pozitív diszkriminációra és a törvény extraterritoriális hatályára vonatkozóan, valamint a törvény szociális vetületére)<sup>55</sup>, amelyre ellenlépésként a magyar fél egy olyan beadványt adott be, amelyben a Velencei Bizottság állásfoglalását kéri a hasonló törvénykezésekről és a határon túli nemzettársak támogatása elvéről.<sup>56</sup> A Velencei Bizottság 2001. október 19-én hozta nyilvánosságra véleményét<sup>57</sup>, amelyet úgy a román, mint a magyar fél saját győzelmeiként értelmezett.

A törvény 2002. január 1-én lép hatályba, addigra a Határon Túli Magyarok Hivatala és a minisztériumok meghozzák a végrehajtási utasításokat, valamint elkezdődik a szomszédos államokban a procedúra megszervezése. A tanulmányban felvetett elméleti kérdések minden valószínűség szerint majd a gyakorlatban is felmerülnek, és nem kizárt, hogy további bonyodalmak is lesznek.

Egy ilyen összetett kérdésben, mint a státustörvény, nem lehet minden részletre kitérni. Ugyanakkor a vitaindító óhatatlanul tükrözi a szerző prioritásait. Elsősorban a státustörvény elméleti kérdéseire helyeztem a hangsúlyt, és nem érintettem az összes politikai vetületet. Ezek közül néhányat a végén próbálok kérdésként felvetni, de részben belefoglalom az elméleti kérdéseket is.

1. A központi kérdés a törvény tulajdonképpeni célja. Mint említettem, szerintem a legfontosabb a nemzeti alapon való intézményesülés, amelyet a politika a határmódosítás nélküli nemzeti újraegyesítésnek nevez. A státustörvény körüli vitában csak részlegesen derül ki, hogy mi az elképzelés a kisebbségi társadalmakra vonatkozóan. Fel kell tenni azt a kérdést, hogy hosszú távon a magyar politika mit akar, és mit tud kezdeni a magyar kisebbségekkel, és ehhez mennyire megfelelő eszköz a státustörvény.
2. A Magyarország és szomszédai közötti viszony nem felhőtlen, és ez épp a magyar nemzeti kisebbségek miatt van így. A státustörvény újból felszínre hozta ezeket az ellentéteket, amelyek minden nemzetpolitikai szempontból releváns esetben felmerülnek. Mivel meglátásom szerint a térségben - mind többségi, mind kisebbségi részről - nemzetépítési folyamatoknak lehetünk tanúi, semmilyen alapvető megoldást nem látok a probléma kezelésére. A kérdés élesen úgy tevődik fel, hogy Magyarország vagy lemond a határon túli kisebbségei támogatásáról, vagy vállalja a folyamatos konfliktust.
3. A kisebbségi társadalmak és politikai szervezeteik az illető nemzetállamban élnek, ugyanakkor a magyar nemzethez tartozónak tekintik magukat. Egyszerre próbálnak - mint önálló társadalom - integrálódni a nemzetállamba úgy, hogy közben kulturálisan és politikailag is kötődnek az anyaországhoz. Feloldható-e ez a feszültség? Illetve, ha nem - mint ahogy ezt én látom -, akkor milyen válaszok adhatók a kérdésre? Úgy is fogalmazhatnánk, hogy milyen "státustörvényt" képzelnek el a kisebbségi elitekhez tartozók?
4. Kisebbségvédelmi szempontból az igazán lényeges kérdés az, hogy a Velencei Bizottság legitimnek tekinti-e azt az elvet, mely szerint az anyaország támogatja a határain kívül élő kisebbségeket, és nem tekinti-e ezt pozitív diszkriminációnak, sem extraterritoriális hatályúnak a státustörvényt. A Velencei Bizottság állásfoglalása alapján elképzelhető, hogy egy új fejezet nyílt a kisebbségvédelem területén, még akkor is, ha a 2001. november 13-i országjelentés inkább negatív fényben tünteti fel a státustörvényt. Nem felejthetjük el, hogy a kisebbségekre vonatkozó dokumentumok a nemzeti kisebbségek meghatározásában sehol sem említik az anyaországot.
5. A státustörvény alkalmazása valószínűleg átstrukturálja a kisebbségi társadalmakat, mind a hatalmi viszonyokat, mind a kisebbségi szervezeteket. A kisebbségi szervezetek energiájának egy részét le fogja kötni az információk összegyűjtése, és nem mellékes, hogy kinek lesznek meg azok az információk. Kis túlzással népszámlálásnak is tekinthetjük a folyamatot, melynek alapján - minden valószínűség szerint - az eddigi legteljesebb adatbázis jön majd létre a határon túli magyarokról. Ebből kiindulva akár a belső választások is megszervezhetőek lennének, hogy ne beszéljünk bármilyen politikai stratégia kidolgozásának lehetőségéről, de a tudományos kutatás számára is - hozzáférés esetén - felbecsülhetetlen értéket jelentene.

A sok lehetséges kérdés közül, a jogalanyok meghatározása mellett, ezen kérdéscsoportokat tartom a leginkább lényegesnek. Szándékosan nem érintettem bizonyos aktuálpolitikai kérdéseket, aminek az a magyarázata, hogy a folyamat még nem zárult le, és ezek értelmezése csak egy bizonyos idő elteltével végezhető el.

\* A vitaindító szövege 2001. november 14-én zárult le

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Michael Mann: "Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying., DAEDALUS, 1993. 122. sz., Michael Mann: "Has Globalisation Ended the Rise and Rise of the Nation-state?" Review of International Political Economy, 1997. 3. sz.
- <sup>2</sup> Rogers Brubaker: Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge University Press, 1996.
- <sup>3</sup> Ebben a tanulmányban nincs helyünk kifejtteni a Magyarországgal szomszédos államok közötti különbségeket, viszont mindenki számára nyilvánvaló, hogy a magyarországi munkavállalás, letelepedés sokkal fontosabb például egy kárpátaljai, mint egy felvidéki magyar számára.
- <sup>4</sup> A törvény nem tesz különbséget az erdélyi magyar és erdélyi román között, amennyiben magyar állampolgár felmenőkkel rendelkeznek. Elvileg mindkettő ugyanazokkal a feltételekkel szerezheti meg a letelepedést, illetve ezt követően az állampolgárságot.
- <sup>5</sup> Tóth Judit: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. Regio, 1999. 3-4. sz. 51.
- <sup>6</sup> Lásd a Magyar Kisebbség folyóirat hasábjain folyó vitát az 1999/1. és 1999/2-3. számokban.
- <sup>7</sup> Magyar Állandó Értekezlet 1999 márciusában alakult meg.
- <sup>8</sup> A Magyar Állandó Értekezlet IV. Ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 2001. október 26.
- <sup>9</sup> "Magyarország és a határon túli magyarság - 1999" konferencia nyilatkozata, Budapest, 1999. február 20., 8. pont.
- <sup>10</sup> Németh Zsolt: Bontsuk le a nemzeteket megosztó határokat. Magyar Nemzet, 2001. január.
- <sup>11</sup> Németh Zsolt felszólalása a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitájának megkezdésekor az Országgyűlés 2001. április 19-i ülésnapján.
- <sup>12</sup> "Magyarország és a határon túli magyarság - 1999" konferencia nyilatkozata, Budapest, 1999. február 20.
- <sup>13</sup> A Magyar Állandó Értekezlet második ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 1999. november 12.
- <sup>14</sup> A Magyar Állandó Értekezlet harmadik ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 2000. december 14., 8. paragrafus.
- <sup>15</sup> Borbély Zsolt Attila: A státustörvény mint a magyar (re)integráció eszköze. Provincia, 2001. május, 5.sz.
- <sup>16</sup> Szabó Tibor: Szülőföldön magyar közösségben élni. Családi kör, 2001. július 12. (az Újvidéki Televízió "Napjaink" című magazinműsorban elhangzottakból készült válogatás).
- <sup>17</sup> Németh Zsolt: Bontsuk le a nemzeteket megosztó határokat. Magyar Nemzet, 2001. január 5.
- <sup>18</sup> Varga Attila: Státustörvény vagy vándorbot. Romániai Magyar Szó, 2001. május 16.17.18.
- <sup>19</sup> Habár több felmérés készült, nézetem szerint ezeket a kérdéseket nem lehet kérdőíves módszerrel megvizsgálni.
- <sup>20</sup> Népszabadság, 2001. április 10.
- <sup>21</sup> Népszabadság, 2001. április 10.
- <sup>22</sup> Attila: Státustörvény vagy vándorbot. Romániai Magyar Szó, 2001. május 16.17.18.

- <sup>23</sup> Tamás: Magyar állam - magyar kisebbségek. Népszabadság, 2001. április 20.
- <sup>24</sup> Borbély Zsolt Attila: A státustörvény mint a magyar (re)integráció eszköze. Provincia, 2001. május, 5. szám.
- <sup>25</sup> Duray Miklós a Beszélő, 2001. július-augusztusi számában megjelent interjújában, 72.
- <sup>26</sup> Duray Miklós: Sosemvolt törvényünk lesz! Beszélő, 2001. 5. sz. 30.
- <sup>27</sup> Bodó Barna: Státustól státusig. Krónika, 2001. június 16.
- <sup>28</sup> Neumann Ottó: Magyarságot igazoló hivatal. Magyar Hírlap, 2000. július 11.
- <sup>29</sup> Varga Attila: A jogállástól a kedvezményekig. Fundamentum, 2000. 3. sz. 104.
- <sup>30</sup> Tóth Judit: Státusmagyarság. Mozgó Világ, 2001. 4. sz. 14.
- <sup>31</sup> A törvénytervezet hasonló kedvezményeket biztosít a magyar igazolvánnyal rendelkező fél nem magyar családtagjainak is úgy, hogy közben nem kényszeríti őket arra, hogy magyarnak vallják magukat.
- <sup>32</sup> Tóth Judit, i. m. 13.
- <sup>33</sup> Értelmezésben ennek hiánya elsősorban gazdasági okokkal magyarázható. Természetesen ehhez hozzájárul az is, hogy az EU-s tagállamok valószínűleg az EU-s állampolgárok közötti diszkriminációra hívták volna fel Magyarország figyelmét. Részben ezzel magyarázható az is, hogy Ausztria végül kikerült a végső változatból
- <sup>34</sup> Nem állítom azt, hogy a politikai eliteknek elméletileg koherens nézeteket kell vallania, és azok szerint cselekednie, viszont társadalomtudományi szempontból nem kerülhetjük meg ezeket.
- <sup>35</sup> Bauer Tamás: A hazátlanság tartósítása. Népszabadság, 2001. január 10. Nem a Bauer Tamással való vita a célo, hanem az általa felvetett kérdések körüljárása.
- <sup>36</sup> Kántor Zoltán: Polgári nacionalizmus? Provincia, 2000. 7. sz.
- <sup>37</sup> Erre a különbségre Molnár Gusztáv hívta fel a figyelmemet. - K. Z.
- <sup>38</sup> Bauer Tamás, uo.
- <sup>39</sup> Tamás Gáspár Miklós: A magyar külpolitika csődje. Népszabadság, 2001. június 30.
- <sup>40</sup> Meinecke, Friedrich: Cosmopolitanism and the Nation State. 1970, Princeton University Press, 9-22.
- <sup>41</sup> Kohn, Hans: "Western and Eastern Nationalism". In Hutchinson, John és Smith, Anthony D. (szerk.), Nationalism. Oxford University Press, 1994, 162-165.
- <sup>42</sup> Plamenatz, John: "Two Types of Nationalism". In Kamenka, Eugene (szerk.): Nationalism: the Nature and Evolution of an Idea. Edward Arnold, 1973, 23-36.
- <sup>43</sup> A magyarországi kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket az "1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól"-ban rögzítették.
- <sup>44</sup> Bakk Miklós: Két nemzetkonceptió európai versenye zajlik. Magyar Nemzet, 2001. július 7.
- <sup>45</sup> Bíró Béla: Itt-hon vagy otthon? Népszabadság, 2001. január 6.

- <sup>46</sup> Tom Nairn: *Faces of Nationalism: Janus Revisited*. London, 1997, Verso.
- <sup>47</sup> A Magyar Állandó Értekezlet IV. Ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 2001. október 26.
- <sup>48</sup> Öllös László: Hova tartozhatunk? *Fundamentum*, 2000. 3. sz. 101.
- <sup>49</sup> Leszámítva természetesen a nagykövetségeket és konzulátusokat, viszont ezeket sem gyakorlatilag, sem politikailag nem lett volna célszerű e feladat elvégzésével megbízni. A Velencei Bizottság 2001. október 19-én egyébként épp azt javasolta, hogy a konzulátusok felhasználhatók ilyen célokra.
- <sup>50</sup> A Magyar Szocialista Párt különvéleménye a Magyar Állandó Értekezlet 2000. december 13-14-i ülésének zárónyilatkozatával. Budapest, 2000. december 14.
- <sup>51</sup> Bucur Ildikó: A státustörvény margójára. *Szabadság*, 2001.
- <sup>52</sup> Öllös László: Szomszédmagyarok. *HVG*, 2001. május 26.
- <sup>53</sup> Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ*, 2001. 4. sz. 12.
- <sup>54</sup> Tamás Pál: Státuscson. *Magyar Hírlap*, 2001. augusztus 15.
- <sup>55</sup> The Official Position of the Romanian Government on the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries.
- <sup>56</sup> Paper Containing the Position of the Hungarian Government in Relation to the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries.
- <sup>57</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state.

- Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?
- Bakk Miklós: A menetközbeni paradigma
- Bauer Tamás: A státustörvény: kisebbségvédelem helyett "nemzetpolitika"
- Bíró Béla: Megkülönböztetett diszkrimináció?
- Bodó Barna: Eseménytörténet és szellemrajz
- Borbély Zsolt Attila: A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír
- Brigid Fowler: Hozzászólás Kántor Zoltán vitaindító írásához
- Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései
- Németh Zsolt: A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében
- Tabajdi Csaba: A kedvezménytörvény 1989-ben kezdődött a kisebbségi rendszerváltozás folyamatában
- Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem
- Plugor Magor: A státustörvény vitája a Magyar Hírlapban
- 2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról
- A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról
- A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata
- John Hutchinson: Etnicitás és modern nemzetek
- Bárdi Nándor - Kovács Éva - Misovicz Tibor: Politikai attitűdök, nemzeti önképek az erdélyi magyarság körében (1997)
- Fráter Olivér: Kivándorlás és menekültügyi kérdés a székelyudvarhelyi református egyházközség számadatai tükrében (1908-1936)
- Kántor Zoltán: Az RMDSZ és a romániai magyar társadalom: alternatívák vagy kényszerpályák?
- Salat Levente: Javaslat a romániai magyar kisebbségi társadalom intézményes keretének megreformálására
- Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról
- Alt Mónika - Boga Emese: Se vele, se nélküle

- Csata Zsombor: A politikai-adminisztratív elit változásai Csíkszeredában
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004  
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék