

KÁNTOR ZOLTÁN

## NEMZETPOLITIKA ÉS ÁLLAMPOLGÁRSÁG\*

*A nemzetpolitika* a magyar állam külhoni – szomszédos országbeli és a világ más országaiban élő – magyarokra vonatkozó politikája, amely a magyar állam és a külhoni magyar egyének, valamint közösségek közötti kapcsolatot erősíti az egységes magyar nemzet gyarapodása céljából, valamint a külhoni magyar közösségek identitásőrzésére, a magyar identitás továbbadására irányul.

A nemzetpolitika: nemzetépítés, társadalomépítés, közösségépítés, identitáserősítés, intézményesítés, ami intézményesítéssel valósítható meg; az intézményesítés a magyar reprodukció feltétele. A közösségépítés a külhoni magyar közösségek és a magyar állam közös feladata. A magyar állam törvényi szintű intézkedései ezt a közösségépítést is hivatottak segíteni (az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztése identitásukban, kötődésükben a magyar államhoz és nemzethez segíti a külhoni magyar egyéneket; az állampolgárság igénylése, a regisztrációban nyújtott segítség, a szavazáskor nyújtott segítség elősegítették a külhoni magyar pártokat a választóikkal való találkozások sűrítésében, mobilizálásában). A saját közösséghez, valamint a magyar államhoz való kötődés mindkét esetben a nemzethez való kötelék erősítése.

A közösségépítésben a magyar állam szerepe abban is megnyilvánul, hogy Kárpát-medencei szintű, az összmagyarság egységét erősítő, az összetartozását is szimbolizáló kezdeményezésekkel járul hozzá az önszerveződéshez. Ezen kezdeményezések, programok által a helyi közösségek mobilizációját is elősegíti katalizátorszerepe révén. Az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztésében, valamint a regisztrációban rejlő potenciál jól összeköthető az autonómiatörekvések támogatásával (elsősorban a közösségépítésben játszanak szerepet, amely az autonómiáért folytatott küzdelem előfeltétele).

Minden nemzetpolitika lényege, hogy támogassa a világ bármely részén élő nemzettársakat és erősítse kötődésüket az anyaországhoz. A gyakorlatban lényegében nem találunk olyan európai államot, mely számára közömbösek a más országban élő nemzettársak. Ennek magyarázatát az európai nemzetté válási folyamatokban találjuk. A 18–19. századi homogenizálódási folyamatok vezettek el oda, hogy központi értékévé vált a nemzet, és az

\* A tanulmány írásakor a szerző az MTA Bolyai János Kutatói Ösztöndíjában részesült.

azt követő évszázadokban az államok nemzeti alapú intézményesülésének vagyunk tanúi. Ennek eredményeként az állam nemzeti alapon is számon tartja állampolgárait, azok pedig valamely (esetleg több) nemzet tagjainak is tekintik magukat. Ez egyaránt érvényes a tituláris nemzetek és a nemzeti kisebbség tagjaira is.

Az anyaországok nemzeti felelősséget éreznek a külhoni nemzettársak iránt, és az anyaországon kívüliek – éljenek a szomszédos államokban vagy távolabbi országokban – elvárják, hogy az anyaország támogassa megmaradási törekvéseiket.

Az azonos nemzethez tartozó, ám más (szomszédos vagy nem szomszédos) államban élők támogatásának elve az alkotmányokban található. Ritka kivételektől eltekintve a legtöbb térségbeli állam alkotmánya tartalmazza az úgynevezett felelősség-klauzulát. A rendszerváltás utáni időszakban a kelet-közép-európai államok deklarációk szintjén, politikailag, programok révén támogatják a határon túli nemzettársakat. Az államok fokozatosan létrehozták azokat a mechanizmusokat, intézményeket, amelyek a támogatáspolitikát működtetik. Nem beszélhetünk egységes modellről, az egyes államok más-más megoldásokat találtak, másként határozták meg a célokat, és más-más intézményeket hoztak létre.<sup>1</sup>

A külhoniakhoz való viszony függ az anyaország anyagi lehetőségeitől, politikai prioritásaitól, valamint a külhoni élők nemzettársak helyzetétől. Főszabályként megkülönböztethető az állammal szomszédos országokban élők támogatása a diaszpóra támogatásától.<sup>2</sup> Habár komoly elvi dilemmákról is beszélhetünk az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztése kapcsán,<sup>3</sup> megállapíthatjuk, hogy a kérdést mindig a politikum dönti el, a kiterjesztés mellett legalább annyi érv szól, mint ellene.

Minden valószínűség szerint Európában Magyarország rendelkezik az egyik legösszetettebb és legaktívabb nemzetpolitikával. Ez a törvényhozásban, a magyar-magyar kapcsolatok intézményesített fórumaiban, a nemzetpolitika magas szintű kormányzati megjelenésében és a támogatáspolitikában (ezen belül a célirányos programok megjelenésében) reflektálódik.

Míndez köszönhető egyrészt annak, hogy számos magyar él a szomszédos államokban (politikailag aktív, magukat nemzeti terminológiában meghatározó, autonómia-törekvéseket megfogalmazó közösségekről beszélünk<sup>4</sup>),

<sup>1</sup> WATERBURY, Myra A.: Making Citizens Beyond the Borders: nonresident ethnic citizenship in post-communist Europe, *Problems of Post-Communism*, 4/2014, 36–49. p.

<sup>2</sup> HERNER-KOVÁCS Eszter: Nation Building Extended: Hungarian Diaspora Politics, *Minority Studies*, 17, 2014, 55–67. p.

<sup>3</sup> BAUBÖCK, Rainer: Érdekeltség-alapú állampolgárság és transznacionális politikai részvétel: a külső szavazás normatív értékelése, *Regio*, 2014/1., 5–35. p.

<sup>4</sup> L. a külhoni magyar autonómiatörekvéseket: KANTOR Zoltán (ed.): *Autonomies in Europe. Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 2014.

másrészt pedig annak, hogy a 2010 után hatalomra került kormány prioritásként kezeli a nemzetpolitikát.

A 2010-es nemzetpolitikai fordulat során megkülönböztetünk öt típusú intézkedést (szintet), amelyek a magyar nemzetpolitika gerincét adják: elvi szint, a törvényhozás szintje, a közigazgatás szintje, a magyar–magyar kapcsolatok szintje, programok szintje.

### *Elvi szint*

Magyarország egyértelmű célként kezeli, hogy anyaországgént támogatnia kell a nemzet tagjai közötti kötelek erősítését, a határokon belül és kívül élő magyarok összetartozását, egymás iránti felelősségvállalását. A nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény (2010) leszögezi: „a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme”.<sup>5</sup>

A nemzetpolitikai cselekvések összességét a *Magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* (2011) tartalmazza.<sup>6</sup> A dokumentum rendszerbe foglalja a magyar állam nemzetpolitikáját, amely egyrészt a magyarországi politika és közigazgatás, másrészt pedig a külföldi magyar közösségek számára – a külföldi magyar pártok megfogalmazott céljaira, valamint a kutatási eredményekből kiindulva – fogalmazza meg a stratégiai célt, az ennek eléréséhez vezető irányokat és cselekvési területeket. A nemzetpolitikai stratégia a magyar állam, a magyar politika, a magyar közigazgatás minden területét érinti, így horizontális jellegéből adódóan döntéshozatali és végrehajtási szinten minden szereplőnek egyaránt figyelembe kell vennie.

A nemzetpolitikai stratégia a külföldi közösségek reprodukciója szempontjából az *autonómiát* tekinti a legfontosabb elérendő célnak. Ez azon a meggyőződésen alapul, hogy csak az autonómia jelentheti azt a megnyugtató keretet, amely hosszú távon biztosíthatja a magyarként való megmaradást és gyarapodást. A nemzetpolitika rövidtávú célja ebből következően a társadalomépítés. A magyar nemzet határai lényegében a magyar intézmények hatóköréig terjednek. Ezért az *intézményesítés* a magyar nemzetpolitikai stratégia kulcsfogalma. A nemzeti reprodukció úgy valósulhat meg, ha olyan terüle-

<sup>5</sup> A nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvény, <[http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/Jogsab%C3%A1ly/Nemzeti\\_osszetartozas\\_torveny.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Jogsab%C3%A1ly/Nemzeti_osszetartozas_torveny.pdf)> (letöltve: 2015. 10. 20.).

<sup>6</sup> *Magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete*, KIM Nemzetpolitikai Államtitkárság, <<http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf>> (letöltve: 2015. 10. 20.).

tekre összpontosít a nemzetpolitika, ahol a sűrű, minőségi intézményhálózat lehetőséget biztosít a magyarok számára, hogy teljes életük során kapcsolatban maradjanak a magyar nyelvvel, kultúrával, közösséggel. A stratégia célul tűzi ki a magyar közösségek számbeli gyarapodását (tagjainak száma nő, nem asszimilálódik, a pozitív szaporulat és a jó életminőség jellemzi), amelyet követ a szellemi (a közösség tagjainak identitása erős, a közösségi normákat sajátjuknak érzik, versenyképes tudást birtokolnak, a közösség kultúrkincsét megőrzik és fejlesztik), gazdasági és jogi gyarapodás (utóbbi esetben a közösség tagja jogait magabiztosan használja, azokat védi, és szükség esetén ki kívánja terjeszteni).

### *A törvényhozás, döntéshozatal szintje*

A legtöbb európai állam kedvezményesen honosítja a külföldön élő nemzettársakat, és főszabályként biztosítja számukra a választásokon való részvétel lehetőségét. Majd minden állam támogatja – többnyire státustörvényszerű jogszabályokkal és az ahhoz kapcsolódó támogatásokkal – a külföldön élő nemzettársait.

A nemzetpolitika, a külhoniak támogatása, a kettős állampolgárság elismerése, a szavazati jog biztosítása a külhoniak számára elsősorban a nemzeti összetartozás ideáljával magyarázhatók. Az állampolgársági törvény módosítása és a szavazati jog kiterjesztése a nemzetpolitikának csupán egyik kiemelt vetülete: a magyar állam és a külhoni magyar egyének viszonyának – más formában ugyan, de elsőként a státustörvény által megtett – intézményesítése.

A magyar nemzetpolitika a nemzeti integrációt helyezte középpontba a *Magyar nemzetpolitika – a magyar nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentumban. Ebben megfogalmazódik a nemzeti integráció stratégiai célja: a külhoni magyarok integrációja a saját közösségükbe, közösségként az adott államba, valamint az integráció az összmagyar nemzetbe, amelyet az állampolgársági kötelék erősít (a magyar állam mint a nemzet letéteményese felé). Mindez azon a felfogáson alapult, hogy az állampolgárság egy olyan kötelék, amely a külhoni magyarok identitását erősíti. Habár a nemzethez tartozásnak nem feltétele az állampolgárság (hiszen állampolgárság nélkül is magyarok a nem Magyarországon élő magyarok), a 2004. december 5-i népszavazás után a magyar állampolgárság sokak számára a nemzethez tartozás szimbólumává vált. A magyar állampolgárság iránti igényt elsősorban a népszavazást övező viták és a népszavazás eredménye keltette fel (igaz, a státustörvény körüli vitában is – habár kevésbé intenzíven – felvetődött a kettős állampolgárság kérdése). Egy 2009-es sikertelen kezdeményezés után,<sup>7</sup> a 2010-es válasz-

<sup>7</sup> KÁNTOR Zoltán: *A kettős állampolgárság kérdése 2009 októberében*, <<http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=AYINJC>> (letöltve: 2015. 10. 20.).

tásokat és kormányváltást követően 2010. május 26-án sor került a magyar állampolgársági törvény módosítására,<sup>8</sup> amelynek eredményeként 2011. január 1-jével megindulhatott a külhoni magyarok kedvezményes honosítása.<sup>9</sup> A jogszabály lényege, hogy a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem kell letelepedni Magyarországon, nem kell állampolgársági vizsgát tenni, elég a magyar nyelv ismerete és egy olyan felmenő, aki magyar állampolgár volt.<sup>10</sup> Ez azon a felfogáson alapul, hogy habár a külhonban élő magyarok más államok állampolgárai, nemzeti vonatkozásban egyazon nemzet tagjai, függetlenül attól, hogy melyik államban élnek.

Már az 1989-es alkotmánymódosítást követően a magyar alaptörvény leszögezte: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Ezzel a magyar állam határain kívül élő magyarsággal való kapcsolattartás és felelősségvállalás alkotmányos kötelezettsége új fejezetet nyitott az anyaország és a külhoni magyarság viszonyában. Ezt a felelősséget az Alaptörvény (2011) a következőképpen fogalmazza meg: „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.”<sup>11</sup>

Az állampolgársági törvény, illetve annak 2010-es módosítása, a státustörvény (2001), illetve módosítása (2010),<sup>12</sup> a szavazati jog kiterjesztése a külhonban élő magyar állampolgárokra (2011) a magyar állam és a külhoni – szomszédos államokban vagy a diaszpórában élő – magyarok közötti kötelékeket erősítette meg, a korábban is létező kulturális kötelékeket közjogi kapcsolattá alakította.

<sup>8</sup> KÁNTOR Zoltán: *Az állampolgársági törvény módosítása*, <<http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=GHXOYE>> (letöltve: 2015. 10. 20.).

<sup>9</sup> A 2010-es módosítást alig kísérte – a státustörvény és a 2004-es kettős állampolgárságról szóló népszavazással ellentétben – közéleti vita. Ritka kivételnek tekinthető BAUER Tamás: *Alkotmány és állampolgárság, Élet és Irodalom*, 2010. szeptember 10.

<sup>10</sup> L. részletesen a szabályozást WETZEL Tamás: *A magyar állampolgárság kérdése*, In: KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 159–170. p., illetve az egyszerűsített honosítás honlapját: <<http://www.allampolgarsag.gov.hu/>> (letöltve: 2015. 10. 20.).

<sup>11</sup> A kérdés kritikus elemzését L.: MAJTÉNYI Balázs: *Alaptörvény a nemzet akaratából, Állam- és jogtudomány*, 2014/1., 77–96. p.; HALÁSZ Iván: *A magyar politikai közösség jogi újragondolása 2012 után: kiindulópontok, eszközök, dilemmák és veszélyek, Ki-sebbségkutatás*, 2013/3., 152–177. p.

<sup>12</sup> Az állampolgárság szabályozásáról L.: TÓTH Judit: *A honosítás jogintézményének alakulása az elmúlt húsz évben, Regio*, 2014/1., 74–90. p.

*A magyar–magyar kapcsolatok szintje*

A nemzetpolitikai döntések egyrészt a magyar országgyűlésben, másrészt pedig a magyar–magyar fórumokon születnek.

Az országgyűlésben a külhoni magyarságot érintő kérdések korábban a Külügyi Bizottságban (2006 és 2010 között Külügyi és Határon Túli Magyarok Bizottsága) kerültek megtárgyalásra. 2011. január 1-jén megalakult a Nemzeti Összetartozás Bizottsága, amely kifejezetten a külhoni magyarság kérdéseivel foglalkozik. A Nemzeti Összetartozás Bizottságának létrehozása szervesen illeszkedik a magyar állam nemzetpolitikai stratégiájába. A bizottság létrehozásának szimbolikus jelentősége van, hiszen a magyar országgyűlésben a rendszerváltozás óta korábban a nemzetpolitikával vagy a külhoni magyarság kérdéskörével még nem foglalkozott önálló bizottság.<sup>13</sup> A Nemzeti Összetartozás Bizottsága keretében létrejött az Autónia Albizottság, amely kifejezetten a szomszédos országokban élő magyarok autonómia-törekvéseinek kérdéseivel foglalkozik. Továbbra is működik a Külügyi Bizottság, amely napirendjén rendszeresen szerepelnek a külpolitika aktuális kérdései, ezek között természetesen a szomszédos országok magyarságával kapcsolatos, a magyar közösségeket érintő témák is.

A külhoni magyarságot érintő egyéb – alkotmányjogi, költségvetési, oktatási, egyházi – kérdésekkel más parlamenti bizottságok is foglalkoznak. A magyar kormány nemzetpolitikai koncepciójának meghatározó eleme a külhoniakkal való szoros kapcsolat, párbeszéd megvalósítása, a külhoni magyarság véleményének becsatornázása a budapesti döntéshozatalba.

A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT), a legfőbb magyar–magyar politikai egyeztető fórum 2010. november 5-i ülésével – hatéves szünet után<sup>14</sup> – ismét megkezdte működését. A MÁÉRT a nemzeti érdekeink képviselőjére alakult legitim magyar szervezetek párbeszédének intézményesített fórumaként a közös gondolkodásban és a magyar nemzetet érintő döntések közös meghozatalában tölt be meghatározó szerepet. Évente legalább egyszer ülésezik, évközi munkáját szakbizottságok segítik. A Magyar Állandó Értekezletet a magyar kormány, a magyarországi parlamenti pártok, a parlamenti, illetőleg tartományi képvisellel rendelkező külhoni magyar szervezetek, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják. A MÁÉRT-nek jelenleg

<sup>13</sup> A Nemzeti Összetartozás Bizottsága kapcsolatot tart a külhoni magyarság társadalmi és politikai szervezeteivel, figyelemmel kíséri a magyar nemzetpolitika eseményeit és a nemzetpolitikával kapcsolatos tevékenységet végző intézmények munkáját. Fennállása óta több alkalommal is tartott kihelyezett üléseket különböző Kárpát-medencei helyszíneken.

<sup>14</sup> A MÁÉRT korábbi működéséről L.: KÁNTOR Zoltán: *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2014.

négy szakbizottsága működik: külügyi és jogi, oktatási és kulturális, gazdaságfejlesztési és önkormányzati, valamint szórvány.

A Magyar Diaszpóra Tanács a világon szétszórtságban élő magyarság szervezeteinek közös fóruma, amely a diaszpórában élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt, valamint megteremti a diaszpóra magyarságának önálló képviselétét.<sup>15</sup> A tanács a Magyar Állandó Értekezlettel szoros együttműködésben tevékenykedik.

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) a Magyar Állandó Értekezlet kiegészítése a parlamenti együttműködés dimenziójával. Az első ízben 2004-ben összehívott testület működésének célja, hogy a törvényhozás szintjén rendszeressé, következőképpen eredményesebbé váljon az együttműködés a magyarországi parlamenti pártok és a külföldi magyar közösségek szervezeteinek képviselői között. A KMKF tevékenysége új tartalommal folytatódott 2010-től: míg a MÁÉRT foglalkozik a politikai, kormányzati kapcsolattartással, az ágazati politikákkal, addig a KMKF a parlamenti kapcsolattartás mellett a hosszútávú stratégiaalkotásra helyezi a hangsúlyt. A KMKF a szomszédos országok országos vagy tartományi, megyei szinten megválasztott képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselőknek az egyeztető fóruma.

### *A közigazgatás szintje*

A külföldi nemzettársakkal való törődés számos ország kormányzati struktúrájában van jelen. A megoldások eltérőek, van, ahol a külügyminisztériumhoz, van, ahol a parlamenthez, van, ahol az elnöki hivatalhoz tartozik a külföldiakkal foglalkozó főosztály vagy hivatal.

Magyarországon a rendszerváltás után a Miniszterelnökségen belül 1990-ben létrejött a Határon Túli Magyarok Titkársága két évvel később országos hatáskörű szervként átalakult Határon Túli Magyarok Hivatalává (HTMH), és a külügyminisztérium felügyelete alá került. A HTMH a Horn-kormány idején visszakerült a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alá, majd 1998-tól, az első Orbán-kormány éveiben ismét a külügyminisztérium felügyelete alá tartozott. 2002-ben, a Medgyessy-kormány hivatalba lépését követően ismét a Miniszterelnöki Hivatal alatt kapott helyet a HTMH, végül 2006-ban, a Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején lezajlott közigazgatási reform keretében megszűnt a hivatal. 2007-től a 2010-es választásokig a külföldi magyarok kérdésével a Miniszterelnöki Hivatalon belül a Külkapcsolatok és Nemzetpolitikai Ügyek Szakállamtitkárságának Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya foglalkozott.

<sup>15</sup> Az első tanácskozássra 2011. november 17-én került sor.

Jelentős változást hozott a 2010-es választások után kialakított csúcsmi-nisztériumi rendszer, amelyben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül kialakított Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság a letéteményese ennek a feladatnak. Ezzel a külhoni magyarok kérdésének ügye ugyanolyan rangra emelkedett, mint bármely más ágazati politika. A szakpolitikát ellátó operatív munkát a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság végzi. Ezen túlmenően politikailag 2010-től a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős az ágazatért. A 2014-es választásokat követően az államtitkárság a Miniszterelnökséghez került, a szakterületet államtitkár irányítja.

A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság koordinálja a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottságot (NPTB), amelyet a kormány a kölcsönös felelősség és figyelem elvén nyugvó nemzetpolitikai tevékenység összehangolása érdekében hozott létre. A bizottság elnöke a miniszterelnök általános helyettese, alelnöke a külügyminisztérium parlamenti államtitkára. Az NPTB teljes ülésére szükség szerint, de legalább félévente kerül sor. A bizottság feladata többek közt a kormány nemzetpolitikai tevékenységét segítő kölcsönös tájékoztatás, a nemzetpolitikai vonatkozású feladatok végrehajtásának koordinálása és értékelése, illetve az egyes minisztériumok külhoni magyarokat érintő tervezési tevékenységének összehangolása. A grémium egyúttal figyelmet fordít arra, hogy a nemzetpolitikai célok megvalósítására szánt költségvetési források a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

A határon túli magyarság magyarországi támogatásait korábban kezelő Szülőföld Alap jogutódjaként 2011-ben hozták létre a Bethlen Gábor Alapot (BGA), melynek hármas feladata: a támogatások folyósítása, a Magyarság Háza és a Nemzetpolitikai Kutatóintézet működtetése. A támogatáspolitikai átszervezésének célja az volt, hogy a korábbi többközpontú, átláthatatlan pénzmozgásokat egy centralizált, egyszerű, transzparens rendszerbe helyezték át. A pénzeszközök kezelését a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. végzi.

A Magyar Állandó Értekezlet 2011-ben úgy döntött, hogy a hangsúlyt a pályázati jellegű, eseti támogatásról a hosszútávú, kiszámítható, normatív jellegű támogatásokra helyezi. Emellett kibővítette a nemzeti jelentőségű intézmények körét.

A BGA legjelentősebb pályázata a *Szülőföldön magyarul*, más néven az oktatási-nevelési támogatás, amelyre mindazon külhoni magyar gyermekek jogosultak, akik szülőföldjükön magyar nyelvű oktatási intézményben tanulnak. Az oktatás-nevelési támogatást 2011-től az óvodás korú gyermekekre is kiterjesztették. Az alap ezen felül nyílt pályázati rendszer keretében támogatást nyújt természetes és jogi személyeknek, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, kulturális intézményeknek stb., valamint egyedi támogatások odaítéléséről is dönt.

A határon túli irányuló támogatások koordinálásán túl 2011-től a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. a *Magyarság Háza* elnevezésű látogató- és oktatás-



módszertani központ megvalósításáért is felelős. A Magyarság Háza a külhoni magyar közösségeket bemutató oktatási és köznevelési intézményként funkcionál. A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. szervezeti keretein belül működik a Nemzetpolitikai Kutatóintézet, amelynek feladata a kisebbségkutatás és a nemzetpolitikai vonatkozású kutatások összehangolása és kezdeményezése, valamint a kutatások eredményeinek a politika számára hasznosítható módon történő feldolgozása.

### *Programok szintje*

A nemzetpolitika szakpolitikává alakítása érdekében számos program jött létre. Az elgondolás az, hogy jól megfogalmazott, megvalósítható programokkal segítse a magyar állam a külhoniak gyarapodását.

A külhoni magyarság megmaradása, gyarapodása szempontjából kiemelt szerepet játszanak az intézmények, ezeken belül is az oktatási intézmények. Ennek érdekében a Nemzetpolitikai Államtitkárság 2012-től tematikus programokat indított a külhoni magyar régiókban. 2012-ben meghirdette a *2012 – a külhoni magyar óvodák évét*, 2013-ban pedig a *2013 – a külhoni magyar kisiskolások évét*, míg 2014 a *külhoni magyar szakképzés éve* volt.

A 2012-ben meghirdetett *Dr. Szász Pál-ösztöndíjat* olyan magasan kvalifikált, gazdasági joghoz értő fiatal jogászok támogatása érdekében alapították, akik sikeresen hozzájárulhatnak a külhoni magyarság jogi és gazdasági gyarapodásához.

Magyarország útjára indította a külhoni magyarságot megszólító kezdeményezését, a *Nemzeti Regisztert*, amely 2011 októberétől elérhető honlap formájában. Megalkotásának célja, hogy közvetlenül lehessen kapcsolatba lépni a világ számos pontján élő valamennyi magyarral.

A *Kőrösi Csoma Sándor Program* célja a diaszpóra magyarsága magyar nyelvtudásának fejlesztése, a magyar közösségekben való tevékenységének és a Magyarországgal való kapcsolattartásának ösztönzése. Az ösztöndíj keretében magyarországi fiatalok látogatnak el a diaszpóra közösségeihez, segítik értékörző munkájukat, és tájékoztatási, közösségépítő tevékenységükkel erősítik a Magyarországhoz való kötődésüket.

A *Julianus-program* célja a diaszpórában lévő magyar emlékek egységes szempontrendszer alapján történő felmérése, ezek széles hozzáférhetőségének megteremtése. A program célja, hogy bemutassa a diaszpórában fellelhető magyar értékeket, és ezáltal betekintést nyújtson a világban szétszórtságban élő magyar közösségek identitásmegőrző munkájába, amellyel hozzájárultak az egyetemes magyar kultúra gyarapításához.

A *Határtalanul!* program célja, hogy minden, a közoktatásban tanuló magyar fiatal tanulmányai során legalább egyszer a magyar állam támogatásá-

val eljusson a szomszédos országok magyarlakta területeire, és cserekapcsolatok keretében minél több külföldi magyar diák juthasson el Magyarországra. A program az oktatásba beágyazva, az iskolán keresztül kívánja a nemzeti összetartozás megélésének és megértésének célját elérni.

### *Állampolgárság, választások*

Az állampolgárságot igénylők száma meghaladta az előzetes várakozásokat,<sup>16</sup> 2015 szeptemberére az állampolgárságot igénylők száma meghaladta a 750 ezret. Ez a szám minden bizonnyal magasabb lenne, ha a felvidéki és a kárpátaljai magyarság is akadálymentesen igényelhetné volna az állampolgárságot. Ismeretes, hogy 2010-ben Szlovákia olyan törvényt fogadott el, miszerint elveszti szlovák állampolgárságát az, aki más állam állampolgárságát megszerzi. Ukrajna nem ismeri el a kettős állampolgárság intézményét, így a magyar állampolgárságot megszerzők szankciókra számíthatnak, amennyiben a magyar állampolgárság megszerzése az ukrán hatóságok számára kiderül.<sup>17</sup> A diaszpórából az igénylők száma alacsonyabb a korábbi prognózisokhoz képest. Amint az várható volt, legnagyobb számban Erdélyből és a Vajdaságból igényelték az állampolgárságot. Az állampolgárságot igénylők magas száma jelzés, hogy a külföldi magyarság számára jelentőséggel bír a magyar állampolgárság, a kötelek a magyar államhoz, függetlenül attól, hogy szimbolikus okok miatt igényelte az állampolgárságot, vagy valamilyen hasznot remél a magyar állampolgárság (és magyar útlevél) birtoklásától. Az állampolgárságot igénylők különböző motivációkkal rendelkeznek.<sup>18</sup> A szimbolikus vetület mellett pragmatikus okok is közrejátszanak (például a magyar állampolgárokkal egyenlő felvételi esélyek a magyarországi oktatási intézményekbe, egyszerűbb külföldi munkavállalás), valamint a magyar állampolgárság erősítheti az egyének és családok biztonságérzetét. Habár viták vannak arról, hogy az állampolgárság kiterjesztésének hatása összeegyeztethető-e a külföldi autonómiaökrekvésekkel<sup>19</sup> (mint az adott magyar közösségek legfontosabb követelése), ez a vita inkább akadémiai jellegű. A szerbiai/vajdasági példa (a Magyar Nemzeti Tanács működése) bizalomra ad okot, hogy két – elméletben különálló, de a politikai gyakorlatban ellenséges szándékkal könnyen összemosható – intézmény nem gátolja egymást.

<sup>16</sup> Emlékeztetes, hogy 2010-ben az elemzők a 2010–2014-es kormányzati ciklus végére 200–400 ezerre prognosztizálták az állampolgárságot igénylők számát.

<sup>17</sup> FEDINEC Csilla: Állampolgársági határok Ukrajnában, *Limes*, 2011/3., 43–54. p.

<sup>18</sup> Erről L.: PAPP Z. Attila: Kisebbségi identitáskonstrukciók a kettős magyar állampolgárság által, *Regio*, 2014/1., 118–155. p.

<sup>19</sup> SALAT Levente: A könnyített honosítás látható és várható következményeiről. Válaszok a Magyar Kisebbség kérdéseire, *Magyar Kisebbség*, 2013/3–4., 226–240. p.

Amennyiben előrehaladott és eredménnyel kecsegtető tárgyalások lennének egy szomszédos államban a magyar kisebbség és az adott állam között az autonómia létrehozásáról, úgy a magyar állampolgárok nagy száma esetleg hátráltató tényező lehetne a tárgyalások eredményességét tekintve. Mivel azonban jelenleg nem mutatkozik hajlandóság a szomszédos országok (Románia, Szlovákia, Ukrajna) részéről az autonómia-igények komoly tárgyalásával kapcsolatban, a magyar állampolgárság a külföldi magyarok számára identitáserősítő hatással bír. A kettős integráció – az adott közösségbe és a magyar államhoz – is felvetheti annak a kérdését, hogy a magyar államhoz kötődés nem gyengíti-e az adott magyar közösségbe történő integrációt.<sup>20</sup> Elméletben kötődés-konfliktus fennállhat, a gyakorlatban viszont az állampolgárság-igénylés, az állampolgársági eskü letétele, a regisztráció és a szavazás (főleg, hogy az állampolgárság-igénylésben és a regisztrációban a külföldi magyar szervezetek, pártok segítséget nyújtanak) inkább mobilizáló erővel bír, ami a közösségépítést és a helyi célokért való mobilizációt is elősegíti.

A nemzetközi jog nem tiltja a kettős állampolgárságot. Ukrajna és Ausztria kivételével minden szomszédos állam ismeri a kettős állampolgárság jogintézményét, valamint biztosítja a külföldön élők szavazati jogát. Az állampolgárság kiterjesztése – Szlovákia<sup>21</sup> és részben Ukrajna kivételével – nem okozott konfliktusokat a szomszédos államokkal. Korábban Szlovákia is biztosította a kettős állampolgárságot. Emlékeztet, hogy Szlovákiában a magyar állampolgársági törvény módosítása után voltak parlamenti választások, amelyek főszabályként a kisebbségi (magyar) kérdés tematizálásával járnak.<sup>22</sup> Az új magyar választási törvény lehetővé tette, hogy a más országokban élő, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok is szavazzanak az országos listára, így a külföldi magyarok is részt vehetnek a magyarországi politika alakításában: regisztrálás után, levélben szavazhatnak.<sup>23</sup> Ennek egyik legfontosabb hatása az, hogy a magyarországi pártokat

<sup>20</sup> Lásd a Kiss Tamás által felvetett kérdéseket a Magyar Kisebbség vitaindító tanulmányában: Kiss Tamás: Nemzetdiskurzusok hálójában. Az állampolgárság-politika, mint a magyar nemzetre vonatkozó klasszifikációs küzdelem epizódja és eszköze, *Magyar Kisebbség*, 2013/3–4., 7–95. p.

<sup>21</sup> VASS Ágnes: Szlovák-magyar kettős állampolgárok szlovák állampolgárság nélkül, *Magyar Kisebbség*, 2013/3–4., 129–151. p.

<sup>22</sup> L. az NPKE elemzését: *Politikai játékszerré vált a kettős állampolgárság kérdése*, <[http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/Politikai\\_jatekszer\\_kettos\\_allampolgarsag\\_K01.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Politikai_jatekszer_kettos_allampolgarsag_K01.pdf)> (letöltve: 2015. 10. 20.); illetve: Rejtett kamerákkal figyelik a kettős állampolgárságot igénylőket, *kitekinto.hu*, <[http://kitekinto.hu/karpatmedence/2011/04/24/rejtett\\_kamerakkal\\_figyelik\\_a\\_ketts\\_allampolgarsagot\\_igenylket/](http://kitekinto.hu/karpatmedence/2011/04/24/rejtett_kamerakkal_figyelik_a_ketts_allampolgarsagot_igenylket/)> (letöltve: 2015. 10. 20.).

<sup>23</sup> A külföldiek szavazatának alakulásáról a 2014-es magyarországi választásokon L.: HERNER KOVÁCS Eszter – ILLYÉS Gergely – RÁKÓCZI Krisztián: Külföldi szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon, *Kisebbségkutatás*, 2014/2., 7–19. p.

rakényszeríti, hogy politikájukban, kampányukban hangsúlyosan figyelembe vegyék a külföldi magyarságot. Egyebek mellett ennek is köszönhető, hogy a 2014-es magyarországi választási kampányban (legalábbis az utolsó szakaszban) nem volt kampánytéma a külföldi magyarság.

A kedvezményes honosításnak is szerepe volt abban, hogy a 2014-es európai parlamenti választásokon több külföldi magyar felkerüljön a Fidesz-KDNP listájára és mandátumot szerezzen.<sup>24</sup>

Az állampolgárság kiterjesztésének – mint ahogy a magyar állam nemzetpolitikájának – elsődleges célja a külföldi magyarság önszerveződésének, közösségépítésének erősítése, támogatása. Ebből a perspektívából az állampolgárság kiterjesztése – az igénylések számának alakulását és a közösségépítésre gyakorolt hatását tekintve – elérte az állampolgársági törvény módosításánál megfogalmazott célokat. A magyar állampolgárság kiterjesztése az egyszerűsített honosítás által pozitív visszhangra talált a külföldi magyarság körében. Az igénylők száma és az igénylés folyamatossága azt jelzi, hogy a külföldi magyarok számára – az igénylés motivációjától függetlenül – fontos a magyar állampolgárság.<sup>25</sup>

\*

Természetesen az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztésének hatása nem értelmezhető önmagában. A tágabb magyarországi és adott országbeli nemzetpolitikai lépések, valamint az adott szomszédos állam kisebbségpolitikája is befolyásolja az adott közösséghez, az adott államhoz és Magyarországhoz vagy az összmagyarsághoz való viszonyt. Ennek ellenére megkockáztatom, hogy az állampolgárság kiterjesztése, a szavazati jog biztosítása mobilizálta a külföldi magyar szervezeteket, ami az adott pártokra leadott voksokká is konvertálható (akár konkrétan a 2014-es szerbiai választásokat, akár a külföldi magyar szervezetek állampolgárságigénylést segítő szervezési munkáját nézzük). Ez, a magyar média hatása, a támogatáspolitikai, a szimbolikus cselekvések mellett a magyarsághoz, részben a magyar államhoz való kötődést erősítette, ami a magyar identitás megerősödését is eredményezte. Ezzel szemben vannak figyelemreméltó állítások, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül. Szemléltetésképp Salat Levente korábban hivatkozott állításai mellett Pogonyi Szabolcs meglátását idézem: „A szavazati jog kiterjesztése sem erősíti az összetartozást. A magyarországi pártpolitika határokon túlra történő exportja és a határon

<sup>24</sup> ILLYÉS Gergely – RÁKÓCZI Krisztián: Európai parlamenti választások a Kárpát-medencében – magyar szempontból, *Kisebbségkutatás*, 2014/2., 20–33. p.

<sup>25</sup> Előreláthatólag 2018-ig egymillióra emelkedik a kettős állampolgársággal rendelkező külföldi magyarok száma.

túli politika importálása feszültséget kelthet a határon túli és az anyaországi magyarok között.”<sup>26</sup>

A magyar nemzetpolitika, a külhoni magyarok támogatása egyrészt beleilleszkedik az európai trendekbe, másrészt pedig sajátosságai vannak. A cél azonos: a külhoniak megmaradásának támogatása, illetve kötődésük erősítése az anyaországhoz. A külhoniakat támogató állami politika szintjén viszont Magyarország nemcsak a legaktívabbak közé tartozik, hanem az egyik legkomplexebb állami adminisztrációval rendelkezik. Ez megnyilvánul a törvényhozás és a döntéshozatal (az erre a célra létrehozott közös állami, illetve magyar-magyar fórumok) szintjén. A nemzetpolitika célja, hogy az egyéneket az intézmények által a közösségbe, a nemzetbe, a közösséget pedig kollektívumként az adott ország politikai rendszerébe integrálja. Az intézményesítés ad alapot a magyarság többszintű nemzeti integrációjához: 1) egyéni szinten a külhoni magyarok kötődésének erősítése egyrészt a magyar államhoz, másrészt a saját közösségükhöz; 2) közösségi szinten a magyar közösségek kötődése a magyar államhoz és közösségként az adott államhoz (kollektív elismerés és jogok, autonómia); 3) a magyar nemzet, az – egyéni és kollektív vonatkozásban integrált – összmagyarság integrációja az EU-ba.

A magyar nemzetpolitikáról, ezen belül az állampolgárság kiterjesztéséről, a magyar-magyar együttműködésről, a kormányzati struktúra átalakításáról, a külhoni magyar pártok politikájának a külhoni magyar közösségekre gyakorolt hatásáról még nem tehetünk megalapozott állításokat. Ezek értékelése, megítélése a későbbiekben történhet meg, a mérce mindenképpen a külhoni magyarság önszerveződésére gyakorolt hatása, a külhoni közösség-építés sikerességével lesz mérhető.

<sup>26</sup> POGONYI Szabolcs: Nemzetpolitika a határon túli szavazati jog fogságában, *Magyar Kisebbség*, 2013/3–4. , 219–225. p.