

— KONFERENCIA —

A Kisebbségi Jogvédő Intézet és a Nemzetpolitikai Kutatóintézet
közös szervezésében:
Az állampolgárság aktuális nemzetközi jogi és európai jogi kérdései
(PPKE JÁK, 2013. december 6.)

NEMZET ÉS ÁLLAM: A MAGYAR ÁLLAM
ÉS A KÜLHONI MAGYAROK¹

KÁNTOR Zoltán
igazgató (Nemzetpolitikai Kutatóintézet),
adjunktus (PPKE BTK)

Az állampolgárság, ezen belül a kettős állampolgárság számos politikai és elméleti kérdést vet fel. Ezeknek gyökere, hogy a nemzet és az állam határai nem esnek egybe.

A nemzetpolitika, a külhoniak támogatása, a kettős állampolgárság elismerése, a szavazati jog biztosítása a külhoniak számára elsősorban a nemzeti összetartozás ideáljával magyarázhatók. Természetesen, úgy a külhoniak támogatásának, mint a kettős állampolgárságnak számos más értelmezése is lehetséges: magyarázható bel- és külpolitikai haszonszerzéssel, kisebbségvédelemmel, de ezek a magyarázatok másodlagosak. A kérdés lényege csak akkor érthető meg, ha megértjük a társadalmi átalakulás következtében létrejött nemzeti alapokon szerveződő társadalmakat.

Minden nemzetpolitika alapja a külhoniak identitásának megerősítése. Ez nem egyéb, mint a kisebbségi nemzetépítés² anyaország általi támogatása. A nemzetállam egyik törekvése a nemzeti identitás megeremtése és folyamatos reprodukálása. Az anyaországok támogatáspolitikája, a nemzetársakra vonatkozó törvényei lényegében ezt a célt szolgálják.

Habár a mindenkori nemzetpolitikákat az a vád éri, hogy belpolitikai célokat követnek, esetleg külpolitikai vonatkozásban „ötödik hadtestként” használják/tekintik a

¹ A cikk megjelenése az Európai Unió támogatásával, a TÁMOP 4.2.1. B-11/2/KMR-2011-0002 sz., A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n c. projekt keretében valósult meg.

² KÁNTOR Zoltán: Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 2000/3.

külhoni kisebbségeket, a külhoniak támogatásának ennél sokkal mélyebb okai vannak.

A kérdés elméleti vetülete természetesen tágabb. Az Európai Unió megalakulásával, bővülésével egyre gyakoribbak azok a felvetések, amelyek egy európai identitás megteremtését tartják szükségesnek. Ez az identitás egy szupranacionális identitás lenne, amely jellegében a szovjet, jugoszláv, vagy akár a belga identitáshoz hasonlítana. A kelet-közép-európai rendszerváltások, a belgiumi flamand-vallon ellentét, a skóciai 2014-es népszavazás (de egyáltalán a brit devolúció), a katalán függetlenségi törekvések, a kelet-közép-európai kisebbségi (ezen belül a külhoni magyar) autonómia-törekvések azt jelzik, hogy a nemzeti identitás, a nemzeti hovatartozás élesen megkülönböztethető az állampolgári, politikai közösségi hovatartozástól. A nemzetállami politikák, a tituláris nemzetnek többletjogokat biztosító alkotmányok ugyancsak azt támasztják alá, hogy a többségi nemzet számára is fontos a nemzeti reprodukció.

Az államok Európája mellett létezik a nemzetek Európája is; az európai történelmi fejlődés eredményezte azt, hogy Európában az összes állam nemzeti alapon szerveződik, illetve nem találunk olyan európai államot, amelyben nem élnek nemzeti kisebbségek, valamint a legtöbb állam rendelkezik külhoni nemzettársakkal. Emiatt kudarcra van ítélve minden olyan megoldási kísérlet, amely nem vesz tudomást arról, hogy úgy az egyének, mint a politikai éliték számára a nemzethez tartozás, a nemzeti identitás központi kérdés.

A három szereplő – nemzetállam, anyaország, nemzeti kisebbségek – nemzeti törekvései gyakorlatilag lehetetlenné teszik a nemzeti hovatartozást figyelmen kívül hagyó identitások megteremtését. Az Európai Unió – amely elsősorban gazdasági és politikai intézményeket hozott létre és működtet – nem hoz létre „európai identitást”, illetve amennyiben mégis, az csak másodlagos, esetleg kiegészítő jellegű.

A központi kérdés az, hogy miért szenteljen az állam különös figyelmet a nemzeti hovatartozásnak, hisz az általánosan elterjedt felfogás szerint az állam általában, így etnokulturális szempontból is semleges. Emellett a domináns liberális politikai filozófiai áramlatok egyik sarokköve, amely szerint az állam vallási szempontból is semleges, s ezt lehetségesnek és kívánatosnak is tartja.³

Miért tekintse az állam relevánsnak az egyének, a csoportok kulturális meghatározottságát? Miként legyen tekintettel arra, hogy az állam területén élnek olyan egyének vagy csoportok, akik magukat kulturálisan, nemzeti hovatartozás szempontjából megkülönböztetik a többségtől? Amennyiben figyelembe veszi az etnokulturális különbségeket, akkor miért ne venné figyelembe a vallási különbségeket? A válasz

³ A nemzet kérdése a komunitárius politikai filozófusoknak köszönhetően vált a kortárs politikai filozófia egyik központi kérdésévé az 1980-as években. A fő kérdés az volt, hogy vajon szükséges-e az igazságos társadalomról szóló gondolkodásban az állam területén élő, de nem a többséghez tartozó személyek/csoportok kulturális hovatartozását figyelembe venni. Amennyiben igen, akkor milyen jogokat élvezhetnek a kisebbséghez tartozók (személyek vagy csoportok) úgy, hogy az igazságosság, a szabadság és az egyenlősége elve maradéktalanul érvényesüljön. Emiatt a nemzetről, a nemzeti kisebbségekről szóló kérdések nem kerülhették meg az állam etnokulturális semlegességének problematikáját sem.

az, hogy a mai modern társadalmakra, államokra a nemzeti alapú intézményesülés jellemző. A – bármilyen módon (politikai, kulturális) is meghatározott – nemzet minden európai társadalom egyik központi értéke. A nemzet kérdése központi fontosságúvá vált az államalkotó nemzet és a nemzeti kisebbségek számára egyaránt. Európára vonatkoztatva állíthatjuk, hogy minden egyén nemzetileg (is) meghatározza magát. Találhatunk olyan egyéneket, akik két vagy több nemzethez tartozónak tekintik magukat, ám olyanokat aligha, akik egyetlen egyhez sem. Mindez a 18–19. század óta tartó nemzetépítés eredménye, mely folyamat sikeresen ‘nemzetiesítette’ a társadalmakat és a benne élő egyéneket. A korábbi „vallásiasított” társadalmakat felváltották a ‘nemzetiesített’ társadalmak. Ez a magyarázata annak, hogy a nemzetnek kiemelt jelentőséget tulajdonít a politika, és emiatt megkerülhetetlen az elemző számára is. A klasszikus liberális megközelítések ezzel a különbségtétellel kevesebbet foglalkoztak. Elsősorban a komunitárius megközelítésekre jellemző, hogy filozófiai érveik felsorakoztatása előtt a nacionalizmus⁴ kialakulásáról, a nemzetépítésről értekeznek, ezzel mintegy bizonyítva, hogy relevánsak az államon belüli etnikulturális közösségekre vonatkozó kérdéseik, az igazságosság olyan modelljének kidolgozása, amely ezeket a különbségeket figyelembe veszi. Negatívan megfogalmazva: nem fogadják el, hogy létezhet a modern korban olyan társadalmi igazságosságra, egyenlőségre, szabadságra vonatkozó elmélet, amely az etnikulturális különbségeket figyelmen kívül hagyja.

A nemzetépítés folyamata azt eredményezte, hogy az állam elsősorban a többségi (tituláris) nemzet nyelvét, kultúráját, ünnepeit, szimbólumait, értékeit stb. intézményesítette, illetve részesítette előnyben. Annak ellenére, hogy ez a folyamat a legritkább esetben nevezhető – mai fogalmaink szerint – demokratikusnak, illetve nem lehet nem észrevenni a más etnikulturális csoportokhoz tartozók kirekesztését, a folyamatot társadalomtudományi szempontból természetesnek kell tekintenünk. Ilyen folyamatok eredményeként jött létre gyakorlatilag az összes modern állam és nemzet. A befogadásra (legyen szó modern⁵ vagy etnoszimbolista⁶ elméletről) vagy a kirekesztésre hangsúlyt fektető elméletek⁷ végkövetkeztetése, hogy a társadalmak nemzeti alapon intézményesültek, és ez a nemzeti alapú intézményesülés mind a mai napig domináns.

A gond ott kezdődik, amikor a politikai filozófia vagy a politikatudományok az államot semlegesnek tételezik. Az állam semlegességének normája túl magasztos ahhoz, hogy ezt megkérdőjelezzék. Mégis, amint azt elsősorban a komunitárius gondolkodók vélték, az állam semlegessége nem más, mint fikció. Az állam nem

⁴ A nacionalizmus fogalmat értéksemlegesen használom, és egy társadalmi folyamatot érték alatta, amely nemzeti alapon szervezi meg, intézményesíti a társadalmat. Ilyen értelemben egy fogalmi keretben elemezhető a többségi, kisebbségi és anyaországi politikai törekvések.

⁵ Ernest GELLNER: *A nemzetek és a nacionalizmus*. Budapest, Napvilág, 2009.; Benedict ANDERSON: *Képzelt közösségek*. In: KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel, 2004. 45–78.

⁶ Anthony D. SMITH: A nemzetek eredetéről. In: Kántor (szerk., 2004) i. m. 204–229.

⁷ Anthony W. MARX: A kirekesztő nemzetállam. *Magyar Kisebbség*, 2006/3–4. 230–261.

működhet hivatalos nyelv nélkül, amely általában a titulás, többségi nemzet nyelve. A lakosság lojalitását, az állam legitimitását a közös kultúrával, értékekkel lehet a leghatékonyabban biztosítani, ennek kialakítása azonban csak az állam által vezérelt homogenizációval érhető el. Ezeket az értékeket közvetíteni kell, amire a leghatásosabb az oktatási rendszer, a modern állam pedig infrastrukturális hatalmának köszönhetően ezt hatékonyan véghez tudja vinni. Ennek a politikának negatív következményeit – még abban az esetben is, ha nem elsősorban ellenük irányul – a nemzeti kisebbségek érzik. A nemzeti kisebbségek legalább annyira nemzetiesítettek, mint a többség, így természetes, hogy ellenállnak a homogenizációs, asszimilációs törekvéseknek, és joggal kérdőjelezik meg az állam etnikulturális értelemben vett semlegességét. Habár a kisebbségek felvetése jogos, az erősebb érv az állam semlegességének megkérdőjelezéséhez inkább az állam működése felől közelíthető meg. Elképzelhetetlen a modern világban egy olyan állam, amelynek nincsen – alkotmányban lefektetett vagy sem – hivatalos nyelve. Nem létezik olyan állam, amely – formálisan vagy informálisan – ne támogatóan az általa értékesebbnek (vagy egyszerűen sajátjának) vélt kultúrát erőteljesebben, mint a többi kultúrát.

Ha már eljutottunk az állam semlegességének megkérdőjelezéséhez, akkor tovább kell mennünk és ki kell kijelentsük, hogy a modern állam *nem is lehet semleges* etnikulturális szempontból. Ezen túl pedig azzal a komunitárius állítással is egyet lehet érteni, hogy nem is *kívánatos*, hogy az állam semleges legyen. Inkább fogadjuk el, hogy az állam nem semleges, és várjuk el az államtól, hogy hasonló módon támogassa a különböző – többségi és kisebbségi – kultúrákat.

Hallgatólagos egyetértés mutatkozik abban, hogy a többségi nemzetépítés legitím és igazolható, míg a kisebbségi nemzetépítés jogosságát megkérdőjelezzük. Will Kymlicka álláspontja ezzel szemben egyértelmű: amennyiben elismerjük a többség jogát a nemzetépítésre, úgy azt nem tagadhatjuk meg a nemzeti kisebbségektől sem.⁸ Előbbi felfogás kizárólag a status quo-val és biztonságpolitikai szempontokkal magyarázható. Semmilyen elvi okunk nincs arra vonatkozóan, hogy azért, mert egy adott csoport kisebbségben van, kevesebb joggal rendelkezik. A kulturális reprodukcióhoz való jog megilleti a többségi és kisebbségi csoportokat egyaránt (vagy egyiket sem).

Az etnikulturális kisebbségek jogainak kérdése egy igen súlyos elméleti kérdést is felvet, ami a kisebbségi csoport meghatározására vonatkozik. Míg a politikai filozófia képes operálni a társadalom és az egyén fogalmával, addig a csoporttal már nehezebb dolgunk van. A *társadalom*, a *politikai közösség*, az *állampolgár* kategóriák viszonylag könnyen meghatározhatóak, bár nem egyértelműen. Egy adott társadalmon belüli csoport meghatározása már sokkal bonyolultabb, és még kevésbé egyértelmű. A kisebbségi csoport meghatározására egyetlen tudományág sem ad egyértelmű választ. Lényegében nem állnak eszközök rendelkezésünkre, hogy meghatározzuk, kik azok az egyének, akik egy adott csoporthoz tartoznak. Ráadásul mindezt úgy kell meghatározni, hogy az egyének a szabad identitásválasztáshoz való joga ne sérüljön.

⁸ Will KYMLICKA: *States, Nations and Cultures*. Van Gorcum, 1997. 13–44.

Mindenkinek meg kell, hogy legyen a joga ahhoz, hogy magát egy adott kisebbség tagjának tekintse, ám senki se kényszeríthesse arra, hogy kisebbséginek tekintse magát, ha azt bármilyen okból nem akarja.

Mindeddig a liberalizmus egyik áramlataként értelmezhető kommunáriusokról beszéltünk. Vizsgáljuk meg a konzervatív álláspontot is egy nemrégiben magyarul is megjelent könyv kapcsán. Roger Scruton *A nemzetek szükségessége* című könyvében arra a kérdésre, hogy szükség van-e a nemzetre, válasza egyértelmű igen, ám Scruton számára a nemzet nem önmagáért való cél, hanem a szabadság és a demokrácia számára keretet adó forma. Bevezető mondata manapság akár idegenül is csenghet: „A demokrácia a nemzeti hűségnek köszönheti létét”, majd alább „[a]hol a nemzet tudat gyöngye, netán nem is létezik, ott a demokrácia nem vert gyökeret”.⁹ A szerző arra emlékeztet, hogy a 19. században a kettő – nacionalizmus és szabadság (liberalizmus) – egymástól elválaszthatatlan volt. Az egyenlőség és szabadság – univerzális – eszméi egy adott kormányzati egységen (államon) belül fogalmazódtak meg, ennek modern formája pedig a nemzetállam. A nemzetállam a politikai rendszer már kipróbált formája, s a nemzet és az állam nevében elkövetett szörnyűségek ellenére ez az a rendszer, amelyben lehetővé vált az emberi szabadságjogok kiteljesedése és az állampolgárok közötti egyenlőség biztosítása. Az államok és/vagy nemzetek feletti politikai rendszerek – a nemzetállamra gyakorolt befolyásukkal – meggyengíthetik a kialakult társadalmi rendet.

Scruton egyik alaptétele, hogy a területi nemzetállamban alakult ki a lojalitás és szolidaritás – a szabadság és a demokrácia csak nemzetállami keretben valósítható meg. Ezt a nézetet osztja Schöpflin György¹⁰ és Margaret Canovan is, aki szerint a nemzet olyan „elem”, amely a demokratikus államok motorja.¹¹ Az államok feletti szervezetek nem rendelkeznek demokratikus legitimitással, ennek ellenére egyre meghatározóbb a szerepük az egyes államok politikáiban. Ebben a konstellációban nem működik, nem működhet a társadalmi kontroll a döntéshozó intézmények felett.

A nemzet fogalmának használata igen kétértelmű Scruton tanulmányában. A nacionalizmusról Scruton a nacionalizmus-elméletek modern képviselőihez hasonlóan gondolkodik: nem tekinti a nemzeteket ősidők óta meglévő társadalmi egységeknek, hanem a társadalmi kölcsönhatás önkéntelen melléktermékeinek.¹² Ebből a szempontból érthető, hogy miért hangsúlyozza, hogy a „nemzeteket a szülőföld, nem pedig a vérség és a vallás határozza meg”. Scruton egy nemzet-meghatározással is próbálkozik: „Nemzetem én az olyan emberek csoportját értem, akik egy bizonyos területen telepedtek meg, közös intézményeket és szokásokat tartanak fenn, a közös történelem tudata alakult ki bennük, és úgy vélekednek magukról, hogy elkötelezték

⁹ Roger SCRUTON: *A nemzetek szükségességéről*. Budapest, Helikon, 2005. 157–223.

¹⁰ SCHÖPFLIN György: A nacionalizmus fejlődéstörténete. In: SCHÖPFLIN György: *A modern nemzet*. Máriabesnyő, Attraktor, 2003.

¹¹ Margaret CANOVAN: *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham, Edward Elgar, 1996.

¹² Ernest Gellner, Benedict Anderson vagy Eric Hobsbawm munkássága alapján a társadalmi átalakuláshoz köti a nacionalizmus kialakulását, amely lényegét tekintve nem más, mint az írásbeliség kultúrája által egy adott területen megteremtett nyelvi és kulturális homogenizáció.

magukat mind a lakóhelyüknek, mind pedig az azt kormányzó jogi és politikai folyamatoknak.¹³

Scruton nemzet-meghatározása az államra is érvényes elemeket tartalmaz. Lazán használt nemzet-fogalma az angolszász terminológiában igen gyakran egyet jelent az állammal. A jelenséget helyesen ragadja meg: a modern nemzet és modern állam egymást feltételezve, egymást erősítve alakult ki, azt a politikai formációt eredményezve, amit ma nemzetállamnak nevezünk. A nemzetállam nem feltételezi a lakosság nyelvi, kulturális homogenitását, ám ennek megvalósulására törekvő politikát mindenképpen. Ebben a keretben, a nemzet- és államépítés politikájának segítségével alakul ki a lojalitás, valamint – göröngyös folyamat eredményeként – fogalmazódik meg a szabadság, alakul ki a demokrácia egy adott területi joghatóság, egy adott kormányzati egység vagy állam keretében.

A nacionalizmus megjelenése, valamint európai elterjedése központivá tette a nemzeti lojalitást, a nemzeti hűséget. Intézményein, infrastrukturális hatalmán keresztül az állam a nemzeti alapú szolidaritást erősítette, majd intézményesítette az állampolgárság intézménye által. Tagadhatatlan, hogy a nemzetállamot nem csupán erényei jellemzik, ám az utóbbi másfél évszázadban ebben a keretben csiszolódtak egymáshoz az emberek és váltak állampolgárrá.

A nacionalizmus folyamatának korrekt leírása után meglepő Scruton azon megállapítása, hogy „a nacionalizmus a beteg nemzeti hűség tünete, nem a normális állapot.” Majd később: „különbséget kell tennünk a nemzeti hűség és nacionalizmus között.”¹⁴ A nemzeti hűségnek fogalmilag nem sok köze van a patriotizmushoz, azon empirikus igazság ellenére sem, hogy a *haza* a *nemzetre* hivatkozva szólít fel az állam védelmére.¹⁵ A patriotizmus jó nacionalizmusként való értelmezése terminológiai lazaság.

Habár nem feltételez semmilyen közös származást, vérségi kapcsolatot egy adott nemzet tagjai között, Scruton kiemelt jelentőséget tulajdonít az összetartozás-tudatnak. Ennek hiányában nem alakulhatott volna ki az egyenlőség eszméjét középpontba helyező társadalom: a mi-tudat megelőzi a társadalmi szerződést. Állítása összeeseng Huntington magyarul is megjelent könyvének¹⁶ állításával, miszerint az alkotmány nem teremtheti meg a „Mi”-t, hanem azt megelőzően is létezett egy összetartozás-tudat, ami az amerikaiak esetében a telepések kultúrája. A nemzetet, nemzeti hűséget fenyegető strukturális problémák mellett az univerzalista szemlélet és a saját nemzetét gyűlölő gondolkodásmód veszélyezteti a kialakult európai rendet.

¹³ SCRUTON i. m. 157–223.

¹⁴ Scruton is elköveti azt a hibát, amelyre Walker Connor már az 1970-es években felhívja a figyelmet: a nacionalizmus és a patriotizmus különböző jellegű fogalmak. A nacionalizmus a nemzethez, míg a patriotizmus, a hazaszeretet az államhoz való lojalitást jelenti.

¹⁵ Erről lásd bővebben Yael Tamir *Pro patria mori* című tanulmányát. Yael TAMIR: *Pro Patria Mori: Death and the State*. In: Robert McKIM – Jeff McMAHAN (szerk.): *The Morality of Nationalism*. Oxford University Press, 1997. 227–241.

¹⁶ Samuel P. HUNTINGTON: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Budapest, Európa, 2005.

A társadalomtudományi és a politikai filozófiai érvelés összecseng: a modern demokratikus állam nem létezhet úgy, hogy nem veszi figyelembe a nemzeti elvet. Más-más kiindulópontból, de végeredményben összecsengő választ ad erre Majtényi Balázs¹⁷ és Varga Zs. András¹⁸: lehetséges, hogy a társadalomtudomány elbodogul a nemzet meghatározása nélkül, viszont a politikának, az államnak szüksége van a nemzetre, ami nélkül a politikai közösség szolidaritása megbomlana. Egyetlen olyan európai államot sem találunk, amely ezt ne venné figyelembe; és ez igaz a magukat többnemzetiségüként definiáló államokra is. Az államok különös figyelmet szentelnek a tituláris nemzet jogainak, kultúrájának és nyelvének, valamint szimbólumhasználatának. A kisebbségi törekvések hasonló – nemzeti – elvek figyelembevételét kívánják. Az anyaországok pedig a más államokban élő nemzettársaikat támogatják e célok elérésében. Mindezt a nemzetfejlődés során létrejött nemzeti összetartozástudat miatt teszik.

Semmi okunk feltételezni – mindaddig, ameddig a modern korhoz, amely a nacionalizmus kialakulásához vezetett, hasonló társadalmi változás nem zajlik, és azután esetleg más alapon (is) szerveződik a társadalom –, hogy a nemzet relevanciája csökkeni fog. Ezért tévedés azt hinni, hogy a nemzeti elvet figyelmen kívül hagyó politikai rendszerre vonatkozó megoldási javaslatok vagy kisebbségvédelmi kodifikációk sikeresek lehetnek. Csak olyan megoldások biztosíthatják a többségi–kisebbségi társadalmak esetleg: társadalmi rétegek, valamint a szomszédos államok közötti békés együttélést, amelyek a nemzeti intézményesülést (és az azzal járó érdek- és értékelentéket) figyelembe veszik.

Az igazi kérdés tulajdonképpen nem az, hogy miért támogatja az anyaország a külhoni kisebbségeket, hanem inkább az, hogy a nemzeti összetartozás-tudat elismerése (és felismerése), a nemzet létének és szükségszerűségének relevanciája miért nem evidens. A nacionalizmusból csak a potenciális veszélyt látni¹⁹ a politikai szereplők törekvéseinek meg nem értéséhez vezet, és a hibás diagnózis nem eredményezi majd a többség–kisebbség, illetve szomszédos országok közötti konfliktusok megoldását.

A nemzetpolitikák (a támogatáspolitikától a kettős állampolgárságig, a jogsegélytől a szomszédságpolitikáig) értelmezéséhez az a szükséges előfeltétel, hogy az európai társadalmak nemzeti alapjait, a nemzeti intézményesülés logikáját lássuk. A nemzetpolitikák igazolásánál csak másodrendű, hogy számos állam támogatja a külhoni nemzettársait, az elsődleges értelmezés a nemzeti kötelék tartóssága, amely független az államok határaitól.

¹⁷ MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek egyenlősége a törvény színe előtt. *Regio*, 2003/4. 37–51.

¹⁸ VARGA ZS. András: Nemzet és jogalanyiség. *Limes*, 2009/4. 15–24.

¹⁹ Ulrich BECK – Anthony GIDDENS: Európa mai ellensége a nacionalizmus. *Élet és Irodalom*, 2005. október 7.

