

A határon kívül élő magyarságért való felelősségvállalás Magyarország Alaptörvényében, különös tekintettel annak vajdasági vonatkozásaira

Magyarország Országgyűlése június 4-ét az 1920-as Trianoni Békediktátum aláírására emlékezve a nemzeti összetartozás napjának nyilvánította.^[1] E napon az őshonos magyar lakosság több mint 23 millió tagja került az új országhatárokon kívülre, és vált többségi nemzetből nemzeti kisebbséggé Jugoszláviában, Romániában vagy éppen Csehszlovákiában. Lassan száz év távlatából elegendő tapasztalat áll rendelkezésünkre, hogy megítéljük a magyarországi nemzetpolitika sikerességét a szétszakadt nemzet akár politikai, akár jogi eszközökkel való együtt tartásában, természetesen nem elfelejtve a számos háborút, diktatúrát vagy rendszerváltozást, melyet e centenárium magával hozott. A valódi kérdés azonban az, hogy lehetséges-e egyáltalán a nemzet közjogi egyesítése. Ez a felvetés viszont felvet számos újabb dilemmát, mint például Magyarország miként definiálja magát a magyar nemzetet.

Az elkövetkezőkben igyekszem szembe állítani egymással azokat a lehetséges tartalmakat és a hozzájuk kötődő következményeket, elsősorban a Délvidéken, melyeket az alkotmányozó (illetve törvényhozó) annak idején és ma a felelősségi klauzulához kapcsolt, vagy csak szándékozott. A téma mindenkori aktualitását adja az összmagyar lakosság állandó csökkenése, a fokozatos identitásvesztés térhódítása és az anyarszági támogatáspolitikai megnövekedett szerepe a nemzetpolitikában.

I. ÁLLAM, NEMZET, NÉP

Magyarország Alaptörvénye felváltva, gyakran hasonló kontextusban használja a polgár, nép, állam (vagy Magyarország) és nemzet kifejezést. Ez automatikusan felveti a kérdést, hogy ki vállal felelősséget kiért. Miközben a preambulum első sora szerint „a magyar nemzet

[1] 2010. évi XLV. törvény a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről.

tagjai, az új évezred kezdetén, felelősséggel *minden magyarért*^[2] nyilvánítják ki az alkotmány szavait, addig az utolsó sora ezt a viszonylag tág kört csak *Magyarország polgáira* szűkíti, akik készen állnak arra, hogy országuk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsák.^[3]

A preambulum mint „az alkotmány bevezetője amellet, hogy rögzíti az új alkotmány megalkotására vonatkozó felhatalmazást, hivatkozik azokra az *értékekre és történelmi előzményekre*, amelyeken a magyar alkotmánynak nyugodnia kell”.^[4] Ennek tükrében azonban az alkotmányozó lényeges mulasztást vétett a nemzet fogalmának közelebbi meghatározása terén. Magyarország, különösen az utóbbi években, egyre inkább visszatér a kultúr-nemzet fogalmához, melynek értelmében minden magyar nemzetiségű személy, lakóhelyétől függetlenül, az egységes, egyetemes magyarság tagja, akiket összekötnek az azonos kulturális, nyelvi, történelmi szálak. Ez azonban nem csökkenti a politikai nemzetállam koncepciójának jelentőségét a magyar jogrendben: „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”.^[5] Ennek értelmében a magyar nemzethez tartozás nemcsak nyelvi-kulturális kötődést, hanem állampolgárság alapján, politikai kötődést is jelenthet.

Felmerül a kérdés, hogy a magyar politikai nemzet, tehát a nemzeti hovatartozást tekintve heterogén közösség tagjainak is kötelessége-e az összmagyarságért való felelősségvállalás, hiszen a preambulum a magyar nemzet minden tagjára nézve fogalmaz így. Esetleg a magyar nemzet fogalma soronként más-más jelentést kap?

A választ a nemzeti hitvallás további sorainak vizsgálata folyamán sem kapjuk meg. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”^[6] A személyes hangvételű „velünk” (vagy az előtte található „népünk”)^[7] első olvasatra arra utal, hogy az említett „magyar nemzet tagjai” valójában a magyar nemzetiségű nemzettagok, akik mellett élnek más nemzet-csoportok is. Ebben az esetben azonban újabb dilemma jelentkezik: ha az alkotmány előszava az egész magyar kultúr-nemzet nevében nyilvánítja ki a minden magyarért való felelősségvállalás kötelezettségét, rám, mint vajdasági magyarra, az egyetemes magyarság, de nem a magyar politikai közösség tagjára vonatkozhat-e ez a köteletségvállalás (természetesen inkább ideológiailag mintsem közjogilag). Erre egyébként majd a későbbiekben tárgyalt Nemzetpolitikai Stratégia Kerete adja meg a választ. Mindenesetre akarva-akaratlanul a polgárok egyenlő-

[2] Kiemelés itt és a további idézetekben tőlem – Beretka Katinka.

[3] Magyarország Alaptörvénye preambulum. (Magyar Közlöny 43. sz., 2011. április 25.)

[4] http://mta.hu/mta_hirei/az-alkotmany-preambulumanak-jelentosege-125826/ (2012. június 18.)

[5] Majtényi, <http://www.mtaki.hu/data/files/201.pdf> (2012. június 18.)

[6] *Supra* note 2.

[7] A közhatalom forrása is a nép, ami ebben a kontextusban már kétségtelenül a politikai nemzetre utal. Alaptörvény, B) cikk (3) p.

ségének elvébe ütközik, ha az állampolgárok között akár nyíltan, akár burkoltan nemzeti hovatartozás alapján különbséget teszünk. Hiszen nem minden magyar állampolgárért, hanem *minden magyarért* történik a felelősségvállalás.

Így jutunk el a „ki mindenki számít magyarnak” már-már elcsépeltnek hangzó problémáig. Melyik csoportba sorolhatók a magukat magyarnak vallók, de a magyar nyelvet nem beszélők, a vegyes családok szülöttei, az emigrált magyarországi állampolgárok, a Magyarországon belül élő, állampolgárság nélküli magyarok és így tovább? Valójában „az etnicitásnak meg kell különböztesük a kemény és a puha értelmét. Az előbbi a tényleges származást, a vérségi kapcsolatot veszi alapul, az utóbbi pedig a közös kultúrát – bármit is értsünk ezen.”^[8] Voltaképpen a Nemzeti Regiszter létrehozásának pontosan ez lenne célja: hogy megszólítson, megkeressen minden magyart a világon, ideértve a már magyar nyelvet nem beszélők táborát is. Még talány, hogy ez mennyire utópisztikus vállalás.^[9]

Ezen felül nem tisztázott az sem, hogy ha az alkotmányozó csak Magyarországot és nem annak polgárait nevesítette volna, akkor a felelősség kiterjed-e a természetes személyeken túl magára a magyarországi intézményrendszerre, mely tevékenységében köteles ezen elv mentén működni. Az már másik téma, hogy mit is fed a nemzeti együttműködés maga, különös tekintettel a Nemzeti Együttműködés Programjára, amely elsősorban a politikai közösség (és nem a kultúrnemzet) szempontjából lényeges területekkel foglalkozik, úgy is mint a bel- és szociális biztonság, egészségügy vagy államgazdaság.^[10]

Nem egységesen megválaszolható kérdés, hogy a nemzet fogalmának kiterjesztése mennyire sérti más országok szuverenitását és területi integritását. Ebben az esetben a határon kívüli magyarságért való felelősségvállalás átlép nemzetpolitikai dimenziójából a külpolitikaiba. Habár a nemzetközi kisebbségvédelem elfogadja az anyaország és határon kívül élő nemzettagjai közötti együttműködés különböző formáit, lényegében mégis csak egy másik állam állampolgárainak egyfajta nemzetiségi, kulturális, nyelvi alapú favorizálására kerül sor a többi, ebbe a csoportba nem tartozó állampolgárral szemben. Néhány szerző a pozitív diszkrimináció elvét hívja segítségül e kettős mérce feloldásában, bár továbbra is vitára adhat okot ezen elv kapcsán, hogy a Keretegyezmény az effajta megkülönböztetésre való „felhatalmazást” csak a *saját területén élő* nemzeti kisebbségek vonatkozásában adja meg az államnak, és nem terjeszti ki azt a saját határain kívül élő nemzettagjaira vagy külföldi lakóhelyű állampolgáira.^[11]

Kétségtelen, hogy a Magyarország területén hatályos nemzetkoncepció megállapítása egyedül a mindenkori magyar kormány feladata. Mindazonáltal

[8] Kántor, 2005, 228.

[9] www.nemzetiregiszter.hu (2012. október 4.)

[10] A Nemzeti Együttműködés Programja (elfogadva 2010. május 22.).

[11] Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, Európai Szerződések ETS No. 157, Strasbourg, 1995.II.1. preambulum és 4. cikk 2. pont.

felmerül a kérdés, hogy e koncepció kiterjesztése a határon kívül élő magyarokra legitim-e úgy, hogy a döntéshozatal a határon kívüli magyar politikai elit, az egyházak képviselői vagy civil szféra kizárásával történt.^[12] A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) hasonló célzattal alakult 1999. február 20-án, hogy a határon túli magyarok és Magyarország közötti hatékony(abb) párbeszéd intézményes formáját képviselje. A felek között kialakult, a kettős állampolgárság kapcsán tartott népszavazásról szóló vita azonban hat évig szüneteltette a MÁÉRT működését. Az Értekezlet e tapasztalatai is bizonyítják, mennyire különbözhetnek az álláspontok határon innen és túl, az első látásra egyszerűnek tűnő „magyar ügyekben”. Miután 2010-ben felújították a magyar-magyar párbeszédet, Vajdaság kapcsán például komoly nézeteltéréseket okozott a résztvevők köre. Miközben a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) és a Vajdasági Magyar Demokratikus Párt (VMDP) képviselői jelen voltak, addig a Magyar Polgári Szövetséget nem hívták meg. (Hasonlóan tettek az ún. vegyes pártokkal is, illetve melyekben vannak magyar nemzetiségű képviselők, de maga a párt nem a magyar közösség érdekképviseletének céljával jött létre.)^[13] Szintén visszhangra lelt az egyhangúan elfogadott zárónyilatkozat,^[14] mely, többek között, üdvözölte a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács megalakulását, hiszen „a kulturális autonómia e szervének létrejötte előremutató és biztató jel az egész Kárpát-medencei magyarság számára”. Mivel a VMDP bojkottálta a nemzeti tanácsi választásokat, mindenképpen tanulságos, hogy a MÁÉRT-en a zárónyilatkozat fent idézett része ellen nem emelt szót, sőt aláírta azt. Úgy tűnik, a felaprózódott vajdasági magyar politikum Vajdaság határain kívül, az anyaország felügyelete, illetve integráló képessége mellett képes konszenzusra.

Összegzésként, a fentiek tükrében elmondhatjuk, hogy az Alaptörvény preambulumának utolsó sorában említett nemzeti együttműködés minden bizonnyal egyszerre jelentheti a kultúr- és a politikai nemzetet is. Viszont ha a rendelkezéseket nem egymástól izoláltan szemléljük, a nemzeti együttműködés értéke és eszméje *per se* már csak Magyarország polgáira, egyértelműen a magyarországi politikai közösségre vonatkozik.

[12] Kántor, http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf1280.pdf (2012. október 4.)

[13] Kiemelném, hogy a szerbiai Magyar Nemzeti Tanács munkájában minden olyan párt részt vehet, amely a demokratikus választásokon kellő számú szavazatot szerzett. Így megtörtént, hogy a magyar kisebbségi pártok mellett olyan képviselőket is megválasztottak, melyek szerb nemzeti pártok által támogatott és kizárólag a nemzeti tanácsi választásokon való részvétel céljával alakított kvázi magyar pártok tagjai. Őket például szintén nem hívták meg a MÁÉRT-ra, habár az MNT-ben teljes jogú képviselőkként harcolnak (vagy nem) a vajdasági magyar kulturális autonómiáért.

[14] <http://ujsoz.com/online/kulfold/2010/11/05/a-magyar-allando-ertekezlet-ix-ulesenek-zaronyilatkozata> (2012. október 4.)

II. FELELŐSSÉGET ÉREZ VAGY/ÉS FELELŐSSÉGET VÁLLAL

1. A felelősségi klauzula mint külpolitikai cél

Az 1949. évi XX. törvény felelősségi klauzulája nem kevesebb kérdést vetett fel, mint a 2010-es Alaptörvényé. Ugyanis a jogra nem jellemzően az alkotmányozó úgy fogalmazott, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget *érez* a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”^[15] Hogy mennyire (nem) lehet(ett) az 'érez' szót normatív tartalommal megtölteni, bizonyítja a 2010-ben kieszközölt módosítás/újítás felelősségvállalásra. Egy másik vélemény szerint azonban a megfogalmazás ünnepélyes volta ellenére a klauzula már korábbi változatában is kategorikusan kinyilvánította az állam felelősségvállalását.^[16]

Szintén érdekes a magyarság sorsának alkotmányba való beemelése. Vajon képesek vagyunk-e többé-kevésbé kielégítő választ adni a sors, majd pedig az összes határon kívül élő magyar sorsának tartalmára: asszimiláció elleni küzdelem, isteni determináltság, történelmi faktorok? És van-e egyáltalán törvényszerű hasonlóság a határon kívül élő magyarok sorsának alakulásában?^[17] Ami azonban egyértelmű, hogy az előző felelősségi klauzula lényegesen eltérőbb kontextusban kapott helyet, igaz szintén az alaprendelkezések között, viszont külpolitikai célként. Tehát a jogfejlődés ezen szakaszában a kultúrnemzet közjogi egyesítése mint nemzetpolitikai cél még nem jelent meg. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az ún. státustörvény, és később a kettős állampolgárságról tartott népszavazás kapcsán kialakult viták.

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény^[18] a szülőföldön való boldogulás jegyében kívánta erősíteni a jugoszláviai, ukrainai, szlovéniai, romániai és szlovákiai lakóhellyel rendelkező *nem magyar állampolgárságú*, de magukat magyarnak valló személyek nemzeti identitását.^[19] A törvény pusztá deklarációhoz kötötte a kedvezmények megszerzését, és hangsúlyozta, hogy nem célja a szomszédos államok területi integritásának megsértése, illetve a nemzeti kisebbségi politikák befolyásolása. „A státustörvény elsősorban a magyarigazolvány létrehozásával létesített egy szimbolikus, intézményesített kötődést a határon túli magyarok és Magyarország, mint anyaország között.”^[20] Valójában a jogszabály teljes egészében összhangban van a Kisebbségvédelmi Keretegyzménnyel, mely szerint az állam első számú kötelessége és joga a saját területén élő nemzeti kisebbségekről való gondviselés.^[21] Habár az anya-

[15] Magyarország Alkotmánya, 1949. évi XX törvény 6§ (3).

[16] Kukorelli, 2006, 29.

[17] Öllös, <http://www.mtaki.hu/data/files/199.pdf> (2012. június 20.)

[18] 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

[19] *Ibid.* 1. § (1).

[20] http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/anket/ank_17.html (2012. október 12.)

[21] Keretegyzmény, preambulum.

államokkal történő kapcsolattartás nem kizárt, sőt, támogatott formája a közös kulturális, nyelvi örökség ápolásának,^[22] a státustörvény rendelkezései csak másodlagos, járulékos kedvezményeket nyújthatnak, egyfajta kiegészítést az állampolgárság szerinti állam kisebbségi politikájához. Különösen fontos volt a felelősségi klauzula külpolitikai és nem nemzetpolitikai célként való hangsúlyozása a státustörvény bizonyos határon átnyúló hatásai, például a magyarországi felsőoktatási intézmények kihelyezett tagozatainak, a magyar nyelvű műsorszórás vagy a magyar nyelvű közoktatás támogatása miatt. Ebből a szempontból nem mellékes a Velencei Bizottság álláspontja sem, miszerint szerencsésebb az ilyen eseteket kétoldalú szerződések formájában, és nem egyoldalú nemzeti jogszabályok útján rendezni.^[23] A státustörvény elfogadása után egyébként az állam Szlovákia mellett Szerbiával is megállapodást kötött a nemzeti kisebbségek jogainak kölcsönös védelméről,^[24] mely valamilyen módon nemzetközi jogi alapot is teremtett a törvény adta kedvezmények kiaknázásának lehetőségeihez (például az egyezmény 10. cikk (1) bekezdése szerint a szerződő felek szabadon támogathatják a másik állam területén élő kisebbségük tagjait). Bár nem szabad figyelmen kívül hagyni Szerbia akkori aktuálpolitikájában lejátszódó demokratizálódási folyamatokat, hiszen amellet, hogy az említett egyezményt Magyarország egy újonnan létrejött, bizonyítási kényszertől fűtött államközösséggel kötötte meg, az ország még 2002-ben, mint Jugoszláv Szövetségi Köztársaság hozta meg általános jellegű kisebbségvédelmi törvényét.^[25] Mindazonáltal az egyezmény szövegezése is bizonyítja, hogy az inkább deklaratív megfogalmazás („lehetővé teszik”, „figyelembe veszik”, „szorgalmazzák”, „támogatják”) elsősorban magukra a problémákra hívja fel a figyelmet (ilyenek, többek között, a nyelvi tanszékek és lektorátusok, a tudományos kisebbségkutatás, kulturális örökség megőrzése, kisebbségi nyelven is oktató szakképzett pedagógusok stb.), de azok megoldása már mindkét állam saját, belső jogaival összhangban elvégzendő feladata. Ezért Magyarország ezen jogszabályával valójában csak a kezdő lépést tette meg a nemzetegyesítés folyamatában, hiszen az állampolgárság szerinti állam saját kisebbségpolitikája továbbra is nagyban determinálta a magyarság felé tanúsított anyaországi (és/vagy általános) magatartást.

Vajdaságban 2002-től napjainkig több mint százhúszezren^[26] igényeltek ún. magyarigazolványt, amely elsősorban utazási és kulturális kedvezményeket

[22] Keretegyezmény, 17. cikkely.

[23] European Commission for Democracy through Law: Paper containing the position of the Hungarian government in relation to the act on Hungarians living in neighboring countries, 168/2001. sz. vélemény, CDL (2001) 80, Strasbourg, 2001. augusztus 21.

[24] Egyezmény a Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak védelméről, elfogadva 2003. október 21-én.

[25] Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről.

[26] Magyarország szabadkai Főkonzulátus által a szerző rendelkezésére bocsátott adatok szerint 2002. január 1-je és 2012. szeptember 30-a között összesen 121 864 magyarigazolványra irányuló

biztosított a Szerbiában magukat magyarnak valló nem magyarországi állampolgárok részére. Kérdéses, hogy a státustörvény ezen rendelkezése mennyire van/volt összhangban azon nemzetközi normával, ami tiltja a nemzeti hovatarozás vállalásából eredő különbségtételt. Az EU csatlakozásra készülő Magyarország e lépése egyébként okkal válthatta ki a szerbiai politikum félelmét, hiszen a magyarigazolvánnyal rendelkezők valamilyen módon megkülönböztetett bánásmódban részesülhettek (például visszaigényelhettek a később bevezetett schengeni vízumért befizetett illeték bizonyos százalékát), azonban hivatalos negatív álláspont nem született az ügyben. A tartományban egyébként több, köztudottan szerb nemzetiségű személy kérvényezte a magyarigazolványt arra hivatkozva, hogy magyar környezetben nevelkedett és beszéli a nyelvet (érdekeség azonban, hogy ez az igény kevésbé vonatkozott a vegyes házasságok szülöttjeire). Az elutasított kérelmek száma amúgy alig haladja meg az ezret, ami a kiállított okmányok számához viszonyítva nem egészen 1%. A Concordia Minoritatis Hungaricae (CMH), a kedvezmények jogosultjainak körét meghatározó vajdasági ajánlószervezet munkájában elsősorban a Vajdasági Magyar Szövetség, illetve annak holdudvara vett részt, de elmondható, hogy a többi, közvetlenül nem bekapcsolt kisebbségi magyar párt is folytatott egyfajta tájékoztató kampányt.

2. A felelősségi klauzula mint nemzetpolitikai cél

A 2010-es Alaptörvény kétségtelenül számos eddigi félreértést, félreértelmezést tisztázott a felelősségi klauzula újra fogalmazásával. „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”^[27] Mindazonáltal bizonyos dilemmák továbbra is megmaradtak, ha nem gyarapodtak a visszahonosítási eljárás bevezetésével. Tehát a kultúr-nemzet és a politikai nemzet fogalmának effajta kibékítése nem feltétlenül jelenti a problémák megoldását, sőt, gyakran maguknak a problémáknak a forrása.

Mint ahogyan láthattuk, az alkotmányos felelősség alanya – de véleményem szerint a tárgya is – továbbra sem tisztázott, különösen, ha a preambulomot és az idézett rendelkezést együttesen értelmezzük. Habár jelen felelősségi klauzula kétséget kizárólag *hard law* kötelezettséget is tartalmaz, mivel *támogat* vagy *felelősséget visel*, fontos megkülönböztetni azokat a tevékenységeket, melyek nem

- kérelem érkezett (az elbíráló hatósághoz elektronikus úton érkezett kérelmek száma alig több: 121 880). Értelemszerűen az első évben, 2002-ben mutatkozott a legnagyobb igény, hiszen megközelítőleg százezer kérelmet adtak át. A visszahonosítási eljárás bevezetése után már drasztikus csökkenés jelentkezett: tavaly kevesebb, mint háromezren folyomdott magyarigazolványért. [27] Alaptörvény, D) cikk.

a határon kívüli magyarokkal történő együttműködés, hanem külpolitika vagy éppen diplomácia útján szülnék eredményt. Ezért bizonyos vállalások effektívtívása a kormányközi kapcsolatok sikerétől és az érintett állam beleegyezésétől, néha normatív, végrehajtó aktivitásától is függ. Ez különösen igaz a közösségi önkormányzatok kialakítására, vagy a kollektív jogok nem egyértelmű nemzetközi helyzetére vonatkozóan. Ebből kifolyólag az alkotmányos felelősség alanya-
inak, illetve tárgyának kérdése újabb dimenziót kap(hat). A Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki pontosan a fentiekben ábrázoltak kapcsán felmerülő szuverenitás kérdése miatt: nevezetesen, hogy nem Magyarország tiszte eldön-
teni, hogy a magyar kisebbség milyen jogokat élvezhet, ideértve a kisebbségi önkormányzatok intézményét. Szintén nem tartotta szerencsésnek a *felelősség* szó használatát, ami burkoltan felhatalmazást ad a magyar szervezeteknek olyan jogszabályok elfogadására, melyek a határon kívüli magyarok státusának ügyé-
ben konfliktusba kerülhetnek az állampolgárság szerinti állam jogszabályaival. Ezért is hangsúlyozta, hogy Magyarország anyaországgként kötelezően a már létező kisebbségvédelmi és -jogi keretbe kell, hogy beleilleszkedjen, tiszteletben tartva a bilaterális szerződéseket és a jószomszédi viszonyokat.^[28]

Minden szempontból érdekes, hogy Magyarország válaszában az alapvetések Q) cikkére hivatkozik, melyet, álláspontja szerint, kötelezően a D) cikkel együtt kell olvasni.^[29] Ez esetben azonban nem történt politikai szempontból érdemi változás az előző alkotmány rendelkezéseihez képest, mely már eredetileg is a külpolitikai célok között taglalta a magyarságért való gondviselés témakörét. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete azonban,^[30] amely rendszerezi és konkretizálja az Alaptörvényben megadott nemzetpolitikai elvek alapjait, választ ad erre a lépésre.

Ahogy a stratégia is tartalmazza, a felelősségviselés több szinten, illetve több szint együttműködése révén valósulhat meg. E szintek közül csupán az egyik a külpolitikai-diplomáciai kapcsolatrendszer fejlesztése (és ezen belül is különbséget kell tenni a szomszédos államok magyarlakta régióval, a már uniós tagállamokkal és a diaszpóra országaival folytatott kommunikáció elemei között). Magyarország azon túl, hogy saját közigazgatását, sőt, egész társadalmát készíti fel egy teljesen más nemzetpolitikai hozzáállás befogadására (belpolitikai dimenzió), külpolitikai kapcsolatait is a stratégiai célkitűzésekhez idomítja, így kap a felelősségi klauzula automatikusan külpolitikai dimenziót. Hiszen a stratégia fő célkitűzése a közösség mind szellemi, jogi, mind szám-

[28] European Commission for Democracy through Law: Opinion on the new constitution of Hungary, 621/2011. sz. vélemény, CDL-AD(2011)016, Strasbourg, 2011. június 20.

[29] Position of the government of Hungary on the opinion on the new constitution of Hungary - European Commission for Democracy through Law, 621/2011. sz. vélemény, CDL(2011)058, Strasbourg, 2011. augusztus 2.

[30] Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzetpolitikai Államtitkárság: Magyar Nemzetpolitika – A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete. <http://www.nemzetiregiszter.hu/download/3/e0/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf> (2012. június 20.)

beli és gazdasági gyarapodása, amely nem jöhet létre a lakóhely szerinti állam hathatós támogatása nélkül.

A vajdasági Magyar Nemzeti Tanács (MNT), a szerbiai magyarok országos kisebbségi önkormányzata egy fontos pillére a stratégia vajdasági magyarok által történő megvalósításának. Amellett, hogy a stratégia üdvözli az MNT mint a közvetlenül megválasztott kulturális autonómia terület létrejöttét, kiemeli, hogy a szomszédos magyarlakta területek között egyedül Vajdaságnak sikerült jelentősebb sikerekre szert tennie az autonómia-építésben. A Magyar Nemzeti Tanács 2010. június 6-i megválasztása óta összesen öt stratégiát fogadott el az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás, a hivatalos nyelvhasználat és a civil szféra területén, melyek a Nemzetpolitikai Stratégia Keretének szerves részét képezik. E stratégiák rendszerezik, többek között, azokat a programokat, melyeknek az anyaországi támogatáspolitikában prioritást kell(ene) élvezniük. Mindez egyébként összhangban van a MÁÉRT-en megfogalmazott elképzeléssel is, miszerint a támogatandó projektumok összeállítása a határon túli szervezetek feladata, míg a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. hozza meg a végleges döntést. Miközben a Kárpát-medence magyarlakta régiói inkább a kiemelt jelentőségű nemzeti intézményeik számára kérnek (és kapnak) támogatást, addig Vajdaság vonatkozásában a stratégiai tervezésnek köszönhetően ez konkrét programokra összpontosul. A vajdasági magyarok esetében ugyanis az első számú nemzeti intézmény maga a Magyar Nemzeti Tanács, és az általa megjelölt programok azok, melyek kiemelt minőséget kaphatnak. A kulturális autonómia építése azoknak a konkrét problémáknak a megnevezésével, majd megoldásával indul, melyek a szülőföldön maradás és boldogulás segítése mellett az összmagyar nemzetpolitika célkitűzéseibe is képesek integrálódni. Ezért is fontos, hogy Magyarország elfogadta ezt a fajta kompromisszumot, és a források nagy részét az MNT stratégiai fejlesztési programjainak megvalósítására fordítja. Az elmúlt két évben kb. 2,5 millió euró értékű támogatást utalt át a Bethlen Gábor Alap, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium mindezekre a programoknak a (társ)finanszírozására.^[31] Természetesen az új összetételű MNT megalakulása előtt is jelen volt az anyaországi támogatáspolitikai a Délvidéken, elsősorban a Szekeres László Alapítvány tevékenysége révén (ez egyébként mind a mai napig a Bethlen Gábor Alap kisösszegű pályázatainak vajdasági lebonyolítója is egyben). A számok és kimutatások egyértelműen bizonyítják azonban, hogy nemcsak az

[31] Ezek a programok igen sokrétűek. Az oktatás vonatkozásában a legnagyobb eszközöket igénylő projektum kétségkívül a felsőoktatási ösztöndíjprogram és az Európa Kollégium építése, de idetartoznak még az iskolabuszok, a Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar támogatása, a zentai Gimnázium oktatási központtá való felfejlesztése. A kultúra terén kiemelhetjük az épített örökség állagmegőrzését, a Szerbia és Magyarország közötti történelmi megbékélést szolgáló 1944-48-as levéltári kutatásokat vagy éppen az 1830-1930 vajdasági magyar képzőművészet támogatását. Habár a vajdasági magyar média függetlenségét az utóbbi időben sok esetben megkérdőjelezzük, a magyar nyelven sugárzó regionális Pannon RTV fejlesztése a médiastratégia, és így a vajdasági médiát célzó magyarországi támogatáspolitikai középpontjában áll.

összegek nőttek az elmúlt két évben, hanem a támogatások további elaprózódását megakadályozva a pénzelés átláthatóvá, célirányossá vált és megfogható értékeket eredményezett.

A vajdasági magyar autonómiát szemlélve elmondhatjuk, hogy a konkrét célok megfogalmazása után azok megvalósítása már a magyarországi és a vajdasági politikum kölcsönös együttműködésének eredménye. Ahogyan a nemzet-tudat erősítésében az anyaország többek között pénzeszközök biztosítása útján vállalt részt, ugyanúgy a délvidéki magyar közösség – elsősorban erkölcsi – hozzájárulására, de operatív tevékenységére is szükség van.

A nemzeti felelősségi klauzula és az Alaptörvény preambulumaának idevágó részeinek közös értelmezésével a kölcsönös kötelezettség normájához jutunk. Más szóval, Magyarország öngondoskodást vár el a külföldi magyar közösségektől „az egységes magyar nemzet összetartozását” szem előtt tartva. Ezt több féleképpen tolmácsolhatjuk, de minden bizonnyal a lakóhely szerinti államon belüli kisebbségi intézményrendszer kiépítésének feladatára utal. A stratégia egyébként fontosnak tartja integrálni ezen határon kívüli intézményeket saját nemzeti intézményrendszerébe akár együttműködés, akár a támogatáspolitikára révén történő felzárkóztatás útján, de mindenképpen prioritás marad a közösség önmagáért vállalt felelőssége. „A magyar állam partnere a külföldi magyar közösségeknek, de nem kívánja átvállalni feladataikat.”^[32] Vannak, természetesen, elsősorban határon kívüli vélemények, melyek szerint a magyarországi támogatás feltételhez kötöttsége alaptalan, hiszen a történelmi igazságtételnek kell a nemzeti felelősségviselés irányát és keretét determinálnia. Ebben az esetben azonban nem beszélhetünk elvárásokról a külföldi magyarokkal szemben. „Az igazságtételi kötelezettséget kétféleképpen lehet értelmezni. Egyrészt, mint annak az államnak a felelősségét, amely valamiféle sérelmet okozott, és most igyekszik jóvátenni azt... De fel lehet fogni az igazságtételt úgy is, mint egy általános erkölcsi imperatívuszt az igazságtalanságot elszenvedőkkel szemben, függetlenül attól, ki okozta a bajt. Ebben az értelemben Magyarország valóban törekedhet a részleges igazságtételre a határon túl élőkkel szemben, de ez nem kérhető számon rajta olyan erősen, mintha ő lenne az igazságtalanság okozója.”^[33] Az effajta kooperáció, pontosabban a döntéshozatalban, illetve végrehajtásban való hathatós részvétel iránti vajdasági igény egyébként már az előző összetételű Magyar Nemzeti Tanács idején megmutatkozott, amikor az akkori támogatáspolitikai reformja során a délvidéki szervezetek képviselői kérték, hogy a pályázatától kezdve a támogatások kifizetéséig egyenrangú partnerekként legyenek jelen a folyamatban.

Mint ahogyan a fentiekben láthattuk, a felelősségi klauzula intézménye több kérdést vet fel, mint amennyi választ képes adni. Természetesen ez nem zárja ki a klauzula tartalmának megvalósulását és hatékony működését a gyakorlat-

[32] Lásd a 30. lánjegyzetet, uo. 15.

[33] Halász Iván, 2004, 23.

ban, azonban jogi szempontból kívánni valót hagy maga után mind a felelősség alanyát, tárgyát mind tartalmát tekintve.

III. A KULTÚRNEMZET KÖZJOGI EGYESÍTÉSE

Nemzetközileg elfogadott tétel, hogy az állampolgárság szerinti állam viseli az elsődleges gondot és felelősséget a saját területén élő nemzeti kisebbségekért, ahogyan a határain kívül élő állampolgáraiért is. Ezért Magyarország csak úgy oldhatta meg a már fentiekben kifejtett, a kultúr- és politikai nemzetért egyaránt viselt felelősségéből eredő problémáit, hogy kiterjeszti lehetséges állampolgárainak körét minden nemzettagjára, pontosabban azon személyekre, akik felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűleg magyarországi származású, és akik igazolni tudják magyar nyelvtudásukat.^[34] Azáltal, hogy a kultúrnemzet tagjait a politikai nemzet tagjaivá tette, a nemzetegyesítés folyamata lezárulni látszik. Bizonyos dilemmák azonban továbbra is megmaradnak, mint például a kettős állampolgárság tilalma, vagy a származás és nemzethez tartozás közötti különbségek – habár a hatályos nemzetközi egyezmények, különösen az Európa Tanács állampolgárságról szóló Európai Egyezménye nem tartja diszkriminatívnak a nemzeti nyelv ismeretéhez, a leszármazáshoz, vagy éppen születési helyhez kötött kedvezményes honosítási eljárást.

Az Alaptörvény elfogadását megelőző nemzeti konzultáció során „a kérdőívet visszaküldők 61 százaléka mondta azt, hogy az új magyar alkotmány fejezze ki a nemzeti összetartozást a határon túl élő magyarokkal, és kötelezze a mindenkori kormányt ezen érték védelmére; ezzel ellentétesen kilenc százalék foglalt állást”.^[35] A 2004-ben, a kettős állampolgárság kapcsán megtartott népszavazás eredménye ennél szorosabb volt, és jóformán fej-fej mellett végzett az igen és nem szavazatok aránya. Igaz, a kimenetel nagyon alacsony volt, és egyik válasz sem érte el a szükséges 25%-ot.^[36] A kérdés azonban nem a társadalmi támogatottság (vagy annak hiánya), hanem hogy az Alaptörvény új felelősségi klauzulájában vállalt kötelezettségek elég alapot szolgáltatnak-e a kettős állampolgárság megadására. Pontosabban, lehet-e a kettős állampolgárság az alkotmányos felelősségviselés és támogatás egyik törvényes formája. Az előző alkotmány hatálya idején a válasz minden bizonnyal negatív lett volna, ahogyan Kukorelli István alkotmánybíró is kifejtette még a 2004-es népszavazásról született AB határozatban tett különvéleményében: „Meggyőződésem szerint az Alkotmány hivat-

[34] 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról (megállapította: 2010. évi XLIV. törvény 2. § (2). Hatályos: 2010. VIII. 20-tól) 4. § (3).

[35] <http://www.origo.hu/itthon/20110403-az-emberek-tizenegy-szazaleka-mondott-velemenyt-az-alkotmanyozasrol.html> (2012. június 20.)

[36] http://hu.wikipedia.org/wiki/2004-es_magyarorsz%C3%A1gi_n%C3%A9pszavaz%C3%A1s (2012. június 20.)

kozott 'felelősségi klauzulája' nem csupán külpolitikai államcél, nemzetpolitikai tétel, hanem jogilag is értelmezhető alapelv, amely a 'nemzettag' jogállásáról szóló, általam is fontosnak tartott Szátv. és az esetleges további állampolgársági kedvezmények alapja. A felelősségi klauzulát azonban az állampolgársággal összefüggésben nem lehet az Alkotmány más rendelkezéseitől (például 69-70. §) függetlenül értelmezni. Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával.^[37] Habár ez a dilemma fennállt az új alkotmány kapcsán is, a visszahonosított magyar állampolgárok szavazati jogáról szólót viták végleges lezárása és a választási eljárások az új helyzethez történő igazítása feloldotta az ellentéteket (pontosabban azok egy részét).

Eddig több mint huszonkétezer vajdasági magyar, illetve néhány száz szerb nemzetiségű igényelte a magyar állampolgárságot. Mivel nem a nemzetiségi hovatartozás, hanem a nyelvtudás és származás determinálják a sikeres visszahonosítást, a magyar útlevelel járó magyar állampolgárság sokaknak kaput jelent a nyugati jóléti társadalmak felé. A nemzetpolitika járulékos sikere egyébként, hogy a visszahonosítási eljárásnak köszönhetően sorra kezdődnek magyar nyelvtanfolyamok Vajdaságban a magyar nyelvet nem beszélő, általában szerb nemzetiségű érdeklődők részére. A nyelvi gátak leküzdése pedig sok esetben toleránsabb, elfogadóbb környezetet teremthet majd a Délvidéken. Egyébként az igénylések száma 10%-kal nőtt a Vajdaságban 2012-ben, és ennek köszönhetően a közeljövőben a heti 5 eskütételi napot akár 8-9 alkalomra is növelhetik Magyarország szabadkai Főkonzulátusán.

Természetesen elfogadható érv a kultúrnemzet „közjogiasítása” mellett, hogy a mai globalizációban és az EU adta szabad mozgás lehetőségeinek kiaknázásában jóformán jogi akadályok nélkül élhet együtt az egykor szétszakított nemzet. „Az európai állampolgárságot a hazai elemzők a nemzeti állampolgársághoz képest járulékosnak tekintik, ugyanakkor egyes szerzők egyenesen a nemzeti állampolgársággal szemben az európai állampolgárságot tekintik perspektivikusnak, amely meghatározó jogintézményként mintegy maga alá gyűri a nemzetit. Kérdés, hogy jelenthet-e ez 'harmadik utat' a globális (európai) kisebbségpolitika alakulásában.”^[38]

Habár kétségtelen, hogy a nemzetegyesítés a szavazati jog, illetve útlevelel való jogosultság megadásával jogilag és politikailag is a végéhez ér, sokkal hosszabb és nehezebb feladat a nemzet fizikai, szellemi összehozása – mondhatnánk összebarátkoztatása. Ezért a Határtalanul! program már az iskolákban elkezdte ezt a folyamatot, melynek eredményeként az elmúlt két évben hús-

[37] 5/2004. (III. 2.) AB határozat, dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye, csatlakozott dr. Holló András.

[38] <http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/archiv-szeminariumok/4-magyarorszag?objectParentFolderId=16199> (2012. június 19.)

magyarországi iskola diákjai látogattak el 17 vajdasági/szerbiai önkormányzatba.^[39] Ugyanis „a nemzetpolitika külhoni vonatkozásait megvalósító legfontosabb szakpolitika az oktatásügyi politika”.^[40] Szintén jelentős az oktatási-nevelési támogatás, ami a Vajdaságban magyarul tanuló diákoknak 75 euró egyszeri juttatást jelent (2012-ben ez huszonötezer közép- és főiskolai hallgatót érintett). Hosszú távú nemzetpolitikai cél pedig egy egységes Kárpát-medencei oktatási tér kialakítása, figyelembe véve, hogy a határon kívüli magyarok választása az oktatási intézmények között komoly etnikai következményeket is von(hat) maga után. Ennek megoldása mind anyagilag, mind politikailag elsősorban Magyarország mint anyaország feladata, hiszen nem várható el a szomszédos országok kormányaitól, hogy érdekeltek legyenek, különösen a pénzügyi befektetések szempontjából az ún. magyar ügyek hatékony megoldásában.^[41]

IV. ÖSSZEFOGLALÁS

A felelősségi klauzula egy rendkívül érzékeny, a jogot bizonyos esetekben mellőző elvrendszer kiépítéséhez próbál alkotmányos alapot biztosítani, mely célkitűzés sikere – mint ahogyan láthattuk – több kérdés megválaszolásától is függ. Véleményem szerint azonban a társadalom előtt is védhetőbb lenne a nemzeti gondviselés fogalmának effajta kiterjesztése, ha a különböző, sokszor helyes értelmezések egy egységes doktrína formájában válnának a jogrendszer részévé. Az induló Nemzetstratégiai Intézet feladata, hogy háttér információkkal segítse egy egységes gazdasági, kulturális, egészségügyi, valamint közigazgatási tér kialakítását. Ez azonban nem lehetséges, ha a mindenkori magyar kormány nem győzi meg az összes, e tér sikeres létrejöttét befolyásoló tényezőt, mint a nemzet határon belül és határon kívül élő tagjait, a szerb kormányt és a magyar politikumot kihívás fontosságáról, pozitív és negatív oldalairól.

A fenti soroknak nem volt célja a magyarországi nemzetpolitika méltatása vagy bírálata, mint ahogyan az sem, hogy a külföldi lakóhellyel rendelkező kettős állampolgárok jogállásának kérdését tisztázza. A kilencvenes évek háborúi utáni Szerbia is próbálta valamilyen módon támogatni a szétszakadt nemzetét, ezért a hasonló célt szolgáló magyarországi lépések kevésbé ütköztek ellenállásba az országban, mint például a régió többi államában. Az effajta hasonló gondolkodás, illetve az uniós csatlakozási folyamat pedig talán képes lesz a magyar nemzetegyesítési törekvéseket – ha nem is közvetlenül – támogatni, de „békén hagyni”. És mint ahogyan az eddigi tapasztalatok is bizonyították, ez utóbbi sokszor elmarad.

[39] http://hatartalanul.eu/hatartalanul/jo_gyakorlatok1/ (2012. október 10.)

[40] Csete, http://www.magyariskola.hu/letoltes/Novekedes_biztonsag_egyseg.pdf (2012. október 13.)

[41] Uo.

IRODALOM

- Csete Örs: *Növekedés, biztonság, egység*. Magyariskola program 2010–2020. http://www.magyariskola.hu/letoltes/Novekedes_biztonsag_egyseg.pdf (2012. október 13.)
- Halász Iván (2004): A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze? In: *Regio - Kisebbség, Politika, Társadalom* (szerk. Dömök Zsuzsa), Teleki László Intézet Közép-Európai Tanulmányok Központja, Budapest, 4. sz. 18-35.
- Kántor Zoltán (2005): Nemzet és legitimitás – a státustörvény és a kettős állampolgárság kapcsán. In: *Etnikai identitás, politikai lojalitás: nemzeti és állampolgári kötések* (Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László). Budapest, Balassi Kiadó, 223-235.
- Kukorelli István (2006): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Majtényi Balázs: *A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban*. <http://www.mtaki.hu/data/files/201.pdf> (2012. június 18.)
- Öllös László: *A határon túli magyar kisebbségek alkotmányos jogai Magyarországon*. <http://www.mtaki.hu/data/files/199.pdf> (2012. június 20.)