

KÖZÉP-EURÓPAI KÖNYVEK

A STÁTUSTÖRVÉNY

*

ELŐZMÉNYEK
ÉS KÖVETKEZMÉNYEK

TELEKI LÁSZLÓ ALAPÍTVÁNY

A STÁTUSTÖRVÉNY

ELŐZMÉNYEK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK

Teleki László Alapítvány
2002

*A kötet a Teleki László Intézetben
2001. november 30-án megrendezett
„A STÁTUSTÖRVÉNY:
ELŐZMÉNYEK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK”
konferencia anyagait tartalmazza.*

Szerkesztette:
Kántor Zoltán

A kötet a Teleki László Intézet
könyvkiadási programja keretében készült.



A kiadvány megjelenését
az Oktatási Minisztérium
Nemzeti Kisebbségi és Fejlesztési programja
„Kulturális külpolitika és nemzeti identitás”
alprogramja és a XXI. Század Intézet
támogatta.

Olvasószerkesztő:
Fedinecz Csilla

© Teleki László Alapítvány, 2002
Felelős kiadó: Diószegi László

ISBN 963 85774 7 9
ISSN 1417-9180

TARTALOM

Bevezető	7
ELMÉLETI SZEMPONTOK	
SCHÖPFLIN GYÖRGY A magyar státustörvény: politikai, kulturális és szociológiai kontextusok	9
KÁNTOR ZOLTÁN Státustörvény és nemzetpolitika: elméleti szempontok	18
A STÁTUSTÖRVÉNY A JOGALKOTÁSBAN	
JAKAB ANDRÁS Jogalkotói töprengés a kedvezmény- törvényről a kodifikáció szakmai szabályai tükrében	29
RENATE WEBER Az anyaország és kisebbségei: európai standardok?	36
TÓTH JUDIT A státustörvényről – A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében	57
VARGA ATTILA Jogalkotási szempontok és politikai kifogások: magyar–román véleménykülönbségek a kedvezménytörvénnyel kapcsolatban	70
CONSTANTIN IORDACHI A nemzet újrarajzolt határai: a magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban	90

A STÁTUSTÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSA ÉS A MAGYAR KISEBBSÉGPOLITIKÁK

BÁRDI NÁNDOR

A kedvezménytörvény mint támogatáspolitikai lehetőség:
segélyezés vagy építkezés? – Problémafelvetés 117

VERESS LÁSZLÓ

Határon túli támogatások – elmélet és gyakorlat 127

JÓZSA LÁSZLÓ

A vajdasági ajánló/partnerszervezet működtetésével
kapcsolatos elképzelések, valamint a Vajdaságba irányuló
támogatási rendszer perspektívái 133

SZÉKELY ISTVÁN

A kedvezménytörvény romániai végrehajtásának dilemmái 141

KEREKASZTAL

A státustörvény és a kisebbségi társadalmak
– a kerekasztal-beszélgetés szerkesztett változata – 149
Vitavezető: Heltai Péter

Résztevők: Bakk Miklós (Románia)

Brenzovics László (Ukrajna)

Dobos Ferenc (Magyarország)

Öllős László (Szlovákia)

Losoncz Alpár (Jugoszlávia)

Szerzők 163

BEVEZETŐ

A kötet a Teleki László Intézet és a XXI. Század Intézet által 2001. november 30-án szervezett konferencián elhangzott előadások alapján készült tanulmányokat tartalmazza.

A két intézet fontosnak tartotta, hogy a státustörvény elméleti problémáit és gyakorlati következményeit magyarországi és külföldi szakértők részvételével megvitassa. Ennek érdekében sikerült mozgósítani a magyarországi és a szomszédos országok kisebbségi szakértőit. A szervezők szándéka szerint Románia és Szlovákia, mint a két „problematicus” szomszédos állam, többségi nemzetéhez tartozó szakértői is bemutathatták volna álláspontjukat. Ez csak félig sikerült. A szlovákiai meghívottak az utolsó pillanatban lemondták részvételüket. A szervezők külön örömeire szolgált, hogy Schöpflin György, a London School of Economics professzora elfogadta meghívásukat.

A konferenciát Fricz Tamás, a XXI. Század Intézet tudományos igazgatója és Czoch Gábor, a Teleki László Intézet főigazgató helyettese nyitotta meg. Az első részbe az elméleti tanulmányok kerültek, a következőbe pedig a jogi megközelítések. Ezt követik a státustörvény és a határon túli támogatások összefüggéseire rávilágító írások. A kötetet a kerekasztal-beszélgetés szerkesztett változata zárja.

A konferencián nem hangzott el, viszont az írás relevanciája miatt fontosnak tartottuk közölni Constantin Iordachi tanulmányát.

ELMÉLETI SZEMPONTOK



A magyar státustörvény: politikai, kulturális és szociológiai kontextusok

SCHÖPFLIN GYÖRGY

Univerzalizmus és partikularizmus

A világnak sokféle interpretációja lehetséges, és ezek közül egyik sem tarthat igényt kizárólagosságra. Ugyanakkor mindegyik interpretációs módszernek megvan a maga szellemi és sok esetben ideológiai kontextusa, ezért nagyon is fontos, hogy – amennyire csak lehetséges – az általunk éppen vizsgált kérdést megpróbáljuk mintegy kívülről szemlélni. A követendő metodológiai alapmegközelítés ebben a vonatkozásban az, hogy a társadalmi folyamatokat két szemben álló szélső pólus között keletkező feszültség eredményeként próbáljuk megérteni; ezek a pólusok egymást erősítik, és egymás nélkül nem létezhetnek. Ilyen volt a hidegháború. A Nyugat, mint a liberális demokrácia bajnoka, sokkal könnyebben tudta álláspontját legitimálni addig, ameddig a demokráciát a marxizmus-leninizmus antidemokratikus gyakorlatával állíthatta szembe.

Ami a hidegháború utáni korszakot illeti, az egyik ilyen, központi jelentőségű polaritás az identitásnak a politikában játszott szerepével függ össze. Mennyi politikai hatalom kapcsolódjon a kultúrához és annak hordozóihoz, és kapcsolódjon-e egyáltalán? A lényegyet tekintve szembenállás azok között van, akik egyfelől maximális jelentőséget tulajdonítanak az univerzalizmusnak (vagyis tagadják a kultúra jelentőségét), másfelől pedig azok között, akik szerint a partikularizmus legalább akkora, ha nem nagyobb jelentőséggel rendelkezik, mint az univerzális tételek. Ez az univerzalista–partikularista szembenállás

egyáltalán nem új keletű. Megvoltak a maga előzményei a középkori római katolicizmus univerzalista igényeiben, és ami a mai kor számára relevánsabb, a Felvilágosodás racionalizmusának örökségében, amely a helyi eljárásokat, szokásokat obskurantistának bélyegezve utasítja el.¹

A partikularizmus azon formája, amely minden vitán felül a leginkább a figyelem középpontjában áll, és a legtöbb rosszalást váltja ki, az az etnicitás és a nemzet etnikai dimenziója. A legtöbb univerzalista, ha némileg vonakodva is, de elfogadja a nemzetek és a nemzeti lét realitását; ugyanakkor ragaszkodik ahhoz, hogy a demokráciában a legtöbb nemzet hasonló, és az állam – lehetőség szerint inkább a polgári, semmint a nemzetállam – az etnicitáshoz csak minimálisan, vagy inkább sehogyan se kapcsolódjon. Minden olyan próbálkozás, amely az etnicitás realitása mellett érvel, aláássa az állampolgárság normáit, továbbá összeegyeztethetetlen az állampolgárság és a civil társadalom eszméjével.

Másfelől, reálisan – a reális itt arra a szociológiai kategóriára utal, amely elismeri, hogy bizonyos folyamatok immúnisak a dekonstrukcióval szemben vagy a dekonstrukció után reprodukálódhatnak – az etnicitás sokkal komplexebb és finomabb szerepet játszik a demokráciában. A konszenzus legmélyebb alaprétégei kulturálisan kódoltak, és ez a kód etnikus normaként artikulálódik. Ebben az értelemben a francia állampolgárság eszméje francia színezettel rendelkezik, a holland állampolgárság eszméjét pedig holland normák járnak át és így tovább. Ha semmi más nem, a nyelv mindig is bizonyos üzeneteket és emlékeket közvetít, amelyek egyeseket befogadnak, másokat viszont kizárnak.² Nem létezik semleges nyelv, és egyetlen állam sem működhet nyelv nélkül, így minden állam kimondatlanul is rendelkezik bizonyos, a nyelv által meghatározott és nem az állampolgársághoz kötődő normák készletével. A mítoszok-szimbólumok rendszere, amelyet minden kollektív entitás használ fennmaradása érdekében, hasonló szerepet tölt be. Vagyis az etnicitás tovább

¹ Zygmunt Bauman: *Legislators and Interpreters*. Cambridge: Polity Press, 1987.

² Yuri M. Lotman: *Universe of the Mind. A Semiotic Theory of Culture*. London: I. B. Tauris, 2001.

él, és logikusan vetődik fel a miért kérdés. Megválaszolandó az is, hogyan lehetséges az állampolgárság és az etnicitás kombinálása. Az első kérdésre a válasz az, hogy az etnicitás kiemelt szerepet játszik a koherencia fenntartásában, a közmegegyezés és a kommunikáció biztosításában. Az állampolgárságot illetően viszont nem önmagában az etnicitás a probléma, hanem az intézményi, eljárási és állampolgári normák gyengesége, különösen az imperszonális közszféráé; ez hozza létre az állam etnicizálódásának feltételeit.

Az 1945-öt közvetlenül követő időszak igencsak nem kedvezett a partikularizmusnak, mivel általános vélekedés szerint a nacionalizmushoz, a háborúhoz és a nácizmushoz kapcsolódott, és e három dolgot logikus ok-okozati láncolatba rendezték. Ebből következően bizonyos tételeket gyakorlatilag egyetemesnek deklaráltak: a demokráciát, az egységes Európát, a gazdasági növekedést, az állami gondoskodást, a jóléti államot, az antikolonializmust. A valóságban ezek meglehetősen partikuláris jellegűek voltak, és a francia, valamint az angol felvilágosodás uralkodó kulturális normáit juttatták kifejezésre. Az Európai Unió például a francia kategóriák és gondolkodásmód jól meghatározható mintáin épült fel.

Valójában ez az univerzalizmus a sikeres európai modernizátorok kultúrája volt, és további hegemoniáját a háború utáni sikere biztosította. Ezzel párhuzamosan a Nyugat és a Kelet, pontosabban a „Nyugat” és a „Kelet” között zajló hidegháború egyetemes normaként internalizálta a két modernista diskurzus nagyszabású konfliktusát. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a többi diskurzus kirostálódott, vagy marginálisnak és efemernek minősülve figyelmen kívül maradt. Ez lett a sorsa az 1960-as évek *etnikai újjáéledésének* (*ethnic revival*), amely gazdasági engedmények révén megszelídíthető tiltakozó mozgalmaként került azonnal a lomtárba.³ A partikularizmusokat mindenütt a haladás ellenségének, maradinak és reakciónak nyilvánították. Négy évtizedre ez az univerzalizmus került hegemon szerepbe. Ebből a nézőpontból azok a herderi eszmék, amelyek

³ Joseph Rotschild: *Ethnopolitics. A Conceptual Framework*. New York: Columbia University Press, 1981.

minden közösség értékteremtő jellegét mondták ki, perifériára szorultak, és még az 1960-as évek etnikai újjáéledése után is az addig domináns világkép őrizte tovább egyeduralkodó jellegét. A Nyugat ezzel az önképére formált univerzális kultúrával lépett be a hidegháború utáni korszakba.

Mélyebb szinten az európai politikai berendezkedés és a modernitás mindig is nagyfokú kulturális kohéziót követelt meg; ezen nyugodott a modern állam sikere, vagyis a kulturálisan kódolt konszenzus folyamatos jelenlétén. Ezt a kulturális kódoltságot etnicitásként határozhatjuk meg. Bauman világosan kifejtette: annak a ténynek, hogy az állam magába koncentrált a kulturális hatalmat, egyik nem szándékolt következménye az, hogy egyúttal az etnikai hatalmat is magába sűrítette.⁴ Ez az állam által koncentrált etnikai hatalom vált azután az etnikai identitások alapjává, az állam pedig érdekelt lett abban, hogy viszonyossági alapon fenntartsa ezeket az identitásokat.

Mélyebbre hatolva láthatjuk, hogy a modern európai állam egyszerre bizonyul politikainak-állampolgárinak és etnikusnak. A demokrácia és az állampolgárság önmagukban nem-etnikus normái etnikai színezetet kapnak, és bizonyos mértékig azt a kohéziót hívják segítségül, amelyet az etnicitás biztosít. A valóságban igencsak nehezen lenne elképzelhető, hogyan fogadnák el az emberek az etnikus normák által létrehozott konszenzus nélkül az állam mindenhová behatoló aktivitását, állandó rendszabályozó és újrarendező tevékenységét, szünet nélküli törekvését, hogy az embereket „olvashatóvá” („legible”) tegye.⁵ Ugyanakkor ezeket az etnikai elemeket folyamatosan kirostálják, szükségtelennek és irrelevánsnak minősítik, éppen azért, mert a hidegháború és közvetlen előzményei hatására szükségessé vált az univerzalizmusra való hivatkozás. A demokráciát az univerzalizmus függvényeként értelmezték, és miután ezt az előfeltevést elfogadták, logikus volt, hogy szellemi harcot indítottak a partikularizmus ellen. Nyugat-Európa társadalmaival

⁴ Bauman: *i. m.*

⁵ James C. Scott: *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press, 1998.

bizonyos mértékig sikerült az antipartikularizmus hegemoniáját elfogadtatni.

Általában is elmondhatjuk, hogy a sikeres nyugati modernizáció bebiztosította e gondolkodási modell egyeduralmát, és egy partikuláris gondolkodásmódot, gondolati stílust univerzálisként vezetett be.⁶ A marxizmus-leninizmus – amelyet nem tekinthetünk másnak, mint a Felvilágosodás eszmeköréből kiinduló deformált hajtásnak – az univerzalizmus egy még inkább szigorúan megrendszabályozott variánsát, valamint az ehhez tartozó gondolkodási stílust próbálta meg uralomra juttatni. Míg Nyugat-Európában az univerzalizmus és a partikularizmus közötti kapcsolat tényét egyszerűen a föld alá száműzték, addig a kommunizmusban hivatalosan törvénytelennek minősítették (szocialista internacionalizmus), és a Szovjetunió gondolkodási stílusát, amelyre igencsak rányomta a bélyegét annak orosz eredete, univerzális kommunizmusként oktrojálták másokra. A sztálinizmusnak ezt a sajátos örökségét soha nem sikerült leküzdeni.

Ugyanakkor 1989 eseményeivel megkezdődött az európai univerzalizmus relatív, reflexív jellemzőinek feltárulása, és egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az európai univerzalizmus nagyon is sajátosan európai jelenség. Ezt önmagában semmiképpen sem tarthatjuk kárhoztatandónak. Ami itt problematikus, az az univerzalitás igénye. A hidegháború kemény politikai kényszereinek felpuhulásával egyre több fény vetült azoknak a diskurzív stratégiáknak a jellegére is, amelyeket a hidegháború életben tartott.

Azóta Európa egy olyan komplex küzdelem időszakát éli, amelyet leginkább az univerzalisztikus diskurzusok és a rájuk épülő politikák (emberi jogi normativitás, *acquis*, multikulturalizmus, kisebbségi jogok), valamint a partikularista diskurzusok és politikák (diverzitás, lokalizmus, a tudás partikuláris formái) harca jellemez; ez ingatag, a globalizáció által még tovább fenyegetett egyensúlyt eredményezett. A globalizációt többszintű folyamatok (tőke, pénzügyek, információk, technológia, szabadidő) összességeként foghatjuk fel; ezek egyetlen összemérhető-

⁶ Mary Douglas: *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1986.

ségi kritériumot igyekeznek bevezetni, amely lényegét tekintve nem más, mint a profit kritériuma minden tevékenységi forma számára, és mindent e kritérium szerint törekszenek értelmezni. Ez szükségszerűen marginálisnak vagy irritálónak bélyegezve értékeli le a helyi normákat.

Ahogy arról fentebb már szóltunk, mindegyik európai államnak van valamifajta etnikai alapja (ami csak a kimondottan multietnikus államokban szembeötlő); ez etnikai szolidaritást, diskurzusokat, mítoszok és szimbólumok komplexumát foglalja magában, amit azonban az állampolgárság eszméjéből fakadó normák és szabályok ellensúlyoznak (eljárás, szabályozás, joguralom). Mind a kettőre szükség van, de jelenleg alapvetően az állampolgárság eszméjéből származó normák állnak előtérben. A globalizációnak van egy nem várt következménye – erodálja a nagy kultúráknak az univerzalitásra formált igényét, és megkérdőjelezi saját etnicitásuk tagadását, még akkor is, ha ténylegesen ez a tagadás az általánosan elterjedt. A legjobb példa Franciaország, amely újra és újra ellenállást tanúsít a globalizációval szemben; a brit konzervatív párt a maga diskurzív stratégiáival – e párt az angol nacionalizmus pártjává vált – nem is áll olyan messze Franciaországtól az „Európával” szembeni önmeghatározás útján történő identitáskeresés terén.

Közép- és Délkelet-Európában a posztkommunista országok a kommunizmus összeomlása után demokratikus politikai berendezkedést vezettek be, azonban a kommunizmus okozta pusztítás következményeképpen nem rendelkeztek elégséges állampolgári tartalékkal; ennek az lett az eredménye, hogy sokkal nyíltabban támaszkodtak etnikai normáikra, mint ahogyan ezt a Nyugat szerette volna. Az egész problémakört tovább súlyosbította Jugoszlávia tragédiája.⁷ Jóllehet Jugoszlávia szétesésének és az azt követő háborúnak az etnikai nacionalizmuson kívül voltak más okai is, Nyugaton számosan egyszerű, habár redukcionista magyarázatokat kerestek, és a bekövetkezett eseményeket végletekig leegyszerűsített okoknak tulajdonították,

⁷ Tim Judah: *The Serbs. History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*. London: Yale University Press, 1997; Laslo Sekelj: *Yugoslavia. The Process of Disintegration*. New York: Columbia University Press, 1993.

nem utolsó sorban azért, mert azzal, hogy destruktivitást tulajdonítottak a nacionalizmusnak, megerősítették az 1945 után kapott kognitív modellek érvényét. Azok a félelmek, hogy a pusztító kór a nyugati demokráciára is áterjedhet, eltűlözöttak voltak ugyan, de tovább erősítették a Nyugat ellenérzését a nacionalizmussal és az etnicitással kapcsolatban. 1989 után a nyugati vezetőknek és a közvéleménynek sokféle új tudásra kellett szert tennie, új módon kellett saját és mások diskurzusaira tekintenie; a tudás új formáinak elsajátítása pedig sohasem megy egykönnyen.

A magyar státustörvény

Ez az a háttér, amelynek fényében a magyar státustörvényt szemlélünk kell. Valójában Európában egy egész sor hasonló politika és jogalkotás létezik, amelyekben kifejeződésre jut az állam etnikai alapja, de mindezt tudatosan figyelmen kívül hagyják, méghozzá nem véletlenül, mivel az a határozott törekvés az egyeduralkodó, amely mindent az állampolgárság eszméjének szemüvegén keresztül kíván látni.⁸ Ez segít megérteni a státustörvény által kiváltott reakciók ellentmondásosságát, ugyanis az elfogadás nagyfokú idegenkedéssel párosul.

Átfogóbban tekintve, a státustörvény két dimenzióval rendelkezik. Az egyik az a törekvés, amely Magyarország és a szomszédos országokban élő magyar közösségek kapcsolatainak szabályozását tűzte ki célul; ezt a problémát nem Magyarország idézte elő, hanem az 1918-ban győztes hatalmak. A helyzet az, hogy már a magyar állam pusztja léte is feszültséget generál Magyarország és a szomszédos államokban élő magyar kisebbségek között, tekintettel a közös kultúra által teremtett bensőséges kapcsolatra.⁹ Ez a bensőségeség mindig megvan az anyaországok és a szomszédos országokban élő kisebbségeik viszonyában, még azokban az esetekben is, amikor pedig ezt szigorúan kordában tartják,

⁸ Lásd Grúber Károly: „Pozitív, nemzeti alapú intézkedések a kisebbségek és határon túli nemzetpolgárok identitásának megőrzésére Európában”. *Pro Minoritate*, 2001, Ősz, 52–65.

⁹ Michael Herzfeld: *Cultural Intimacy. Social Poetics in the Nation-State*. London: Routledge, 1997.

például a svájci és a belgiumi frankofón közösségek és Franciaország kapcsolatában. Már csak abból következően is, hogy nyelvészeti értelemben ugyanazt a nyelvet beszélik, a frankofónokat több minden köti össze, mint ami elválasztja; ebből szükségszerűen következik a Franciaországgal való kapcsolat meghatározásának szükségessége. Ez még inkább vonatkozik Magyarországra és a magyarul beszélők közösségének kapcsolatára. A státustörvény e célt kívánja megvalósítani. Végso soron a kultúrát nem lehet elválasztani a politikai hatalomtól, és a politikai hatalom, legalábbis egy meghatározott szinten, szükségszerűen az államhoz kapcsolódik.

A státustörvény másik, szélesebb kontextusát az a történelmi törekvés alkotja, hogy a kulturális dimenzióban létrejöjjön a magyar nemzet mint modern közösség új narratívája. Nagy-Magyarország összeomlása 1918-ban katasztrofális volt a modernitás magyar modellje számára, és azóta Magyarország küszködik, hogy egy új narratívát találjon, amelyben a modell az új kontextusban újrafogalmazható; ez a modell vitán felül nagyon fontos Magyarországra Európába történő visszatérése és az Európai Unióhoz történő csatlakozása szempontjából. Ebből következően a törvény, megalkotói szándéka szerint, egyszerre tükrözi a demokrácia, az európai környezet és a magyar állam szükségleteinek követelményeit.

Ugyanakkor a dolgok sohasem olyan egyszerűek, mint amilyenek első látásra tűnnek. Azt lehetett volna várni ugyanis, hogy Magyarország törekvése – a szomszédos államokban élő magyarokkal való kapcsolatainak explicitté és világossá tétele – általános helyesléssel találkozik majd, de nem ez történt. Mindezt összevéve, az európai államok többségében hasonló szabályozás van érvényben a határon túl élő nemzettársakkal való kapcsolatokat illetően, de tekintettel az etnicitás fentebb elemzett háttérbe szorítására és kiszűrésére, ez nagyjából figyelmen kívül is marad. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról nem tartalmaz semmilyen információt az Egyesült Királyság és Írország idevágó jogalkotásáról; csak csodálkozhatunk azon, miért nem tartották érdemesnek ezen információk közlését. A státustörvény világossá tette a helyzetet, és egyesekben ez bizonyos fokú zavart idézett elő.

Mindenesetre az elkötelezett univerzalistáknak meg kellett támadniuk a törvényt, és ezt meg is tették, miközben nem voltak képesek meglátni saját előfeltevéseik etnikus alapjait.

Magyarország kis ország, nem igazán játszik jelentős szerepet Európában. Az a képessége, hogy hallassa hangját, messze elmarad az olyan országokétól, mint például Franciaország. Ezért valószínű, hogy a státustörvény – bár néhol támadják – kikerül a figyelem előteréből, és viszonylag rövid idő alatt elfogadják majd mint az európai rend egyik standard elemét, éppen úgy, ahogy másutt sem vesznek tudomást az etnicitásról és az állam etnikai alapjáról.

Végző soron minden állam gondoskodik mind az egyéni jogok, mind a kollektívum – vagyis a kulturális kontextus, amelyben az egyén gyakorolja jogait – reprodukciójának védelméről. A kollektív normák az emberi tevékenység alapvető aspektusát képezik, pontosan azért, mert ezek a normák biztosítják, hogy az egyén kulturálisan ne legyen meztelen, hanem olyan kontextusban tevékenykedjen, amelyben cselekedeteit megértik.¹⁰ A státustörvény, lehetőségeket kínálva az összes magyar kulturális reprodukciójához, jelentős hozzájárulást jelent ehhez a stratégiához, és elfoglalhatja a maga helyét a többi, az etnicitást az állampolgárság keretei között szabályozni kívánó megoldási kísérlet mellett. A magyar státustörvény azzal, hogy az állampolgárságot elválasztotta az etnikai identitástól, valamint világosan definiálta és elkülönítette a magyar állampolgársággal rendelkező és a más államokban élő, de magyar nemzetiségű személyek fogalmát, az állampolgárság fogalmát fejlesztette és gazdagította. A törvény bírálói minden bizonnyal nincsenek tisztában saját kiinduló alapelveikkel és implicit előfeltevéseikkel, amelyek maguk is etnikusan kódoltak, és ezért őszintén azt hiszik, hogy univerzalista álláspontot artikulálnak. A fentebbi elemzés ezeket a rejtett motívumokat próbálta meg feltárni, és ezáltal a vita számára hozzáférhetővé tenni.

Fordította: Sisák Gábor

¹⁰ Mary Douglas, Steven May: *Missing Persons. A Critique of Personhood in the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, 1998.

Státustörvény és nemzetpolitika: elméleti szempontok

KÁNTOR ZOLTÁN

Tanulmányomban a nemzetpolitika keretében elemzem a státustörvény hatálya alá kerülő személyek kérdését, amely, ha nem is azonos, de implikálja a *ki a magyar* megválaszolását. Elméleti szinten ez a különböző nemzet-meghatározások, illetve az egyén és a nemzet viszonyának vizsgálatára redukálódik.

Felvállalva vagy sem, minden állam folytat valamilyen nemzetpolitikát. A huszadik századi nemzetállam, amely az etnokulturális semlegesség látszatát igyekszik fenntartani, a gyakorlatban elsősorban valamelyik etnikum, nemzet vélt vagy valós érdekét érvényesíti. A nemzetpolitikának két vetülete van, amelyek vizsgálatát módszertanilag külön kell választani. Az egyik a saját nemzetállamban érvényesül, és ezt – Rogers Brubaker nyomán – nemzeterősítő politikának, nemzeterősítő nacionalizmusnak nevezhetjük; a másik az állam határain kívül élőkre irányul, és anyaországi nacionalizmusként határozhatjuk meg. Nacionalizmuson – értéksemlegesen – egyszerűen nemzeti elven alapuló politikát értek. Előadásomban kizárólag ez utóbbival, az anyaországi nacionalizmussal, a határon túli magyarokra vonatkozó nemzetpolitikával, foglalkozom. Ez a nemzetpolitika valamilyen formában, implicit vagy explicit módon, meghatározza a saját etnokulturális csoportjukhoz tartozókat.

A státustörvény megszületésének folyamata két kulcskérdést vet föl. Az egyik az, hogy ki a magyar, a másik pedig, hogy ezt ki határozza meg. Az utóbbival kezdem.

Kik határozzák meg, hogy ki a magyar?

Sokféleképpen meg lehet határozni, hogy ki a magyar, viszont a döntő kérdés az az, hogy ki intézményesíti a meghatározást, ki

és milyen formában teremti meg a jogi keretet és biztosítja annak végrehajtását. Ennek az intézményesítésnek legitimnek kell lennie, és hatalmi támogatással kell rendelkeznie. A nemzet-meghatározás intézményesítéséhez szükséges hatalommal csupán az állam rendelkezik. Ezért kiemelten fontos megvizsgálni az olyan jogszabályokat, mint a státustörvény. A jog nem megfelelő eszköz a nemzethez való tartozás meghatározására. Varga Attila szerint: „A jog általában, illetve a jogszabályok nem alkalmasak arra, hogy meghatározzák bárkinek is a nemzeti hovatartozását. A jog csupán azt határozhatja meg, hogy adott esetben ki a magyar állampolgár, kik azok a személyek, akikre nézve a magyar állam főhatalmi jogosítványait gyakorolja. Ez azonban nem zárja ki, hogy a magyar jogalkotó jogosítványokat, kedvezményeket vagy éppen kötelezettségeket írjon elő más országok állampolgáira nézve, különösen, ha azok Magyarországon tartózkodnak.”¹ Így látja ezt Tóth Judit is: „a magyar nemzethez tartozás jogi szempontból érdemben nem határozható meg, legfeljebb formálisan (például anyanyelve magyar, vagy – a szabad identitásválasztás alapján – az illető nyilatkozatot tehet magyar nemzetiségről)”.² Bár a státustörvény nem határozza meg, ki a magyar, a végrehajtás által felvetett kérdések óhatatlanul ahhoz vezetnek, hogy ezt valamilyen formában mégis megtegye. A státustörvény, a MÁÉRT állásfoglalások, mint jogi aktusok a jogosultságra vonatkozó kritériumok megállapításával gyakorlatilag az etno-kulturális értelemben vett magyar nemzetet határozzák meg a térségben. Intézményi értelemben a magyar állam, a MÁÉRT (ebben a keretben az összes politikai képvisellel rendelkező magyar párt vagy szervezet), és a határon túli ajánlószervezetek (információt szolgáltató szervezetek) teszik ugyanezt.

A státustörvény a magyar állam törvénye, és kizárólag a szomszédos államok egyes állampolgáira (magyar kisebbséghez tartozókra, illetve házastársaikra) vonatkozik. A törvényt a magyar országgyűlés szavazta meg 92%-os többséggel. Az állam, a mindenkori kormány rendelkezik azzal a hatalommal és legitimitással, hogy területén intézményesítsen egy nemzet-

¹ Varga Attila: A jogállástól a kedvezményekig. *Fundamentum*, 2000. 3. sz., 104.

² Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ*, 2001. 4. sz., 14.

konceptiót. Az anyaország legitimitása és hatalma viszont nem mindig elég, amikor a határain túl élőkre vonatkozóan hoz a nemzet-meghatározást érintő politikai intézkedéseket. Jelen esetben ezt a célt szolgálja a MÁÉRT, amelyet azzal az elsődleges céllal hoztak létre, hogy a parlamenti vagy tartományi képvisellel rendelkező, ezáltal legitim pártok és szervezetek közösen vegyenek részt a státustörvény kidolgozásában. Ez által megteremtődött az a formai követelmény, hogy a kárpát-medencei magyar szervezetek közösen hoznak döntést az etnokulturális értelemben vett magyar nemzetről. A MÁÉRT legitimálja azokat a döntéseket, amelyeket a magyar állam hoz a határon túli kisebbségekre vonatkozólag, és így mint intézménynek kulcs szerepe van az etnokulturális értelemben vett magyar nemzet meghatározásában. Ugyancsak a MÁÉRT az, amely úgymond a javaslatokat adja a magyar kormány, s ezzel egyidejűleg a határon túli szervezetek számára is. A státustörvényt a magyar parlament szavazta meg, formálisan a MÁÉRT felkérése alapján. A MÁÉRT-ről Németh Zsolt a következőket mondta: „A magyarság ma már nem csupán kulturális nemzet ilyen értelemben, hanem olyan közösség, amelynek politikai teste is van. A Magyar Állandó Értekezlet politikai téren képviseli, megjeleníti a 15 milliós magyar nemzetet. Ehhez a politikai testhez nemcsak a politikai szervezetek tartoznak, nemcsak a politikai elit integrációja jelenti a politikai integrációt, hanem a státustörvénnyel immáron a közember számára is hétköznapi valósággá válik mindez.”³

Végül ebben a körben a határon túl működő információt szolgáltató szervezetek azok az intézmények, amelyek összegyűjtik a magyar igazolványra vonatkozó kérelmeket. A kérelem elfogadásához a nemzethez való tartozás vállalásán, azaz az önidentifikáción túl igazolás szükséges valamelyik oktatási, egyházi vagy politikai szervezet részéről. A MÁÉRT, valamint a helyi irodák és szervezetek azok, amelyek a Magyar Országgyűlés által megfogalmazott elvek alapján gyakorlatilag eldöntik a jogosultságot. Tehát azt, hogy ki magyar. „Akinak nem ítélik oda az igazolványt, azt magyarnak sem ismerik el” – figyelmeztet,

³ Németh Zsolt felszólalása a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitáján, az Országgyűlés 2001. április 19-i ülésnapján.

jogosan, a szlovákiai Öllös László, amikor számba veszi a lehetséges buktatókat.⁴

Az előbbieken azzal foglalkoztunk, hogy mely intézmények határozzák meg a nemzethez való tartozást, a továbbiakban pedig azokkal a kérdésekkel foglalkozunk, hogy milyen szempontok szerint határozhatók meg a jogalanyok.

Ki a magyar?

A törvény hatálya alá kerülő személyek körének meghatározását végigkísérte az objektív és szubjektív kritériumok közötti vita. Az identitás szabadságának szubjektív elve ütközött a nyelvismeret, illetve a magyar intézményekhez – egyház, párt, szervezet – való tartozás objektív kritériumaival. A határon túli magyarok jogállása körüli vita elméleti síkon lényegében a nemzethez tartozás meghatározása körül forgott. Annak ellenére, hogy a *ki a magyar* kérdést a kedvezményeokről szóló törvény nem érinti, mégis arról van szó, hogy tisztázni kell: a határon túl élők közül kik tartoznak a magyar etnokulturális értelemben vett nemzethez. A törvénytervezet úgy próbálja meghatározni a törvény hatálya alá kerülők körét, hogy *csak* a magyar etnokulturális nemzethez, de az *összes* ahhoz tartozó személy kerüljön a hatálya alá. A törvény szándékát a preambulum fejezi ki, amely szerint a magyar Országgyűlés a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudatának a biztosítása végett alkotta meg a törvényt.

A nemzet különféle meghatározásai két csoportra oszthatók. Az egyik megközelítés a nemzetet a modern kor termékének tekinti, amely társadalmi változások következményeképpen és az államhoz kötötten jött létre. A másik megközelítés az etnikai magot hangsúlyozza, amely jóval a modern nemzetek megjelenése előtt is létezett. Ezek a megközelítések elsősorban a nyelvet és a kultúrát, valamint az etnoszimbólumokat hangsúlyozzák. Az említett nemzetdefiníciók hivatkozási pontjai, előfeltevései különbözőek, esetenként egymást kizáróak. Viszont alaposabban

⁴ Öllös László: Hova tartozhatunk? *Fundamentum*, 2000. 3. sz., 101.

megvizsgálva a helyzetet, szembetűnik, hogy a különböző politikai csoportosulások politikai érdekeiknek, ideológiájuknak megfelelően használják a számukra leginkább kedvezőnek vélt meghatározást. Szűcs Jenő találóan állapítja meg, hogy a magyar politikai elit a monarchia idejében kulturális nemzetként határozta meg magát az osztrákokkal szemben, és politikai nemzetként a Magyar Királyság területén élő kisebbségekkel szemben. Bármely nemzetpolitikában felfedezhető ez a kettős viszonyulás. Emiatt csak különböző elvekre támaszkodó politikákról beszélhetünk. A politikai nemzet tulajdonképpen nem jelent mást, mint egy adott ország állampolgárainak összességét. Nézetem szerint hibás ezt a fogalmat használni, nem utolsó sorban azért, mert semmilyen segítséget nem nyújt a nemzetpolitika elemzéséhez.

Elméleti szinten a kérdést a legkomolyabban Bauer Tamás vetette fel.⁵ Szerinte a romániai magyarok a romániai politikai közösség tagjai azáltal, hogy a romániai magyarok román állampolgárok, és részt vesznek a romániai politikai életben. Tekintetűk-e ez által a román politikai nemzet tagjainak is? Ehhez tisztázunk kell a kulturális és politikai nemzet fogalmát: az előbbi etnokulturálisan határozza meg a nemzetet, és a közös nyelvre és kultúrára helyezi a hangsúlyt, az utóbbi pedig az egy államon belül élőket tekinti egy nemzet tagjainak. A politikai a jelző, az alany pedig a nemzet. A kulturális (más szóhasználattal az etnokulturális) nemzet esetében a kulturális a jelző, az alany ugyan csak a nemzet. A hangsúly a nemzet fogalmán van. A kérdés ugyanúgy merül fel, mint a polgári, illetve etnikai nacionalizmus esetében.⁶ A Bauer Tamás által használt értelemben a magyar politikai nemzet és a magyar állampolgárok egymást átfedő fogalmak. E logika mentén a romániai, szlovákiai stb. magyarok a román, szlovák stb. politikai nemzet tagjai. Amennyiben a politikai nemzetet azonosítjuk az állampolgársággal, ez így is van. Viszont ebben az esetben szinte fölösleges a politikai nemzet fogalmát használni. Magyarországi szemszögből tekintve talán jogos ezzel a fogalommal élni, lévén, hogy a magyarországi kisebbségek

⁵ Bauer Tamás: A hazátlanság tartósítása. *Népszabadság*, 2001. január 10.

⁶ Kántor Zoltán: Polgári nacionalizmus? *Provincia*, 2000. 7. sz.

részesei voltak a 19. századi modern nemzet kialakulásának és a nemzetépítési folyamatnak. A jelenleg kisebbségekhez tartozókról pedig elmondható, hogy kettős nemzeti identitással (így magyarral is) rendelkeznek. A Magyarországgal szomszédos államok magyar kisebbségei esetében ez nincs így. A jelenlegi magyar kisebbségek nem vettek részt a szomszédos nemzetek kialakulásában, s az 1918 utáni nemzetépítési folyamatok részben e kisebbségek ellen irányultak.⁷ Kettős identitásról nem beszélhetünk, legfeljebb a vegyes házasságok esetében.

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

Bauer Tamás, a státustörvény radikálisan elutasító SZDSZ képviselője szerint e törvény tulajdonképpeni üzenete a következőképpen fogalmazható meg: „A ti voltaképpeni hazátok a magyar állam, és nem az, amelynek polgárai vagytok. [...] a magyar állam

⁷ Erre a különbségre Molnár Gusztáv hívta fel a figyelmemet. – K. Z.

szíve szerint megadná... amit attól az államtól, amelynek fennhatósága alá Trianon rendelt titeket, hiába vártok. [...] ne reméljetekek integrálódást annak az államnak a politikai közösségébe, amelynek polgárai vagytok [...] továbbra is reménykedjetekek valami másban, holott az valójában sohasem valósulhat meg”.⁸ Bauer szerint ez a törvény különösen azért ártalmas, mert már elindult egy olyan folyamat, melynek végeredményeként a kisebbségi magyarok hazájuknak fogják tekinteni azt az államot, amelyben élnek. E folyamatot törné meg a státustörvény, amely szembe fogja állítani a kisebbségi magyarokat a többségi lakossággal, s így a szomszédos államokban élő magyarok hazátlanságát tartósítaná.

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

Bauer Tamás szemléletével rokon Tamás Gáspár Miklós megközelítése. Tamás megfogalmazásában: „A törvény – szemben alkotmányunk szellemével – újradefiniálja a „nemzet” fogalmát, etnicista módon, a szalonképtelen szélsőjobboldal ujjmutatását követve. Ebbe a nemzetfogalomba a vérségi leszármazás és a kulturális hovatartozás függvényében tartoznak bele fizikai személyek,

⁸ Bauer Tamás, uo.

tekintet nélkül állampolgárságukra. Ez a magyarországi nemzeti/etnikai kisebbségekre nézve azt jelenti, hogy az egyenlő honpolgári méltóságot és jogigényt letromfolja az etnokulturális önazonosság, hogy a politikai közösség (a honpolgárok nemzete) elválik az etnokulturális közösségtől. Ez egyrészt visszaveszi – egyelőre jelképesen – a honpolgári emancipáció évszázados vívmányait, másrészt pedig kirekesztő, etnokulturális-vérségi jelentésaránnal ruházza föl a „magyarság” képzetét.”⁹

Tamás Gáspár Miklós két igen fontos megállapítást tesz. Az egyik a nemzet etnicista újra-meghatározására, a másik a magyarországi kisebbségek másodrendűvé válására vonatkozik. Vizsgáljuk meg mindkét állítást. Tamásnak teljes mértékben igaz van, amikor azt állítja, hogy a törvény a nemzet újradefiniálását implicálja. Viszont nem biztos, hogy ez a magyar alkotmány szellemével ellentétben áll. Tamás szövegéből az *eticista meghatározási mód*, valamint a *kirekesztő, etnokulturális-vérségi jelentésarány* azt a szemléletet tükrözi, amely élesen szembeállítja az úgynevezett politikai és kulturális nemzetfelfogásokat.¹⁰ Tamás a klasszikus keleti és nyugati,¹¹ illetve etnikai és polgári tipológiákból¹² indul ki. Ezekben a tipológiákban a kulturális nemzet, az etnikai nemzet, valamint a keleti nemzet a származáshoz, vérséghez kötődik, viszont a státustörvény nem köti származáshoz vagy vérséghez az igazolványra jogosultak körét. A törvényben egy szó sincs arról, hogy valaki azon az alapon kérheti az igazolványt, miszerint szülei, felmenői magyarok. Mint ahogy Magyarország alkotmánya, melynek szellemével Tamás állítása szerint a státustörvény ellentétes, sem etnikai, származási alapon határozza meg az állampolgárokat. Magyarország alkotmánya, több szomszédos állammal ellentétben, nem defini-

⁹ Tamás Gáspár Miklós: A magyar külpolitika csődje. *Népszabadság*, 2001. június 30.

¹⁰ Meinecke, Friedrich: *Cosmopolitanism and the Nation State*. Princeton: University Press, 1970, 9–22.

¹¹ Kohn, Hans: „Western and Eastern Nationalism”. In Hutchinson, John és Smith, Anthony D. (szerk.): *Nationalism*. Oxford University Press, 1994, 162–165.

¹² Plamenatz, John: „Two Types of Nationalism”. In Kamenka, Eugene (szerk.): *Nationalism: the nature and evolution of an idea*. Edward Arnold, 1973, 23–36.

álja magát nemzeti államnak, viszont – a kisebbségi jogok elismerésével – rámutat, hogy etnokulturális értelemben nem homogén. Ennek értelmében biztosít jogokat a területén élő kisebbségeknek. A sokat idézet 6.3. paragrafus alapján viszont a törvényhozók jelezték, hogy a magyar állam különleges csoportként kezeli a határon túl élő magyarokat. Az alkotmány nem tér ki arra, hogy az a bizonyos felelősség mire terjed ki, de a speciális viszony jelzése az etnokulturális nemzetfelfogást sugallja. Tehát a státustörvény nem ellentétes a magyar alkotmány szellemével, és a státustörvény nem klasszikus etnicista szemléletű.

A második kérdés ennél súlyosabb, és igencsak meglepő, hogy e problémának eddig milyen kevés figyelmet szenteltek. Annak ellenére, hogy a státustörvény kizárólag a határon túli magyarságra vonatkozik és semmilyen formában nem érinti a magyarországi kisebbségeket, a nemzet újra-meghatározásával közvetlen módon mégiscsak kihatással van rájuk. Magyarország alkotmányának 68. paragrafusa 1. bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. A státustörvény csak a határon túli magyarokat részesíti kedvezményekben és támogatásban.¹³ Tehát a státustörvény jogilag semmilyen összefüggésben nincs a magyarországi kisebbségekkel, viszont felvet két elméleti problémát:

a) Először is, az etnokulturális meghatározás kiemeli, megerősíti azt a nemzetfelfogást, amely jelzi, hogy Magyarország elsősorban a magyar etnokulturális közösséghez tartozók állama. Ugyanis, mivel a Magyarországon élő kisebbségek is államalkotó tényezők, a státustörvényt úgy is megfogalmazhatták volna, hogy eme államalkotó kisebbségek Magyarország határain kívül élő etnokulturális csoportjához tartozók szintén részesüljenek a státustörvény által nyújtott kedvezményekben.

Mintegy Tamás Gáspár Miklós írására adott válaszként is értelmezhető Bakk Miklós véleménye. Az ő értelmezésében a „státustörvény eredetisége abban rejlik, hogy miközben deklaratív nemzetpolitikai és kisebbségvédelmi célokat fogalmaz meg,

¹³ A magyarországi kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket a „1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól” rögzíti.

valójában azt az utat jelöli ki, amelyen térségünkben megkezdődik a területi állam – a vesztfáliai paradigma – leépülése. A státustörvény eredetisége – ebben az összefüggésben – az, hogy nem a területén belüli homogenitás »kiteljesítésével« készül az európai integrációra, hanem a területén kívüli kulturális-szimbolikus terek szervezésével”.¹⁴ Bakk Miklós a koncepció újszerűségére helyezi a hangsúlyt, és arra a hipotézisre épít – amelyet e tanulmány szerzője nem tud elfogadni –, hogy egy újfajta politika van kialakulóban, amelynek egyik lényeges eleme a nemzetállam gyengülése. Ennek következményeképpen az elavult nemzetállami politika helyét átveszi egy új, poszt-nemzetállami korszak, amelybe a státustörvény koncepciója tökéletesen beleillik. A „területen kívüli kulturális-szimbolikus terek szervezésével” Bíró Béla sem tudja megkerülni az etnokulturális nemzetfelfogást. Ezt a következő megállapítása is alátámasztja: „A határon túli kisebbségek körében a nyugati értelemben vett állampolgári nemzet fogalma ki sem alakulhatott. Hiszen a magyar nyelvű és kultúrájú embert az adott államok másodrangú polgárnak tekintették. Számára a nemzethez való tartozás csakis a magyar kulturális nemzethez, s – a magyar kultúra letéteményesének tekintett – Magyarországhoz való (képzeletbeli) tartozást jelenthette.”¹⁵

A fentiekből az következik, hogy két nemzetfelfogásra alapuló politika helyezkedik egymással szembe. Az egyik elsősorban államokat, a másik elsősorban nemzeteket lát, amikor a térség térképére tekint. A kettő közötti feszültség feloldhatatlan, és a szakirodalomban még nem is találtak rá megoldást.¹⁶ Az axiomatikus előfeltevésekből kiindulva eme kérdést illetően nem lehet érdemleges vitát folytatni, illetve csupán szemléletbeli, ideológiai álláspontokat nem lehet szakmai érvekkel „alátámasztani”.

Ebben a tanulmányban nem térek ki részletesen a további, ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódó témákra, viszont röviden utalok rájuk. Az első téma a törvény hatálya alá kerülő házastárs

¹⁴ Bakk Miklós: Két nemzetkoncepció európai versenye zajlik. *Magyar Nemzet*, 2001. július 7.

¹⁵ Bíró Béla: Itt-hon vagy ott-hon? *Népszabadság*, 2001. január 6.

¹⁶ Tom Nairn: *Faces of Nationalism: Janus revisited*. London: Verso, 1997.

kérdéséhez kapcsolódik. Az igazolvánnyal rendelkező személy nem magyar nemzetiségű házastársa – amennyiben ezt kérvényezi – alanyi jogon megkapja a „Magyar hozzátartozói igazolvány”-t. Így a törvény nem zárja ki a kedvezményekből a nem magyar házastársat, de ugyanakkor nem kényszeríti arra, hogy – kedvezmények fejében – magyarnak nyilvánítsa magát.

b) A második ilyen kérdéskör a határon túl élő, magukat magyarnak (is) valló németek, zsidók, cigányok stb. kérdése. Elvben minden további nélkül kérvényezhetik és megkaphatják a „Magyar igazolványt”, viszont kérdéses, főleg a cigányok esetében, hogyan fognak viszonyulni az ajánlószervezetek tisztviselői a kérelmezőkhöz, illetve a kérelmek elbírálásához. A jogosultságot eldöntendő a Velencei Bizottság azon kritériumok pontos meghatározását javasolta, amelyek alapján egyértelműbbé tehető az, hogy ki tekinthető a magyar kisebbséghez tartozónak. Ez – mint láttuk – az objektív meghatározást részesíti előnyben. Ennek szellemében a 2001. október 15–16-i MÁÉRT konferencia¹⁷ résztvevői úgy határozták meg a jogosultak körét, hogy az kerülhet a törvény hatálya alá, aki magyarnak vallja magát, tud magyarul, illetve eleget tesz a következő három kritérium egyike: 1. valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja; 2. valamely egyházi nyilvántartásban magyarként tartják számon; 3. az állampolgársága szerinti állam magyarként tartja nyilván.

A státustörvény által felvetett elméleti kérdések hosszabb távon is aktuálisak maradnak, és a további elemzésére bizonyára érdemes lesz visszatérni a végrehajtás tapasztalatai alapján.

¹⁷ A Magyar Állandó Értekezlet IV. Ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 2001. október 26.

A STÁTUSTÖRVÉNY A JOGALKOTÁSBAN



Jogalkotói töprengés a kedvezmény- törvényről a kodifikáció szakmai szabályai tükrében

JAKAB ANDRÁS

Az Országgyűlés 2001. június 19-én nagy többséggel elfogadta a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényt, amely a köznyelvben „státustörvény”, illetőleg – a tartalmát jobban kifejező – „kedvezménytörvény” elnevezéssel honosodott meg. A kedvezménytörvény már 2002. január 1-jei hatályba lépését megelőzően is politikai és nemzetközi jogi viták kereszttüzébe került. Szabályait többek között elemezte az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Jogi és Emberi Jogi Bizottsága, az Európa Tanács Velencei Bizottsága, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet illetékes testülete. Írásomban – a jelen helyzetben rendhagyó módon – *nem az említett viták során megfogalmazódottakkal kapcsolatos álláspontomat kívánom kifejezni, hanem a törvény megalkotása során a jogalkotót vezérlő általános kodifikációs szempontok néhány aspektusának elemzését tűztem ki célul.*

A kodifikáció jelentősége

A kodifikáció nem egyszerű jogszabályalkotás, hanem az a jogalkotói tevékenység, amelynek során meghatározott jogterület hosszabb idő alatt kialakult szabályai egységes logikai rendbe foglalva, a megismert, elemzett és értékelt tapasztalatok birtokában átfogóan újraszabályozásra kerülnek. Ez a „hosszabb időszak” a legendás francia polgári törvénykönyv, a Code Civil des

Français esetében – a római jogi alapokra figyelemmel – több mint ezer, a középkori Európa kodifikációjának egyik csúcspontját jelentő Werbőczy Hármaskönyve félezer, az „Anglo-Indian Codes”, amely India – mint angol gyarmat – számára a hindu jog és a kikristályosodott angol precedens jog tudatos ötvöztetésével, a végrehajthatóság gyakorlati szempontjainak figyelembe vételével készült (1881) néhány száz év alatt kialakult szokásjog és írott jog tapasztalataira támaszkodva készült el.

Felgyorsult világunkban nyilván e „tapasztalatgyűjtő időszak” rövidülhet, azonban egy jogterület kodifikációját ma sem lehet elvégezni szokásjogi vagy szabályozási előzmények és azok elemzése nélkül. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kodifikáció nem pusztán jogalkotói (és a mögötte meghúzódó nélkülözhetetlen politikai) elhatározás kérdése, másrészt azt, hogy a sikeresen elvégzett kodifikáció eredménye – a megalkotott törvény – szükségszerűen magasabb rendű jogszabályt eredményez a mindennapi jogalkotásnál.

A kedvezménytörvény előkészítése során a jogalkotók a határon túli magyarsággal kapcsolatos rendelkezések átfogó áttekintésére, értékelésére és egységes logikai rend szerinti újraszabályozására törekedtek, egyúttal építve a nemzetközi jog vonatkozó szabályainak fejlődésére is. Nem véletlen, hogy erre a munkára hazánkban kerülhetett sor: a világ magyarságának mintegy 40%-a Magyarország határain kívül él. Ennek logikus következményeként a magyar jogszabályok sokasága tartalmazott rendelkezéseket velük kapcsolatban: az előkészítő munka során közel 100 ilyen jogszabály került számbavételre. Eerre való tekintettel a kedvezménytörvény rendelkezéseinek tekintélyes része nem új, és az általa szabályozott jogintézmények többsége is már hosszabb-rövidebb múltra tekinthet vissza. Minek tulajdonítható hát az, hogy a többségében már eddig is létező, és az érintett államok által kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadott jogintézmények új jogi keretbe foglalása a tapasztalt heves reakciókat váltotta ki? A választ abban a hangsúlyozottan magánjellegű beszélgetés keretében elhangzott, külföldi nemzetközi jogász által feltett kérdésben látom, amely így hangzott: „Mondja uram, Magyarországon eddig nem

léteztek olyan jogszabályok, amelyek a határon túl élő magyarokkal kapcsolatban rendelkezéseket tartalmaztak? És ezek nem voltak kielégítők? Nem léteztek élő emberi kapcsolatok az anyaországban és a határon kívül élő magyarok között? Ha igen, miért volt szükség e témakörben egy országvilág előtt zajló, a magyar Országgyűlés által minden elemében megvitatott és végül elfogadott nagy, átfogó törvény megalkotására?” A választ – ismét csak kifejezetten jogalkotói szempontból – a kodifikáció mint speciális jogalkotói tevékenység jelentőségében látom. Bízom abban, hogy a Magyarország határain kívül élő magyarság egy meghatározott részére – a szomszédos államokban élő magyarokra – vonatkozó joganyag kodifikációjára tett első kísérlet is más minőségű jogi normát eredményezett, mint az egyes részszabályok időben és politikai célokban eltérő körülmények között létrejött összessége, és így hatékonyabb jogi támogatást tud nyújtani az érintetteknek nyelvük, kultúrájuk, önazonosság-tudatuk megőrzéséhez. Az idézett kérdést feltevő nemzetközi jogász – távolról sem támogató hozzáállás mellett – felismerte a kodifikációban rejlő erőt.

Tisztában vagyok azzal, hogy a szóban forgó jogterület klasszikus értelemben vett kodifikációja csak megkezdődött. Nemcsak azért, mert a kodifikációra is vonatkozik a társadalmi viszonyok és az emberi életviszonyok örök változásának a szabálya és az ezekből fakadó, örökké megújuló szabályozási igények jelentkezése. A tárgyalt jogterület valódi és teljes kodifikációja érdekében még átfogó szabályozásra vár a nem a szomszédos államokban élő határon túli magyarokra vonatkozó részszabályok sokasága. Nyilvánvalóan módosításra, finomításra, adott esetben bővítésre szorul maga a kedvezménytörvény több rendelkezése is, a végrehajtása során szerzett gyakorlati tapasztalatok, a nemzetközi jog alakulása, az annak alakításában szerepet játszó politikai erők, szakmai szervezetek állásfoglalásai figyelembevételével. Meggyőződésem, hogy az említett folyamatokra egy részben kodifikált joganyag is – pusztán léténél fogva – jelentősebb befolyást gyakorolhat, mint a tárgykört érintő részszabályok összessége.

„Jót s jól, ebben áll a nagy titok”

A kodifikációs munka elválaszthatatlan részét képezik azok a szakmai szabályok, amelyek meghatározzák a jogalkotói tevékenység tartalmi követelményeit. A jogalkotás európai szabályainak kialakulására napjainkig ható befolyást gyakorolt a római jognak Justinianus alatt történt rendezése (533): a Corpus juris civilis a kodifikáció ősforrásává vált. Nagyot ugorva az időben, Montesquieu: A törvények szelleméről 1748-ban kiadott művének 29. könyvében már 19 fejezetben foglalta össze „a törvényszerkesztés módjáról” vallott nézeteit. A kodifikációval foglalkozó magyar jogászoknak azonban nem kell kizárólag más európai nemzetek neves fiainak műveire hagyatkozni munkájuk klasszikus szabályainak megismerése érdekében. Werbőczy István, korának – a 16. századnak – kiemelkedő kodifikátora hatalmas művet alkotott: az Opus tripartitum juris consuetudinarii regni Hungariae –, amely Hármaskönyv néven került be a jogi köznyelvbe – ötszáz év magyar szokásjogát foglalta egységes kódexbe. A mű témánk szempontjából különös jelentősége az, hogy alkotója a tételes jogi rendelkezések előtt részletesen kifejti az általa elvégzett kodifikáció jogfilozófiai, erkölcsi és törvényszerkesztési elveit. Ennek kapcsán rögzíti: „A törvénynek igazságosnak, tisztességesnek, mind a természet, mind a hazai szokások szerint lehetségesnek, helyhez és időhöz illőnek, szükségesnek és hasznosnak kell lennie, világosnak is, nehogy olyasmiket foglaljon magában, amikből homályossága miatt csűrös-csavarás, valamint előre nem látott dolog hozható ki, vagyis nehogy azt valaki csavarosan magyarázhassa.”

Az európai államokban a jogalkotás szakmai szabályai – építve a vázlatosan felvillantott előzményekre – kikristályosodtak és részben törvényi szabályozást is nyertek (hazánkban e szabályozat a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, a jogszabály-szerkesztésről szóló IM rendelet, illetőleg IM irányelv foglalja össze). E szakmai szabályok között szerepel például, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, a jogszabálynak a szabályozandó tárgykörre is figyelemmel megfelelően tagoltnak, részletesnek,

továbbá a magyar nyelv szabályainak megfelelően világosan és közérthetően megszövegezettnek kell lennie. Pontosán meg kell határozni a jogszabály területi, személyi és tárgyi hatályát.

A kedvezménytörvény előkészítése során a kodifikációban közreműködők törekedtek arra, hogy e kritériumoknak eleget tegyenek. A törvény a tárgykör egy meghatározott részének átfogó szabályozására tett kísérletet, építve a hatályos magyar jogban a határon túli magyarokra vonatkozó szabályokat elszórtan már korábban is tartalmazó közel száz különböző szintű normára. A törvény négy fejezetre, azokon belül tizennyolc alcímre tagoltan, huszonkilenc paragrafusban tartalmazza a rendelkezéseket. Pontosán meghatározza területi és személyi hatályát, és részletesen rendelkezik a törvény által alanyi jogon biztosított egyes kedvezmények, valamint a pályázat útján elnyerhető támogatások biztosításában részt vevő szervezetekről, azok eljárásának rendjéről.

Első pillantásra – paradox módon – a kedvezménytörvény említett jellemzői a nemzetközi politikai és jogi viták során nem könnyítették, hanem megnehezítették a magyar álláspont védelmét. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága által megvizsgált kilenc, a kedvezménytörvényhez hasonló tárgykörű, különböző európai államok által kibocsátott jogszabály közül a legkevesebb kritikát azok kapták, amelyek tárgyi és személyi hatályukat csak általánosságban határozták meg, tételes rendelkezéseket szűkkörűen tartalmaztak, és a rendelkezések végrehajtásának részleteivel sem foglalkoztak. Így például A támogatás nyújtásáról a nagyvilág román közösségeinek című, 150/1998. számú román törvény összesen tizenegy szakaszból áll, személyi hatályát tekintve pedig „szerte a nagyvilágban élő románok”-at jelöli meg [5. § (1) bekezdés]. Viszonylag részletesen „a más államok területén élő román közösségek támogatását célzó akciók finanszírozásának a biztosítása céljából” a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi alap létrehozásáról rendelkezik. További paragrafusaiban túlnyomó részben a támogatások intézésének céljából létrehozott „Nagyvilág Román Közösségeinek Támogatását Célzó Minisztériumközi Tanács” működésének adminisztratív szabályait tartalmazza.

A szabályozás részletességét és konkrétságát illetően hasonló jeleket mutat a „Görög származású albán állampolgárok részére a tartózkodáshoz és a munkavállaláshoz való jog megszerzésére vonatkozó eljárás, a tartózkodási és munkavállalási engedély időtartama” című, 4000/3/10. számú, hat görög szakminiszter együttes rendelete. A rendelet – a hatályba lépés időpontját tartalmazóval együtt – öt paragrafusból áll, melyek közül négy egy mondat terjedelmű. A jogalkotó tehát a rendelet címéből látható fontos témakörök szabályozására elegendőnek tartotta a jelzett terjedelmű norma megalkotását.

Az említett két jogszabály a nemzetközi szervezetek által végzett elemzések során a kedvezménytörvényhez képest a kritikai észrevételek töredékét kapta. E látszólagos „előny” állásponthoz szerint csak rövidtávú: a klasszikus kodifikáció elveit követő jogalkotás hosszabb távon remélt pozitív hatásai érdekében érdemes vállalni a vitákat a lakonikus stílusban megalkotott jogszabályok nemzetközi elfogadtatásában jelentkező pillanatnyi előnyökhöz fűződő látszólagos érdekekkel szemben.

A „feszítő jogalkotás”

A kedvezménytörvény már a hatályba lépését megelőző időszakban több kritikai észrevételt kapott abból a szempontból is, hogy az egyes rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges tárgyi és személyi feltételek még nem állnak fenn. Tény, hogy a kodifikáció szakmai kritériumai között szerepel az a követelmény is, hogy a kibocsátandó új jogszabály reális legyen végrehajthatóságát illetően, mert ha az új szabályok elszakadnak a valóságtól, akkor szabályai végrehajthatatlanok, és mint ilyenek a kívánt hatást nem érhetik el.

Létezik azonban egy olyan kodifikációs gyakorlat is, amelyet szakmai körökben „feszítő jogalkotás”-nak neveznek. E kifejezés mögött az húzódik meg, hogy a jogalkotó tudatában van annak, hogy az általa alkotandó szabályok végrehajtásának minden feltétele még nincs meg. E szabályok rendeltetése, hogy olyan célelemeket tartalmazzanak, amelyek az elérendő társadalmi hatást tekintve pozitív folyamatokat generálnak, és a végrehajtás feltételei ezek hatására belátható időn belül megteremtődnek.

Hazai jogalkotásunk történetében a „feszítő jogalkotás”-ra jó példa a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, amely megteremtette a különböző típusú magánvállalkozások létrejöttének átfogó jogi kereteit. E jogszabály a vállalkozások létrehozását cégbírószági bejegyzéshez kötötte. 1988-ban hazánkban négy személy működött cégbíróként abból a célból, hogy a kizárólag külkereskedelmi szempontok miatt Magyarországon mindvégig részvénytársaság formájában működő gazdasági vállalkozásokban (pl. IBUSZ Rt., MEDICOR Rt.) bekövetkező változásokat az 1975. évi XXXVII. törvénycikk részvénytársaságokra vonatkozó rendelkezésének megfelelően átvezessék.

Az 1988. évi VI. törvény hatályba lépése előtt – különböző okok miatt – nem sikerült kialakítani az új jogszabály előírásait figyelembe vevő, korszerű cégbírószág működésének személyi és tárgyi feltételeit Magyarországon. A jogalkotó ennek ismeretében is úgy döntött, hogy a gazdasági társaságok létrejöttét a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően cégbírószági bejegyzéshez köti, tudatosan vállalva ezzel azokat a tumultuózus jelenségeket, amelyek a kft-k, bt-k stb. megalakulásának cégbírószági bejegyzését igénylők sokasága miatt alakultak ki. Az éles kritikát kiváltó fennakadások tudatos vállalása nem volt eredménytelen: a hazai gyakorlathoz képest rendkívül rövid idő alatt kialakításra került egy korszerű, modern számítástechnikai eszközökkel ellátott cégbírószági szervezet, megfelelő létszámú kinevezett cégbíróval.

Bízom abban, hogy a kedvezménytörvény azon rendelkezései, amelyek végrehajtásának tárgyi és személyi feltételei teljes körűen még nem adóttak, inspirálni fognak azok gyors megteremtésére. Nem is beszélve a szélesebb értelemben vett végrehajtási feltételek alakulásáról...

Az anyaország és kisebbségei: európai standardok?

RENATE WEBER

1. Heves reakciók

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) A nemzeti kisebbségek számára az anyaországok által biztosított kedvezményes bánásmódról című jelentésében megállapította:

„Az utóbbi idők azon fejleménye, hogy az anyaországok belső jogszabályok és egyéb szabályok révén különleges jogokat biztosítanak nemzeti kisebbségeiknek, egészen az utóbbi időig nem keltett figyelmet, és a nemzetközi közösségből minimális, vagy semmilyen érdeklődést sem váltott ki. Eddig nem történtek kísérletek a szóban forgó jogszabályok és egyéb szabályok felülvizsgálatára és koordinálására. Ennek ellenére A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény elfogadását övező kampány azt mutatja, hogy mindenképpen szükség van az ilyen törvények és egyéb jogszabályok, valamint a nemzetközi jog és a kisebbségvédelemmel kapcsolatos európai normák közötti kompatibilitás vizsgálatára.”

„Mindenképpen szükség van a státustörvényre”? Mindenesetre időrendben a Velencei Bizottság által elemzett kilenc jogszabály közül A Szomszédos Államokban Élő Magyarokról szóló Törvény volt a legutolsó. Meggyőződésem, hogy megalkotói már a törvény gondolatának megszületésekor számoltak azzal, hogy heves reakciókat fog kiváltani. Hasonló, az anyaországok határon túl élő kisebbségei számára kedvezményes elbánást biztosító szabályozás már eddig is létezett a világnak ezen a táján, akár belső jogszabályok, akár kétoldalú megállapodások, akár adminisztratív intézkedések formájában, és ez eddig nem jelen-

tett problémát. Ugyanakkor a jelen esetben a magyar kormány igencsak biztos lehetett abban, hogy a reakciók igencsak hevesek lesznek, legalábbis bizonyos országokban. A legutóbbi időszak történései a kétoldalú kapcsolatok terén néhány szomszédos ország vonatkozásában, az alapszerződések megkötésének nehézségei mind azt vetítették előre, hogy a magyar kisebbségekkel kapcsolatos ügyekben bizonyos országok igen nagy érzékenységet mutatnak majd. Éppen ezért az a tény, hogy a magyar kormány nem folytatott konzultációt velük a törvény által biztosított jogokról és a törvény alkalmazásának részleteiről, szándékos mulasztásnak tűnik. Ebből kiindulva gondoljuk azt, hogy a törvény által a szomszédokból kiváltott felzúdulás előre kalkulált és kívánatos volt.

A román kormány viszont a maga részéről nem volt képes átlátni ezen a stratégián, és mintha csupán azt tartotta volna szem előtt, nehogy csalódást okozzon a terv kiigyalóinak, válaszreakciója jóval túlment a törvény egyes aspektusainak és elfogadási módjának bármifajta normális tartalmi kritikáján. Ennek következményeképpen az utóbbi hónapokban a Romániát leginkább foglalkoztató kérdés nem az ország siralmas gazdasági állapota, nem a polgárok óriási hányadát érintő rossz szociális ellátás volt, ideértve a súlyos, szembeötlő közegészségügyi problémákat is, hanem azok a lehetséges előjogok, amelyeket a magyar nemzetiségű állampolgárok és családtagjaik élvezhetnek majd. Szinte az egész román politikai elit és média, ahelyett, hogy racionálisan és méltósággal érvelt volna álláspontja mellett, kampányba kezdett a törvény ellen, méghozzá olyan hangnemben, amelyről már-már azt hihettük, rég a múlté.

2. Európai standardok?

A román kormány odáig ment, hogy a miniszterelnök 2001. október 19-én este, a Legfelső Védelmi Tanács ülése után sajtóértekezletet hívott össze, és mindenki legnagyobb megrökönyödésére nem az ülésen történekről beszélt, hanem a Velencei Bizottság jelentését taglalta, kiemelve a román kormány által elért siker nagyságát, mivel a román álláspontot egy európai testület is igazolta.

Pár nappal később, október 30-án a megosztott és állandó belső konfliktusok által gyötört romániai ellenzék először volt képes közös nevezőt találni, és együttes nyilatkozatban ítélte el a kormányt; felrótta neki a nemzeti érdekek elárulását és az ellenzék szerepét állította előtérbe a magyar törvény elleni küzdelemben. Az ellenzéki nyilatkozat kiemelte, hogy mindannyian határozottan kiállnak „Románia állampolgárainak etnikai alapon és egy külföldi kormány kezdeményezésére történő diszkriminációja ellen, ami az ország polgárainak mély megosztottságához vezethet”. Sőt azt is megfogalmazták, hogy a „román társadalom reakciója a kiegyensúlyozottság, a szolidaritás és a határozottság példája volt, és ezt a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság határozata egész Európa színe előtt alátámasztotta. Románia sikerének alapját az az elszántság képezte, amellyel mindenfajta habozás nélkül mutatott rá a dolog lényegére.”

Mind a miniszterelnök, mind az ellenzék újra és újra azt hangsúlyozta, hogy a határon túli magyarokról szóló törvény rendelkezései ellentétesek az európai standardokkal, és ezt a Velencei Bizottság jelentése is egyértelműen alátámasztotta. A média továbbította ezt az üzenetet, és a román közvélemény legnagyobb része meg van győződve arról, hogy az európai normákkal ellentétes törvényről van szó, amelynek rendelkezései összeegyeztethetetlenek az európai egyezményekben és szerződésekben lefektetett standardokkal. A kormány október 19-i sajtóközleménye megállapította: „A magyar törvény rendelkezéseinek és a Velencei Bizottság megállapításainak összehasonlító elemzése egyértelműen bizonyítja, hogy a magyar törvényben lényegi változtatásokra van szükség ahhoz, hogy összeegyeztethető legyen a meglévő európai standardoknak a Velencei Bizottság jelentésében szereplő interpretációjával”. A kormány kifejezésre juttatta azon reményét, hogy a Velencei Bizottság jelentése „az európai értékek és normák szerint tisztázza azokat az alaptételeket, amelyekben a törvény kapcsán nem értünk egyet.”

Ugyanakkor ezeket a hivatkozott európai normákat sohasem határozták meg közelebbről, bár a kérdést úgy igyekeztek beállítani, mintha a törvény sértené a határon túl élő kisebbségek védelmére vonatkozó standardokat.

Az Európai Bizottság Magyarország előrehaladása a tagság felé címen 2001-ben kiadott éves jelentésében maga is megállapítja, hogy „bár a törvény célja a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek támogatása és kulturális örökségének megőrzése, e törvény néhány rendelkezése első pillantásra ellentétben áll a kisebbségvédelem általánosan elfogadott európai normáival, amint azt az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága 2001. október 19-én elfogadott jelentése megállapította”.

Az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosa 2001. október 26-i, Szuverenitás, felelősség és nemzeti kisebbségek címmel kiadott közleményében hangsúlyozta: „Ha meg akarjuk előzni a konfliktusokat, meg akarjuk védeni a kisebbségeket, integrálni akarjuk az etnikai sokszínűséget és baráti kapcsolatokat akarunk ápolni az államok között, akkor nem szabad kikezdeni az elmúlt fél évszázadban gondosan kifejlesztett elveket, normákat és mechanizmusokat.”

A jelen tanulmány azt a célt tűzte maga elé, hogy mélyebbre hatolva a retorika mögé nézzon, és meghatározza, melyek lennének ezek a sokat emlegetett standardok, valamint megállapítsa, kiknek milyen jogait sértheti a szóban forgó törvény. Véleményem szerint nincsenek olyan kisebbségi jogok, amelyeket a törvény rendelkezései sérthetnének. Ami itt sokkal inkább releváns lehet, az azoknak a standardoknak a köre, amelyek az államok közötti jószomszédi kapcsolatok általános nemzetközi jogi alapelveiből fakadnak, illetve azoké a standardoké, amelyek a törvény potenciális kedvezményezettjeinek emberi jogait érintik. Meggyőződésem, hogy a törvényben nincsenek olyan rendelkezések, amelyek diszkriminatívak lennének a többségi lakossággal vagy valamely kisebbséggel szemben. Mielőtt rátérnék a fentebbiek vizsgálatára, néhány dolgot még tisztázni szeretnék.

3. A diszkrimináció fogalma

Először a diszkrimináció fogalmát igyekszünk tisztázni. A román kormány és a politikai elit állandóan azt hajtogatja, hogy a magyar státustörvény diszkriminatív a román állampolgárokkal szemben, mivel kedvezményes elbánásban csupán a magyar származású román állampolgárokat és családtagjaikat részesíti.

De vajon igaz-e ez? Vajon ezt a különbségtételt „diszkriminációnak” tekinthetjük-e? A diszkrimináció fogalmának egyetlen nemzetközi jogi meghatározása A Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Nemzetközi ENSZ-egyezményben található: „a [faji megkülönböztetés] kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a bőrszín, a le származás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közelet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása”.

Ez azt jelenti, hogy egy eljárás csak akkor tekinthető diszkriminatívnak, ha egyes embereket megfoszt egyetemesen elismert emberi jogaitól vagy attól a lehetőségtől, hogy ezekkel a jogokkal éljenek. Ebből következően az az eljárás, amely emberek egy csoportjának pótlólagos jogokat biztosít, még ha etnikai alapon teszi is, nem tekinthető hátrányosan megkülönböztetőnek más személyekkel szemben, akik emberi jogukat csorbítatlanul élvezik tovább.

Egészen mostanáig ez volt a faji megkülönböztetés egyetlen meghatározása. Az Európai Unió 2001. június 20-án irányelvet fogadott el A Személyek Közötti Egyenlő, Faji vagy Etnikai Származástól Független Bánásmód Elvének Alkalmazásáról. Az irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében „közvetlen diszkriminációról beszélünk, ha egy személy kedvezőtlenebb bánásmódban részesül, mint amilyenben egy másik ember részesül, részesült vagy részesülne hasonló helyzetben, és ennek alapja a faji vagy etnikai származás”. Vagyis a kedvezőtlenebb bánásmód elengedhetetlen feltétele annak, hogy egy törvény vagy magatartás diszkriminatívnak minősüljön.

Hasonlóképpen, „közvetett diszkriminációról beszélünk, ha egy látszólag semleges szabályozás, feltétel vagy gyakorlat egy bizonyos faji vagy etnikai származású személy más személyekkel összehasonlítva sajátosan hátrányos helyzetbe hoz, hacsak egy jogszerű cél, és az ennek a célnak az eléréséhez megfelelő és szükséges eszközök nem igazolják objektív módon az adott rendelkezést, feltételt vagy gyakorlatot”.

Aligha lehet amellett érvelni, hogy e definíció alapján Románia román nemzetiségű állampolgárait hátrányos megkülönböztetés érné amiatt, hogy egy másik állam, mint anyaország, törvényi úton bizonyos előjogokat biztosít a határain túl élő nemzeti közösségéhez tartozó egyének számára. Még abban az esetben sem, ha ezek az előjogok túlmennének a nemzetközi és az európai jogi dokumentumokban elismert emberi és kisebbségi jogokon. Ezek a privilégiumok nem fogják megfosztani a románokat egyetemes emberi jogaitól.

Az egy másik kérdés, vajon az ilyen eljárás – az anyaország kedvezményes elbánásban részesíti a határon túl élő nemzeti kisebbségét – okoz-e feszültséget a lakóhely szerinti országban. Számos tényező, többek között a feszültségkeltést célzó, jól szervezett politikai és médiakampány eredményeképpen a belső politikai légkör izgatottá és vészterhessé válhat, de nem azért, mert a törvény vagy a bánásmód maga diszkriminatív. Fontosnak tartom, hogy a diszkrimináció fogalmát a maga reális és jogilag meghatározott tartalmának megfelelően használjuk, amelyet a régóta meghonosodott gyakorlat alakított ki.

Ebből következően az egyetlen hátrányosan megkülönböztető magatartás, amely e törvény alkalmazásánál egyáltalán adódhat, azokat érintheti csupán, akik magukat magyarnak vallják, vagyis a törvény kedvezményezettjeit. Erre az aspektusra, valamint a jogsérelem esetén alkalmazható jogorvoslat kérdésére a későbbiekben még visszatérünk.

4. A kisebbségi jogok védelme

A második aspektus a kisebbségi jogok védelmét érinti. A kisebbségi jogok védelmének kötelezettségét világosan meg kell különböztetnünk attól, hogy az anyaországok a határaikon túl élő nemzeti kisebbségi közösségeiket kedvezményes elbánásban részesítik.

Az előbbi egy olyan kötelezettség, amely azon államokra vonatkozik, amelyek területén e kisebbségekhez tartozók élnek, és amelyeknek állampolgárai, és fontos tárgyát képezi a nemzetközi kapcsolatoknak, amiből következően számos nemzetközi és európai jogi és politikai dokumentum vonatkozik rá. Az anya-

országok által folytatott gyakorlatra viszont, hogy a határaikon túl élő nemzeti közösségeik tagjait kedvezményes elbánásban részesítik, nem vonatkozik egyetlen, valamely kormányközi struktúra által kibocsátott jogi vagy politikai dokumentum sem, ezért nem is jelent kötelezettséget, hanem csupán az anyaország politikai akaratától függ.

A Velencei Bizottság 2001. október 19–29-i, 48. plenáris ülésén elfogadott jelentésében egyértelműen fogalmazott: „A nemzeti kisebbségek megfelelő és hatékony védelme, mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének egyik aspektusa, továbbá az európai stabilitás, demokrácia, biztonság és béke előmozdításában betöltött kiemelkedő fontossága számos esetben megerősítésre és hangsúlyozásra került. A vonatkozó nemzetközi egyezmények maradéktalan teljesítése [...] az Európa Tanács valamennyi tagállama számára prioritássá vált. Ennek ellenére a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaországok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, amennyiben hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez.”

Az EBESZ kisebbségügyi főbiztosa 2001. október 26-i közleményében a két helyzet különbségét emelte ki, a potenciális veszélyekre helyezve a hangsúlyt: „A kisebbségi jogok védelme annak az államnak a kötelessége, amelyben ezek a kisebbségek élnek. A történelem azt mutatja, ha államok egyoldalú lépéseket tesznek az állam jogi fennhatósági területén kívül élő nemzeti kisebbségek védelmére a nemzeti összetartozás alapján, ez néha feszültségekhez és súrlódásokhoz, sőt erőszakos konfliktusokhoz vezet.” Ez nem jelenti azt, hogy a főbiztos azt mondja: az ilyen intézkedések elítélendők vagy kerülendők, hanem csupán azt, hogy problémák merülhetnek fel az olyan helyzetekben, „amikor ilyen lépéseket terveznek annak az államnak az egyetértése nélkül, ahol az érintett kisebbségek élnek”.

Ugyanezt a gondolatot – némileg konstruktívabb formában – tartalmazza a Velencei Bizottság jelentésének következtetései is: „A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelőséggel. A Bizottság tudomásul veszi ugyanakkor, hogy az anyaországok szintén szerepet játszanak

kisebbségeik védelmében és megőrzésében, az őket összekötő nyelvi és kulturális kötelékek szorosán tartásának céljával. [...] A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy a kisebbségvédelem jelenlegi kereteinek tiszteletben tartása elsőbbséget kell hogy élvezzen. Európai kezdeményezések kereteiben e területen két- és többoldalú szerződések jöttek létre. A szerződéses megközelítés hatékonyságát aláaknázhajta, ha ezeket a szerződéseket nem jóhiszeműen és az államok közötti jószomszédi kapcsolatok alapelveinek fényében értelmeznék és hajtanák végre. Az államok által elfogadott, a kisebbségeikhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések – aminek gyakorlata a Bizottság véleménye szerint még nem rendelkezik elégséges hagyománnyal (diuturnitas) ahhoz, hogy nemzetközi szokássá váljon – csak akkor jogszerűek, ha az államok területi szuverenitásának, a megkötött szerződések betartásának (pacta sunt servanda), az államok közötti baráti kapcsolatok fenntartásának, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletének, különösen a diszkrimináció tilalmának alapelveit tiszteletben tartják.”

A fentebbiek azt jelentik, hogy nem beszélhetünk az anyaországok által a határon túli kisebbségi közösségeik számára biztosított kedvezményes elbánást szabályozó európai vagy nemzetközi standardokról, amelyek betartását számon lehetne kérni. Ezért ebben a vonatkozásban csupán emberi jogi és kisebbségi jogi standardok jöhetnek szóba, valamint a nemzetközi jog általános alapelvei, különös tekintettel az államok közötti jószomszédi kapcsolatok elvére.

5. A határon túli magyarokról szóló törvény rendelkezései

Ez idáig a Velencei Bizottság jelentése tűnik a határon túli magyarokról szóló törvény legátfogóbb elemzésének; fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy a Bizottság kilenc európai ország gyakorlatát vizsgálta abban a vonatkozásban, milyen módon biztosítanak kedvezményes elbánást a határaikon túl élő közösségeiknek. A jelentés sem az érintett országok jogalkotását, sem gyakorlatát nem rangsorolja ezen a téren, nem értékeli, hanem inkább leírja a létező helyzetet, habár egyúttal néhány hiányosságra és aggodalomra okot adó tényezőre is rámutat.

5.1. A nemzeti hovatartozás deklarálása

Az egyik leginkább vitatott aspektus a nemzeti hovatartozás deklarálásának követelménye. A jelentés szerint az ilyen jellegű deklaráció megkövetelése nem megengedhető. Ebben a vonatkozásban három kérdéskört kell tüzetesebben szemügyre vennünk.

Az első: valakit arra kötelezni, hogy vállaljon és deklaráljon valamilyen nemzeti hovatartozást, abban az esetben nem megengedhető, amennyiben ez alapot képez valamilyen hátrányosan megkülönböztető magatartás számára. Ugyanakkor a nemzeti identitás vállalása és deklarálása önmagában véve még nem képez megengedhetetlen dolgot. Gondoljunk csak arra, hogy számos olyan nemzetközi jogi dokumentum létezik, amely azt tartalmazza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyéneknek joguk van az anyanyelvükön történő oktatáshoz, vagy ahhoz, hogy élvezzék egy bizonyos kulturális politika előnyeit; ezek a dokumentumok továbbá rendelkeznek „speciális intézkedésekről” a kisebbségi identitás megerősítése érdekében. Nyilvánvaló tehát, hogy ez csak akkor lehetséges, ha a kisebbséghez tartozók vállalják a kisebbségi státust. Az a kérdés, hogy mindezt írásos formában vagy szóban, formális úton vagy hallgatóságosan teszik-e, nem lényeges. Ami itt fontos, az az, hogy egy sajátos identitással rendelkező, meghatározott csoporthoz rendelt emberi/kisebbségi jogok értelmüket veszítik abban az esetben, ha ez a sajátos identitás önmagában véve nem vállalható.

Ahogy a Velencei Bizottság jelentése megállapítja: „[...] ahhoz, hogy ezeket az igazolványokat csak mint az adminisztratív teendők leegyszerűsítésének eszközét alkalmazzák, az igazolványoknak csak a jogszabályok vagy egyéb szabályok által biztosított kedvezmények igénybevételére való jogosultságot kellene tanúsítaniuk”.

A második kérdés az, hogy még azokban az esetekben is, amikor a pozitív diszkrimináció (affirmative action vagy speciális intézkedés) szóba jöhet, az egyént nem lehet arra kötelezni, hogy vállaljon vagy deklaráljon valamely nemzeti vagy etnikai identitást, vagy hogy élvezze az ehhez az identitáshoz való tartozásból fakadó jogokat vagy előnyöket. Ez mindig az adott

egyén személyes döntésének kérdése, mivel az ő joga kinyilvánítani, vagy éppen nem nyilvánítani ki identitását. Ebben a vonatkozásban a standardok egyértelműen fogalmaznak. A vonatkozó nemzetközi szerződések, nyilatkozatok és politikai jellegű dokumentumok kihangsúlyozzák, hogy senkit sem érhet sérelem nemzeti hovatartozása kinyilvánítása miatt, vagy éppen azért, mert nem nyilvánította ki identitását. Ezt mondja ki az ENSZ A Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól szóló Nyilatkozata 3. cikkének 2. pontja, illetve az Európa Tanács A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 3. cikkének 1. pontja: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”

A harmadik kérdés azzal függ össze, hogy az adott egyén joga nemzeti hovatartozásának kinyilvánítása, és semmilyen közvetítő szervezet vagy állami hatóság nem dönthet ebben a kérdésben. A Velencei Bizottság jelentése külön is kitért erre a veszélyre a határon túli magyarokról szóló törvényt illetően: „Míg a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 1. cikkelyének 1. §-a úgy értelmezhető, hogy a magyar igazolványért folyamodó nyilatkozata elégséges, úgy tűnik, hogy a szomszédos országokban a magyar nemzeti közösségeket képviselő szervezeteknek vizsgálniuk kell a kérvényező magyar származását az előírt ajánlás kiállítása – vagy megtagadása – előtt. Ugyanakkor a törvény nem részletezi azt, hogy a kérdéses szervezetek milyen kritériumokat alkalmaznak ennek során.”

5.2. A törvény kedvezményezettjei

A törvény potenciális kedvezményezettjei körére vonatkozóan két kérdést kell megválaszolni: milyen szempontok alapján határozzák meg, illetve az érintett családok mely más tagjai fognak részesülni a kedvezményekben.

A kedvezményezettek kategóriáit illetően a Velencei Bizottság jelentése megállapította, hogy „míg az olasz és román tör-

vény nem tartalmaz egyértelmű kritériumokat a nemzetiségre vonatkozóan, a többi vizsgált törvény, ha eltérő mértékben is, viszont igen”. Ugyanakkor a valóságban a magyar törvény nem is annyira explicit ebben a vonatkozásban, mivel az 1. cikkely 1. pontjában csupán azt mondja, hogy „a törvény hatálya [...] a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, Romániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személy[ek]re terjed ki”. Semmilyen más kritériumról nincsen szó, vagy ahogyan Szilágy Sándor egyik kitűnő cikkében megfogalmazta: „tegyük fel a kérdést ilyen módon: milyen [objektív kritériumok] alapján fogják egy egyén kérelmét elutasítani [hogy magyar nemzetiségűnek ismerjék el]?”

Ezek a kritériumok nem léteznek, ami igencsak problematikus, hiszen ha visszaélés történné, az érintett személy szinte semmilyen eszközzel nem rendelkezik annak bizonyítására, hogy jogtalanul tagadták meg tőle a törvény által kínált kedvezményeket, mivel nem ismerték el nemzetiségi hovatartozását.

A másik megválaszolandó kérdés, vajon milyen jogorvoslati lehetőséggel lehet élni ebben a helyzetben. A válasz egyszerű: semmilyen, és itt, ebben a konkrét esetben egy alapvető emberi jogi standard megsértéséről beszélhetünk, mivel a jogorvoslathoz való jogot számos nemzetközi emberi jogi egyezmény kimondja, többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (8. cikkely), valamint Az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény (13. cikkely).

A második aspektus a törvény potenciális kedvezményezetti körébe eső családokat érinti. A román kormányzat számos alkalommal hangsúlyozta, hogy a szóban forgó kedvezmények kiterjesztése a házastársra és a kiskorú gyermekekre túlmegy a kisebbségi jogi standardokon. Ez így egy teljesen abszurd állítás, ugyanis éppen az ellenkezőjéről van szó, hiszen, ha megvizsgáljuk a nemzetközi és az európai kisebbségi jogi dokumentumok szellemét és betűjét, különösen a Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, nem nehéz észrevennünk, hogy a kisebbségek védelme magában foglalja

a családokat is – még ha ezt a vonatkozó dokumentumok explicite nem is mondják ki –, tekintet nélkül arra, vajon a házastársak egy nemzetiséghez tartoznak-e vagy sem. Ellenkező esetben ugyanis a házastárs nemzeti hovatartozása alapján történő hátrányos megkülönböztetésről beszélhetnénk, ami megengedhetetlen lenne. Képzeliük el, például, hogy az anyanyelvhasználathoz való jogot csupán az egy nemzetiséghez tartozó családokban ismernék el, míg a vegyes családok esetében nem! A gyermekek vonatkozásában is nyilvánvaló, hogy részesülnek mindazon kisebbségi jogokból, amelyekből a szüleik vagy akár csak az egyik szülőjük. Elvégre is az anyanyelven történő oktatáshoz való jog gyakrabban vonatkozik a gyermekekre, mint a szülőkre.

5.3. A törvény biztosította kedvezményekre való jogosultságot tanúsító okirat

A vita során elhangzott, hogy nevetséges dolog egy olyan igazolvány birtoklása, amely valaki nemzeti hovatartozását tanúsítja. Meglehet. De ami nevetséges, az még nem törvénybe ütköző, legalábbis addig, ameddig nem használják fel arra, hogy hátrányosan megkülönböztessék az okirat tulajdonosát. A magam részéről nem szeretem az olyan igazolványokat, amelyek tulajdonosuk nemzetiségét tanúsítják, és az egyéb, ugyanezt a célt szolgáló megoldásokat sem. Ugyanakkor el kell ismernem, hogy ilyen jellegű okiratokat – eltérő megnevezéssel – igenis kibocsátanak. A magyar törvény nem az egyetlen, amely a különböző kedvezményekre való jogosultságot egy ilyen jellegű okirat, igazolvány birtoklásához köti. A szlovák és az orosz törvény, valamint a görög miniszteri határozat hasonló követelményeket tartalmaznak, habár az okirat jellege ezekben eltérő; a Velencei Bizottság jelentése kitér ezekre a különbségekre.

A „»Magyar Igazolvány« tartalmazza a tulajdonos fényképét és valamennyi személyi adatát”.

„A görög szabályozás értelmében ennek az okiratnak a megnevezése (a tulajdonos fényképét és ujjlenyomatát tartalmazó) személyi igazolvány, amelynek érvényességi ideje három év (meghosszabbítható). Ez az igazolvány tartózkodási és munkavállalási engedély is egyben.”

„A szlovák »Külhoni Igazolvány«, amelyet meghatározatlan időre adnak ki, tartalmazza a tulajdonos személyi adatait, állandó lakhelyének címét (a kiskorú gyermekek adatait szintén fel lehet tüntetni az érintett személy kérésére, amennyiben az összeegyeztethető a hatályos nemzetközi egyezményekkel). Ez az igazolvány önmagában nem tekinthető személyi igazolványnak, ugyanis csak a lakóhely szerinti állam által kiállított egyéb, a személyazonosság igazolására alkalmas igazolvánnyal együtt érvényes. Az igazolvány tulajdonosa azonban bebocsátást nyer Szlovákiába írásos meghívás, vízum vagy tartózkodási engedély nélkül is.”

Ezen okiratok jellegére vonatkozóan a Velencei Bizottság a következőket állapította meg: „Abban a mértékben, amennyire a kérdéses igazolványok megkönnyítik a szóban forgó kedvezmények igénybe vételét, a Bizottság elismeri, hogy az igazolványok hasznosak lehetnek. Ugyanakkor észrevételezi azt is, hogy több országban ezek az igazolványok rendelkeznek a személyi igazolványok jellemzőivel: tartalmazzák a tulajdonos fényképét, valamennyi személyi adatát, és utalnak annak származására. Nagyon valószínű, hogy ezeket az igazolványokat személyi igazolványként használják tulajdonosaik, legalábbis az anyaország területén. Ebben a formában az igazolványok politikai köteleket teremtenek az igazolványokat birtokló külföldiek és anyaországuk között, ami érthető aggodalmat kelt a lakóhely szerinti államokban”. A Bizottság, egyetértve ezekkel az aggodalmakkal, úgy véli, hogy a kérdéses igazolványok megalkotására irányuló tevékenység előtt konzultálni kellett volna a kisebbségek lakóhelye szerinti államokkal. Itt a Bizottság implicite az államok közötti jószomszédi kapcsolatok elvére hivatkozik.

A másik, valódi aggodalomra okot adó aspektus az okirat tulajdonosának személyi adatait érinti. Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény 8. cikkelye és az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjoga teljesen egyértelmű ebben a kérdésben. Véleményem szerint a fő probléma itt a személyes adatok védelmének hiánya. A magyarországi hatóságok, amelyek adatokat gyűjtenek a hatá-

ron túl élő magyarokról, hogy bizonyos kedvezményeket nyújt-sanak nekik, nem adhatják át ezeket az adatokat más állami, köz- vagy magánintézménynek, ideértve a kisebbségi szervezeteket és pártokat a lakóhely szerinti országokban vagy másutt; nem adhatnak át olyan információt, amely más célra használható fel (például a kisebbségi közösség belső céljaira, választások lebonyolítására stb.).

Ezen okiratok kibocsátási eljárása szintén számos ellenvetést váltott ki. A román hatóságok vehemensen tiltakoztak az ellen a szerep ellen, amelyet a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény a lakóhely szerinti államokban működő kisebbségi szervezeteknek szán, habár világos, hogy ez a szerep csupán a javaslatételre korlátozódik, és nem foglalja magában az igazolvány kiadását. Ez a feladatmegosztás már a kezdetektől fogva némileg homályos volt, mivel tisztázatlan maradt a javaslattevő szervezet kiválasztásának módja, valamint nem voltak világosak az e szervezet által alkalmazandó kritériumok sem. Az elmúlt hónap fejleményei megmutatták, hogy ez nem csupán a lakóhely szerinti államok kormányainak problémája, hanem maguké a határon túli magyar szervezeteké is. Korábban azt hittem, Romániában a reprezentativitás kérdése nem képezheti vita tárgyát, hiszen az RMDSZ, az elmúlt tizenegy év választási eredményeire alapozva, joggal formálhat igényt a reprezentatív szervezet státusára. Tévedtem. Vannak ugyanis más magyar szervezetek – például az egyházak –, amelyek igényt formálnak ugyanerre a szerepre, és nincs olyan ésszerű indok, amely alapján ezt az igényüket el lehetne utasítani. A többi szomszédos országban a helyzet nagyjából hasonló.

A gyakorlati kérdéseket félretéve, vajon vannak-e olyan európai standardok, amelyek ebben az esetben sérülhetnének? A Velencei Bizottság különös figyelmet szentelt ennek a vonatkozásnak, és arra a következtetésre jutott, hogy „ami a kérdéses igazolványok kiállításával kapcsolatos eljárást illeti, az igazolványokat az anyaország hatóságai adják ki: »egy, a magyar kormány által erre a célra kijelölt központi közigazgatási szerv«¹;

¹ A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény, 19. cikkely, 2. §.

a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma;² az »illetékes hatóságok«, vagy külföldön lévő orosz diplomáciai, konzuli képviselők;³ a külföldiekért felelős rendőrkapitányság.⁴ Általában az anyaországok konzulátusai szerepet kapnak az eljárásban, például a szlovák vagy az orosz törvény szerint. A görög esetben a görög konzuli hatóságoknak nincs és nem is lehet szerepük a folyamatban, mivel a különleges görög személyi igazolvány csak a görög területen tartózkodóknak adható ki.

Ugyanakkor a magyar szabályozás esetében a helyzet más. „A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény nem ruház semmilyen feladatot a magyar konzulátusokra és missziókra, de a folyamatban érdemi szerepet szán a külföldön élő magyarok szervezeteinek. A Magyar Igazolványt ténylegesen a magyar hatóságok állítják ki, amennyiben a kérelmező rendelkezik az ilyen, a kérelmező magyar nemzethez való tartozásáról szóló nyilatkozatának ellenőrzését és aláírása hitelesítését elvégző, valamint többek között a fényképét és személyi adatait is továbbító szervezetek valamelyikének ajánlásával.” A kritériumok hiánya az, ami itt aggodalomra ad okot.

A Velencei Bizottság megállapította, hogy a kisebbségi szervezetek szerepet játszanak a szlovák és a bolgár szabályozás szerint is, azonban a nekik szánt szerep meglehetősen eltérő. A szlovák esetben a kisebbségi szervezetek „tanúsíthatják az egyén szlovák kisebbséghez való tartozását, amennyiben az nem rendelkezik a 2. cikkely 4. §-ában meghatározott hivatalos dokumentumokkal. Ezzel kapcsolatban fontos arra emlékezni, hogy a szlovák törvény egyértelmű kritériumot fogalmaz meg a szlovák származás megállapítására”, mégpedig közvetlen felmenő ősöket, akár a harmadik generációig visszamenően is. A bolgár

² A külhoni szlovákokról és egyes törvények módosításáról, kiegészítéséről szóló, 1997. február 14-i, 70. számú törvény, 3. cikkely, 1. §.

³ Az Orosz Föderációnak a külföldön élő honfitársakkal kapcsolatos hivatalos politikájáról szóló szövetségi törvény, 1999. március, 3. cikkely.

⁴ A Belügyminiszter, a Védelmi Miniszter, a Külügyminiszter, a Munkaügyi Miniszter és a Közrendészeti Miniszter 4000/3/10. számú, 1998. április 15–29-i közös miniszteri határozata a görög származású albán állampolgárságú személyek részére kiállítandó különleges személyi igazolvány feltételeiről, érvényességéről és eljárási rendjéről, 1. cikkely.

szabályozás nagyjából hasonló: „a bolgár törvény (3. cikkely) ugyancsak lehetővé teszi, hogy az egyén a külföldön élő bolgárok valamely szervezete által kiadott igazolással tanúsítsa bolgár származását, és rögzíti azt is, hogy mi szorul bizonyításra (azaz legyen legalább egy bolgár nemzetiségű felmenő ági rokona)”.

Figyelemre méltó, hogy míg a román kormány 2001. október 19-i hivatalos nyilatkozata a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény megváltoztatását kérte abban a vonatkozásban, hogy „az igazolvány kiállításának eljárása jelenlegi formájában túl sok kapcsolatot feltételez az egyének és a magyar állam hatóságai között”, addig a Velencei Bizottság éppen azt hangsúlyozza, hogy ez a követendő eljárás.

5.3.1. A jogorvoslati lehetőségek hiánya

Mi az igazi probléma az e szervezeteknek juttatott szereppel, különösen a magyar esetben? A Velencei Bizottság erre a következtetésre jutott: „A szóban forgó ajánlás hiányában a Magyar Igazolvány kiállítására nincs lehetőség, és nincsenek az ajánlás kiadását megtagadó szervezet döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségek sem. Amint arra már az előbbieken is utaltunk, az ajánló szervezetek által követendő kritériumok nem világosak”. A jogorvoslathoz való jog jogsérelem vagy diszkrimináció esetén alapvető emberi jog, amelyet nemzetközi és európai dokumentumok is kimondanak, például Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény 13. cikkelye. A jogorvoslati lehetőség hiánya egyértelműen egy emberi jogi alapelv megsértését jelenti.

Figyelemre méltó, habár mind a román kormány, mind a Velencei Bizottság aggodalmának adott hangot, hogy a törvény a lakóhely szerinti államokban működő magyar kisebbségi szervezeteknek a Magyar Igazolvány kiállításának teljes folyamatát illetően hatáskört juttat, a két megközelítés között jelentős különbségek vannak. Míg a román kormány ezt a tényt szuverenitása elleni támadásnak tekinti, addig a Velencei Bizottság aggodalmai az egyének jogainak lehetséges megsértésével kapcsolatosak. Újra csak hangsúlyozni szeretném: ebben az esetben arról van szó, hogy éppen a törvény potenciális kedvezménye-

zettjeinek jogai nem részesülnek kellő védelemben, és nem pedig arról, hogy esetleg a többségi lakosság vagy más kisebbségek jogai sérülnének.

5.4. A kedvezmények jellege

5.4.1. Oktatás és kultúra

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény számos olyan kedvezményt biztosít, amelyek a kulturális identitás erősítését szolgálják oktatási és kulturális eszközök segítségével mind Magyarország, mind a lakóhely szerinti állam területén. Az ezen a területen alkalmazható standardok a létező nemzetközi jogalkotás és joggyakorlat területéről származnak. „Ha létezik nemzetközi szokásjog a fent felsorolt területeken, úgy az állampolgárság szerinti ország egyetértése feltételezhető, és az anyaországok ennek fényében egyoldalú adminisztratív és törvényhozási intézkedéseket hozhatnak.” Ettől eltérő esetben más megközelítésre van szükség: „Az egyezmények, vagy a nemzetközi szokásjog által le nem fedett területeken ezzel szemben az anyaország intézkedései által érintett lakóhely szerinti állam egyetértésének explicitnek kell lennie.” A nemzetközi jog egyik fontos alapelvét, az állami szuverenitás elvét be kell tartani.

A Velencei Bizottság ezután egy kicsit tovább megy, és óvatossan megemlíti a diszkriminációmentességhez való jogot is. „Ami az előbbieket [az oktatás és a kultúra területén biztosított kedvezményeket] illeti, az általuk megtestesített megkülönböztetett bánásmódot meg lehet indokolni az intézkedés által megcélzott népesség és az anyaország lakossága közötti kulturális kapcsolatok elmélyítésének legitim célkitűzésével. Az elfogadhatóság érdekében a biztosított kedvezményeknek valóban kötődniük kell az állam kulturális életéhez, és azzal arányosnak kell lenniük. A Bizottság nézete szerint például az oktatási támogatásoknak a nemzetiségi kritériumok szerinti odaítélésének indoklása, az érintett egyén által folytatott tanulmányok jellegétől függetlenül, nem állna biztos lábakon.” Megértem ugyan a Bizottság aggodalmait, de mégiscsak azt kell mondanom, hogy aligha képzelhető el az ilyen jellegű kedvezmények min-

denfajta különbségtétel nélküli juttatása. Ezen a téren például bizonyos nyelvismereti követelmények megszabása teljesen magától értetődő.

Elméleti szempontból még ezekben az esetekben is különbséget kell tennünk a jogszabályi rendelkezések biztosította kedvezmények céljai között, ugyanis például előállhat egy olyan helyzet, amikor valamely kisebbség identitása veszélybe került, és ilyenkor a lakóhely szerinti ország kötelessége, hogy támogatást nyújtson, ezen kívül az anyaország részéről is komoly érdeklődés nyilvánulhat meg az adott kisebbség helyzete iránt. Ebben az esetben a kisebbségi identitás megerősítését célzó pozitív diszkrimináció, a lakóhely szerinti állam által foganatosított speciális intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak azokkal szemben, akik nem tartoznak az adott kisebbséghez. Pontosan ezt mondja ki az A Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény 1. cikkelyének 4. pontja: „Az olyan különleges intézkedések, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji vagy etnikai csoportok vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében azért hoznak, hogy az ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenlő élvezetét vagy gyakorlását biztosítsák, *nem tekinthetők faji megkülönböztetésnek*, feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára, és hogy nem lesznek hatályban azután, amikor azok kitűzött céljukat elérték.” [Kiemelés tőlem – R. W.]

Létezhet persze olyan helyzet is, amikor egy állam csupán nyelvét és kultúráját szeretné terjeszteni más országokban, ebben az esetben valóban problematikus a nemzetiségi alapon történő megkülönböztetés; mindazoknak hozzáférést kell biztosítani a kedvezményekhez, akik beszélik a nyelvet.

Itt most mindenképpen szükségét érzem, hogy kitérjek a romák sajátos helyzetére, akiknek igencsak szükségük van pozitív diszkriminációra ahhoz, hogy úrrá lehessenek mai nehézségeiken; ezeket a nehézségeket éppen azért kénytelenek elszenvedni, mert évszázadokon át diszkrimináció áldozatai voltak.

5.4.2. Gazdasági és szociális jogok (munkavállalási engedély, társadalom- és egészségbiztosítás)

A határon túli magyarokról szóló törvény nem az egyetlen, amely az anyaországban történő munkavállalás terén kedvezményeket biztosít. Ezt a román kormány igencsak vehemensen vitatta, habár például a határon túli magyarokról szóló törvény szerint munkavállalási engedély mindössze három hónapra adható, míg például a szlovák törvény szerint még csak nem is szükséges munkavállalási engedélyért folyamodni. A román hatóságokat a magyar nemzetiségűek Magyarországra irányuló várható exodusa foglalkoztatja, ami munkaerő-piaci problémákat okozna a román gazdaságban.

A Velencei Bizottság a következőket állapította meg ebben a vonatkozásban: „az oktatási és kulturális területen kívül más területeken csak kivételes esetekben biztosítható kedvezményes bánásmód, akkor, ha az kimutathatóan az anyaországgal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul, és arányos az elérni kívánt céllal (például a kedvezményes bánásmód olyan kedvezmények igénybevételét segíti elő, amelyek az anyaországgal nem azonos nemzetiségű külföldi állampolgárok számára is elérhetőek)”. Az a kérdés, vajon ki és hogyan fogja eldönteni, mi minősül „kivételes esetnek” és mi számít „arányosnak”, visszavezet bennünket az államok közötti jószomszédi kapcsolatok alapelveihez, mivel nincsen olyan nemzetközi dokumentum vagy intézmény, amely ezt a kérdést eldönthetné.

Mindeközben nem szabad szem elől tévesztenünk azt a tényt, hogy jelenleg nagyon sok illegális munkavállaló dolgozik Magyarországon. Azzal, hogy munkavállalásukat legalizáljuk, társadalom- és egészségbiztosításuk kérdéseit rendezzük, nem teszünk egyebet, mint hogy gazdasági és szociális jogait biztosítjuk. E jogokat senki sem kérdőjelezheti meg. Az Európai Szociális Karta teljesen egyértelműen fogalmaz ebben a vonatkozásban, és ez egy olyan emberi jogi standard, amelyet a Kartát aláíró Magyarországnak és Romániának egyaránt be kell tartania.

5.5. A területen kívüliség kérdése

Először is, annak megállapításához, vajon egy törvénynek vannak-e területen kívüli következményei, nem azt kell vizsgálnunk, kiket érintenek ezek a következmények, hanem azt, hogy hol jelentkeznek. A Velencei Bizottság teljesen világosan foglal állást ebben a kérdésben: „az a pusztán tény, hogy egy adott jogszabály címzettjei külföldi állampolgárok, nem jelenti a területi szuverenitás elvének megsértését”.

A román kormány igencsak vehemensen fejezte ki nemtetszését a határon túli magyarokról szóló törvény területen kívüli következményeivel kapcsolatosan. Véleménye szerint a magyar kisebbségi szervezetek joga, hogy ajánlást adjanak a Magyar Igazolvány igényléséhez, ami a törvény területen kívüli végrehajtását jelenti. A Velencei Bizottság jelentése egyértelműen megállapította, hogy erről nincsen szó, hiszen az igazolványokat a magyar hatóságok bocsátják ki.

Ugyanakkor a Bizottság jelentése hangsúlyozza, hogy van néhány nemzetközi jogi alapelv, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni, különösen igaz ez az államok közötti jószomszédi viszony elvére. A Bizottság a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 2. cikkelyére hivatkozik, amely így szól: „A jelen Keretegyezmény rendelkezéseit jóhiszeműen, a megértés és a türelmesség szellemében, valamint az Államok közötti jószomszedság, baráti kapcsolatok és együttműködés elveivel összhangban kell alkalmazni.” Ugyancsak hivatkozik a Bizottság A Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezményre.

Ezek értelmében az ugyanazon nemzetközi szerződéseket ratifikáló államoknak, nem is beszélve azokról az esetekről, amikor kétoldalú szerződések vannak érvényben, tartózkodniuk kell az egyoldalú lépésektől.

6. Kétoldalú szerződések

Végezetül a kétoldalú szerződésekről szeretnék néhány szót szólni; ezek jelentőségéhez nem fér kétség. A nemzetközi jog egyik igen fontos elve, a *pacta sunt servanda* megköveteli, hogy az államok, amelyek szerződések révén különböző kérdésekben megegyezésre jutottak, a szerződéseket betartsák és jóhiszeműen

alkalmazzák. A Velencei Bizottság jelentése megállapítja: „A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba való kifejezett beleegyezése, vagy azok hallgatólagos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak.” Emellett nagyon is nyomós érvek szólnak: „A kétoldalú szerződések végrehajtását vagy értelmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek az eljárások nem bizonyultak eredményesnek”.

Az EBESZ kisebbségi főbiztosának 2001. október 16-i közleménye igencsak másképp fogalmaz: „A kétoldalú szerződések hasznos szerepet tölthetnek be a nemzeti kisebbségek vonatkozásában azzal, hogy keretet nyújtanak az államok közötti legitímált információcseréhez, az aggodalmak megosztásához, az érdekek és eszmék követéséhez, valamint a kisebbségek védelméhez azon állam egyetértésével, amelynek fennhatósága alatt élnek. *Mindazonáltal a kétoldalú megközelítésnek nem szabad aláásnia a multilaterálisan kidolgozott elveket. Ezenkívül, az államoknak óvatosan kell eljárniuk, nehogy olyan privilégiumokat teremtsenek bizonyos csoportok számára, amelyek dezintegráló hatással lehetnek azon államra, amelyben e csoportok élnek*.” [Kiemelés tőlem – R. W.] Véleményem szerint a főbiztos közleménye pontosításra szorul, vagy ellenkező esetben, ahelyett, hogy segítené a konfliktus megelőzését, éppen hogy a feszültség növekedését eredményezheti. A világnak ezen a részén az olyan szavakkal, mint „dezintegráció” vagy „dezintegráló hatás” rendkívül óvatosan kell bánni, mivel jelentésük ezen a tájon jóval túlmegegy az egyszerű szótári jelentésükön, ezért használatuk különös körültekintést igényel.

Fordította: Sisák Gábor

A státustörvényről

A Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében

TÓTH JUDIT

„*Scire aliquid laus est, culpa est nil discere velle*”
(Cato)

Mit vizsgálunk?

Az előadás címéből kitűnik, hogy a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt (2001. évi LXII. tv.), vagy ahogy a köznyelvben elterjedt, és úgy tűnik, így is fog tovább élni, a státustörvényt kétféle mérce szerint vizsgáljuk meg. Egyfelől viszonyítási pontnak tekintjük a Velencei Bizottság,¹ valamint az ahhoz készített hazai beadvány² szövegét. Másrészt, a korábbi elemzések eredményeinek³ felhasználásával röviden összefoglaljuk, hogy a hazai jogban milyen helyet foglalhat el a 2002. januárjában hatályba lépő törvény. Ehhez természetesen

¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 22 October 2001 (CDL-INF (2001) 19 „Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state” adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19/20 October 2001).

² Paper containing the position of the Hungarian Government in relation to the Act on the Hungarians Living in Neighbouring Countries (Budapest), 1–21.

³ Tóth Judit: Mozaikok a migráció hazai szabályozásához – az állampolgársági és az idegenrendészeti törvényről. *Magyar Jog*, Vol. XLI. No. 4. (1994) 213–222; Tóth Judit: Egy amerikai kutató írásának margójára. Sik E.–Tóth J. (szerk.): *Migráció és politika*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1997, 137–139; Tóth Judit: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. *Regio*, 1999/3–4., 46–92; Tóth J.: Az elmúlt évtized diaszpórapolitikája. In: Sik E. – Tóth J. (szerk.): *Diskurzusok a vándorlásról*. Budapest: Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézete), 2000. 218–251; Tóth Judit: A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről. Tóth Judit (szerk.): *Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*. Budapest: Kisebbségkutatás könyvek. Lucidus, 2000. 123–173; Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ* (2001) XXVII. évf. 4. sz., 12–19.

előre kell bocsátani, hogy a végrehajtását szolgáló tucatnyi rendeleti szintű normát, és persze az egész szabálytömeg alkalmazását nem vesszük figyelembe, mert az majd egy másik vizsgálódás tárgya lehet.

A Velencei Bizottság kevéssé ismert a közvélemény előtt, és az Európa Tanács tagállamainál is szélesebb körre támaszkodó testület bulletinjét is inkább csak az alkotmányjogászok forgatják, vagy keresgélnek adatbázisában (CODICES). A Bizottság alapszabály szerinti fő feladata tanácsadás alkotmányjogi kérdésekben, de rendszeresen tartott konferenciái is elősegítik az európai alkotmánybírák eszmecseréjét, a jogállam európai alapelemeinek közös értelmezését. Ez az Európa Tanácson belül, egy részegyezmény alapján létesített, mintegy félszáz állam csatlakozásával működő szervezet mára az alkotmányjogászok szakmai együttműködésének nélkülözhetetlen fórumává vált.⁴ A Bizottság 2001. október végén kiadott álláspontjának kialakításakor természetesen figyelmesen tanulmányozta a magyar kormány igen részletes beadványát a törvény előzményeiről, a jogalkotói szándékról és a határon túli magyarokkal kapcsolatos tényekről.

A tudományos vizsgálódáshoz nyilvánvalóan további forrásokat kellene elemezni, ha arra keressük a teljes körű választ, hogy milyen a *nemzetközi közjog keretei között maradó együttműködés, kapcsolat, támogatás az anyaország és egy másik államban élő kisebbségei között*. Ehhez csupán egy adalék ez a polémia, ám nem tanulságok nélkül való.

Minek nevezzelek?

A tudományos vizsgálódás egyik alapkövetelménye, hogy egyértelműen határozzuk meg és következetesen használjuk a tárgy szempontjából legfontosabb fogalmakat. Ugyanakkor itt kell jelezni, hogy nem könnyű az elnevezés, mert nincsenek általánosan használt, egyértelmű szavaink e körben a három legfontosabb alanyra.

⁴ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001. 197–198.

Az „anyaország” kifejezés a gyarmatbirodalom idejéből való, holott e térségben erről nincs szó. Itt nem kolonizáció, hanem az állami szuverenitás, főhatalom változásával kerültek kisebbségi sorba a magyarok is. Az „utódállam” kifejezés félrevezető az államhatároknak az utóbbi évszázadban való sűrű átszabása miatt, sőt egyesekben revíziós felhangokat kelthet. A „származási ország” kifejezés sem jó, mert nem minden kisebbség jött létre migrációval, a magyarok egy része soha sem mozdult ki a szülőhelyéről.

Mindezt a következő oldalakon a három szereplőre (a) a *területi állam*, azaz a lakóhely állama, (b) a *nem területi állam* és (c) a *nemzeti kisebbség* kifejezést használjuk. A „területi állam” jelzi, hogy a kisebbség nézőpontjából beszélünk róla, míg a „nem területi állam” esetünkben Magyarországot jelenti. Végül, aki kért az egész szabályozás (állítólág) megszületett, rájuk jobb híján alkalmazzuk a „nemzeti kisebbség” kitételt, hiszen jelezni kell: minden külföldön élő magyar része a nemzetnek, még ha nem is él mindegyikük a Kárpát-medencében, azaz a jogi tolvaj-nyelv szerint nem mindegyikük „határon túli”.

Ez a szókeresés is jelzi, hogy meglehetősen szituatív módon használjuk a szavakat, kevésbé semlegesen, következetesen és egyértelműen, ha magyarokról van szó. Kérdés, vajon e polémia kapcsán a szóhasználat jelentősége tudatosul-e a beszélőkben, amikor általános tanulságokra vagyunk kíváncsiak.

A magyar kormányzat álláspontja

A Velencei Bizottságnak benyújtott magyar álláspont abból indult ki, hogy az európai etnikai sokszínűség fenntartása a cél, miként azt az Európa Tanács számos dokumentuma is megfogalmazta, továbbá a kisebbségi jog értelmében a pozitív diszkrimináció, az előnyben részesítés elfogadott és megengedett. Így tehát nincs szó a törvény kapcsán hátrányos megkülönböztetésről.

Másrészt, az Európa Tanács kisebbségi jogokkal foglalkozó Keretegyezménye⁵ az összes abban részes államnak megengedi a kisebbségekkel kapcsolatos fellépést, támogatás nyújtását.

⁵ Kihirdették az 1999. évi XXXIV. törvénnyel.

A törvényben szereplő intézkedések megfelelnek a keretegyezménynek, mert (1) jogszerű, legitim célt szolgálnak, (2) objektíven meghatározott és igazolható a céljuk, (3) arányosak a kedvezményezés és a kisebbségi létből eredő hátrányok szempontjából.

Az érvelés nagy teret szentel annak, hogy bemutassa, számtalan más országban is léteznek hasonló szabályok a külföldön élő nemzettagok érdekében. Ezt röviden „Bezzeg mások” érvelésnek nevezhetjük, mert ha „nekik szabad, őket nem vizsgálták, akkor nem méltányos, ha most minket elmarasztalnak ugyanazért”.

A kedvezményekben részesülés alapfeltétele a magyar igazolvány, amelynek megszerzésében az ajánló szervezetek – a nevük szerint is – csak ajánlást tesznek. Ez pedig jogilag nem kötelezi a magyar hatóságokat – érvelünk a beadványban.

Végül fontos elem, hogy a kedvezményben részesülők köre nyitott (pl. romániai magyar cigányok is élvezhetik, ha magyar-nak vallják magukat), így tehát a magyarországi törvényben szó sincs hátrányos megkülönböztetésről.

A magyar fél tehát a *konkrét szabályozás kapcsán egyfajta apologetikát fogalmazott meg. Nem akarta általánosságban kimérni a nemzetközi közjog határait a nemzeti kisebbség – területi állam – nem területi állam viszonyában*. Kár az elszalasztott lehetőségért. Noha nemzetközi dokumentumokra és az Európai Emberi Jogi Bíróság néhány ítéletére hivatkozott, mégsem általános érvényű tételeket, téziseket fejtett ki, vagy többféle értelmezési lehetőségre mutatott rá, hanem elsősorban „a törvény” szabályait írta le. Eközben időnként példát adott a tágító törvény-értelmezésre is. Ezt az érvelést erősítendő, több mellékletet is csatoltak az anyaghoz, amelyek főként a területi államokkal és a nemzeti kisebbségek szervezeteivel való egyeztetést illusztrálták, mintegy elutasítva a diplomáciai előkészítetlenség vádját. Másként fogalmazva, a szövegben nem érzékelhető, hogy a jogalkotó a kérdés újszerűségével és bonyolultságával tisztában van, így felismeri a választott megoldás vitatható pontjait, esetleg ezért kérdéseket fogalmaz meg, amelyekre választ vár a kisebbségi jog európai léptékű fejlesztése érdekében.

A Velencei Bizottság álláspontja

A Velencei Bizottság alaposan áttekintette a beadványokat, közte nyilvánvalóan a magyar fél álláspontját is, és a következőkre hívta fel a figyelmet. A nemzeti kisebbségekről a nem területi államok az utóbbi időben kezdenek belső jogszabályokat alkotni (alkotmányban szereplő klauzulát, státustörvényt). Ez a törekvés mintegy elleplezi, hogy nem akar egymással szót érteni, megállapodni a területi és a nem területi állam. Ezzel szemben a kérdés megfelelő megközelítését az egyezményen alapuló szabályozás jelenti, amely a felek megállapodására, párbeszédére épít. Ez lehet multilaterális egyezmény vagy bilaterális szerződés. Kétségtelen, hogy a keretjellegű (pl. alapszerződés-szerű) új megállapodások hiányosak. Például azért, mert alkalmazásuk nincs alávetve nemzetközi jogi fórumnak, a megállapodás megsértésének nincsenek szankciói, nem lehet rájuk közvetlenül hivatkozni a részes államok bíróságai előtt, végrehajtásukhoz (a területi államban) belső jogalkotási munkára van szükség, a speciális nemzeti kisebbségi igényeket nem rendezik. További nehézség, hogy nincsenek viszonylag független egyeztetést biztosító közös fórumok az efféle keretjellegű megállapodások értelmezésére, alkalmazására. Azaz végképp a végrehajtó hatalom kezébe tették le annak részes felei az egyezmény érvényesítését, a nemzeti kisebbségek pedig nem kaptak e mechanizmusban egyértelmű részvételi vagy vétőjogot.

A Bizottság szerint e mára súlyossá vált hiányosságokat ki kell küszöbölni, mégpedig az időközben felmerülő kérdések rendezésével együtt. Ezt a legjobban három oldalú (területi állam – nem területi állam – nemzeti kisebbség képviselői) párbeszéddel, a bilaterális egyezmények kibővítésével lehet biztosítani.

A Bizottság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a bilaterális egyezményeket és a párbeszédet a nemzetközi mechanizmusokkal együtt, komplementer módon kell kezelni. Ilyen például a számos nemzetközi vitarendező fórum, az EBESZ kisebbségi biztosa, az ENSZ emberi jogi biztosa, a politikai cselekvést orientáló soft law, a jószolgálati missziók igénybe vétele. Önmagában tehát egy nemzetközi egyezmény nem ítéltető meg, és ugyanígy

a párbeszédet, az államközi együttműködést sem lehet egyoldalú szabályozással pótolni.

Mind a párbeszéden alapuló nemzetközi szerződésben, mind az egyoldalú szabályozás megalkotása és alkalmazása esetén a nemzetközi jogelveket tiszteletben kell tartani. Melyek ezek?

(1) A szerződések betartása (*pacta sunt servanda*). Ez vonatkozik például a már megkötött alapszerződésekre, az oktatási, kulturális egyezményekre, amelyekben a kapcsolódó, a nemzeti kisebbségeket, a területi és a nem területi állam polgárainak jogait szabályozzák.

(2) A jóhiszemű joggyakorlás elve és a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének követelménye (beleértve az emberi jogiakat is).

(3) Az emberi jogok tiszteletben tartása, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára. A kulturális értékek és örökség, az identitás megőrzésén kívüli egyéb kedvezményezés, ha azt a nemzeti kisebbség részére nyújtják, ellentétes a jogegyenlőséggel. Így például sérti a diszkrimináció tilalmát, ha kedvezményt nyújtanak a bárhol, bármilyen nyelvű és tartalmú felsőoktatásban tanuló nemzeti kisebbségnek (vagy ilyen a munkavállalás, egészségügyi ellátás, szociális ellátás, utazás terén nyújtott kedvezmény is).

(4) Az államok szuverenitásának tiszteletben tartása. Ezt sérti, ha egyoldalú szabályozással az állam joghatósága alá nem tartozó személyeket (a nem területi államban) kedvezményeznek nemzeti kisebbségként, vagy például személyes adatokat tartalmazó, személyazonosításra is felhasználható igazolványt ad ki a nem területi állam, illetőleg közjogi jogosítványokhoz hasonló felhatalmazással lát el a területi államban működő civil szervezeteket, mégpedig bizonytalan kritériumok alkalmazásával.

(5) Az államok közötti baráti kapcsolatok kialakításának, megőrzésének és erősítésének elve. Ez különösen akkor esik latba, ha eleve léteznek ilyen célt szolgáló egyezmények a (területi és nem területi) államok között.

Összességében tehát a Velencei Bizottság szerint, a fentiek fényében, *a területi és a nem területi állam, valamint a nemzeti*

kisebbségek dialógusával, a szerződéses megközelítéssel, továbbá a már létező nemzetközi jogi mechanizmusok alkalmazásával lehet belül maradni a nemzetközi jogi kereteken, egyben hatékonyan biztosítani a nemzeti kisebbségek fejlődését. Másként fogalmazva, a Bizottság a területi és a nem területi állam közötti párbeszédre, szerződéses vállalásokra, valamint a nemzetközi jog alkalmazására, ellenőrzésére, jogviták megelőzésére és eldöntésére hivatott nemzetközi (jogi) intézmények útján való jogfejlesztést támogatja. Ehhez képest csak szerény és kiegészítő szerep juthat az egyoldalú szabályozásnak a nem területi államokban, amennyiben az a szerződéses kötelezettségek és a nemzetközi jogi elvek érvényesítésére hivatott.

A magyar jogrendszer felől nézve

Sajátos ellentmondás feszül a magyar jogalkotás, jogalkalmazás kétféle mércéje között. Egyfelől az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tiltja a faji, nemzeti, etnikai hovatartozás szerinti diszkriminációt az állam joghatósága alá tartozó személyek között. Ennek érdekében meg kellene alkotni minden olyan jogviszonyra a diszkriminációt büntető, orvosló és leleplező eljárási, tartalmi szabályt, amelyek a jogalkalmazók ismeretei szerint is mindennaposak. Ennek azonban hazai végrehajtása késik, így az egyenlő bánásmód törvénye, a hátrányos megkülönböztést szigorúan szankcionáló törvények hiányoznak, valamint a széles körű, jól kiépített alapjogi bíráskodás, ingyenes jogvédelem sincs jelen. E hiányosságok ellenére – félgőzzel – folyik az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezménye⁶ 12. Jegyzőkönyvének ratifikációja, anélkül, hogy lenne valódi szándék a szükséges jogi feltételek megteremtésére. Miközben a Jegyzőkönyv a diszkrimináció tilalmát nem csak az Egyezményben foglalt, hanem a magyar jogban bármely törvény által biztosított jog és hatósági kötelezettség teljesítésére is kiterjeszti, biztosítva a strasbourgi bírói fórum előtti panaszeljárást, az antidiszkriminációs törvény sehogy sem akar megszületni. Ugyan a hazai kisebbségekkel, alapvetően a romákkal vagy éppen az erdélyi-

⁶ Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

ekkel⁷ szembeni előítéletek a szociológiai kutatások szerint is nőnek, a társadalmi kohézió és szolidaritás csökken, területi államként nem tesszük meg a szükséges jogi lépéseket.

Ezzel párhuzamosan, az Alkotmány már említett 70/A. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás nyomán már 1993-ban megszületett a nemzeti és etnikai identitás megőrzését segítő pozitív diszkriminációs intézményrendszer. Ennek a határon túlra történő kiterjesztéséhez pedig hivatkoztak az Alkotmány 6. § (3) bekezdésére, és megszületett a törvény a nemzeti kisebbségek kedvezményezéséről, rövidesen pedig hatályba lépnek a kapcsolódó jogszabályok is. Mintha azt remélné a jogalkotó, hogy ez a kettős mérce (ti. területi államként számunkra államalkotó tényezők a kisebbségek, akiknek identitása, kultúrája sajátos jogok és intézkedések biztosításával megvédendő érték, de polgári jogegyenlőségük, a hatósági diszkrimináció elleni védelmük már nem fontos) alkalmazható a határokon túl is, illetőleg ez az ellentmondás esetleg a „nemzetben gondolkodás” hatására megszűnik. A nemzeti összetartozás alapján a területi államban élő nemzeti kisebbségeink identitásának megőrzése olyan felhatalmazást jelent a nem területi állam számára, hogy pozitív diszkriminációs intézkedéseket hozhat, noha e kisebbségek külföldiek. Esetleg abban reménykednek a jogalkotók, hogy létezik szelektív lakossági intolerancia? Az államalkotó etnikai kisebbségeket mindennapos ügyeikben diszkrimináljuk, de az erdélyi cigányokat, ha magyarnak vallják magukat, a státustörvény védőernyője alá helyezzük, remélve, hogy őket a munka világá-

⁷ 2001. novemberi adatfelvétel alapján, 1989 óta hetedszer vizsgálták azonos kérdések felhasználásával országosan reprezentatív mintán a lakosság véleményét az erdélyi magyarok magyarországi migrációjáról. A feltett három pozitív kijelentéssel („Az itt élő magyarokban erősítik a nemzeti érzést”, „Szerencsétlenek, ezért segíteni kell rajtuk”, „Nekik köszönhetően nem fogy Magyarország lakossága”) és három negatív kijelentéssel („Elveszik az itt élő magyaroktól a munkahelyeket”, „Cserbenhagyják az ottani magyarságot”, „Nem is igazán magyarok”) való egyetértés vagy elutasítás alapján 2000-hez képest erősen megugrott a negatív állításokkal egyetértők aránya (50%, 40%, 22% a három kijelentésre). Ugyanakkor nem változott a pozitív állításokkal egyetértők alacsony értéke. (Sik Endre: Jelentés az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság és az MTA Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatások Központja megbízásából, a TÁRKI által készített közvéleménykutatás első eredményeiről. Budapest, 2001. december 3.)

ban, a közszolgáltatásokban vagy hatósági ügyekben (sem) fogják hátrányosan megkülönböztetni Magyarországon? Különösen zavaró, hogy a magyar fél a nemzetközi fórum előtt éppen a nemzeti kisebbségi jogokkal, a pozitív diszkriminációval érvelt az államok sajátos felhatalmazottsága mellett, amely persze a területi államok számára jelent kötelezettséget a kisebbségi identitás megóvására saját joghatóságán belül. Ezt mi úgy terjesztenénk ki a joghatóságunk alá nem tartozó emberekre különböző közalapítványok, ajánlóirodák közbeiktatásával, hogy a mindennapi diszkrimináció megelőzésére, leleplezésére, orvoslására és szankcionálására sem a hazai, sem a külföldi „áldozatoknak” nem nyújtunk jogi mechanizmust.

A másik gond, hogy a törvény nem illeszkedik be a hazai jogrendszerbe. A legfőbb kifogások a következők.

(1) A 2002 januárjában életbe lépő törvény nem módosít egyetlen hatályos törvényt sem. Noha nem szabályozatlan jogviszonyokba hatolt be, nem alkalmaz még utaló szabályokat sem. Ugyanígy nem reflektál a magyar jog részét képező nemzetközi egyezményekre a konkrét jogviszonyokban, két mondatot kivéve. Ez pedig jelentős *jogbizonytalanságot okoz, sértve a jogállamiság követelményét*. Furcsa hasznosítása a korábbi kutatásoknak, hogy a törvénytervezet előterjesztésében maga a benyújtó hivatkozott arra, miszerint mintegy 150 jogszabályban rendelkeznek a határon túli magyarokról. Az általunk diaszpóra jognak nevezett jogterületen⁸ ugyan számtalan a rendeleti szintű norma, amelyet deregulálni kellene szigorú szakmai szempontok és határidő szerint, de azért akadtak törvényi és nemzetközi szerződésekben szereplő rendelkezések is. Ezek és az új törvény együttes értelmezése a jogalkalmazó önkényére adhat alapot.

(2) A törvény többszörösen *származékos jogviszonyokat* hoz létre, hiszen a családfőhöz kapcsolódik a házastárs és a kiskorú gyermek kedvezményezése. Ráadásul a kiskorú gyermek e kérdésben nem is rendelkezik saját nyilatkozási képességgel, függetlenül

⁸ Tóth Judit.: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. In: Sik E. – Tóth J. (szerk.): *Diskurzusok a vándorlásról*. Budapest: Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézete), 2000. 185–217.

attól, hogy a gyermeki jogok része az érettségnek megfelelően figyelembe vett akaratkijelentés⁹. Továbbá, a családfő jogváltozása a családtagokra automatikusan kihat. (Ez a modern jogban már nem fogadható el, hiszen például a feleség állampolgárságára nem hat ki automatikusan a férj állampolgársága vagy annak időközi változása.¹⁰) Ezt csak tetézi, hogy merőben más jellegű jogviszonyokból eredő jogokkal kapcsolódik össze a kedvezményekre való jogosultság. Például az idegenrendészeti szabályok megsértése miatt kiutasított¹¹ igazolványos gyermeke vagy felesége sem mehet majd könyvtárba ingyenesen. Ez pedig ellentétes a gyermekeknek a szüleik magatartása, jogi helyzete miatti diszkriminálási tilalmával.¹²

(3) Az Alkotmány sokat citált regulája a határon kívül élő valamennyi magyarért való felelősségről szól. Ám ettől eltérően az új törvény *diszkriminatív*, mégpedig a világon máshol, azaz a területi hatály alá nem sorolt országokban élő magyarok számára. Noha a történelmi gesztus az országból elűzöttek, elmenekültek, mindenféle okból telepítettek, deportáltak esetében is indokolt lenne. A világban sokféle országban élő magyar közösségek és családok nemzeti identitásának megőrzéséhez való álla-

⁹ ENSZ Egyezmény a gyermeki jogokról, kihirdetve az 1991. évi LXIV. törvénnyel. A 12. cikk értelmében: „Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.”

¹⁰ A férjezett nők állampolgárságáról szóló egyezmény, kihirdette az 1960. évi 2. törvényerejű rendelet.

¹¹ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, amely 2002. január 1-jén lép életbe, rendelkezik az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási, tartózkodási tilalom intézményéről. Ilyen tilalmat, kiutasítást rendelnek el például azzal szemben, aki sérti a közegészséget (fertőző beteg lett), nem fizette ki a szabálysértési eljárásban a helyszíni bírságot, engedély nélkül végzett munkát Magyarországon, vagy éppen érdekházassággal gyanúsítható. Az, akivel szemben évekig fennáll a kiutasítás és a beutazási, tartózkodási tilalom, nem kaphat magyar igazolványt, de még hozzátartozója sem, és a már kiadott igazolványát és az összes rá tekintettel kiadott hozzátartozói igazolványt vissza kell vonni. (2001. évi LXII. tv. 19. § (2) bek.)

mi hozzájárulás, támogatás szükségessége és az esetleg ennek hiányával okozott hátrány arányossági mércéje szerinti elemzés még csak fel sem merült. Egyes rendelkezések a magyar állampolgárokkal szemben diszkriminatívak, így az utazási kedvezmény, amennyiben az adott célcsoport objektív meghatározása, az intézkedés szükségessége és az alkotmányos céllal az arányosság szerinti tesztje nem áll meg. Végül felmerül a diszkrimináció a nemzeti kisebbséghez nem tartozó külföldiekkel szemben, különösen az azonos állampolgárságúak között, ha egyiküket pusztán nemzeti hovatartozása miatt kedvezményezi a törvény olyan jogviszonyokban, amely hagyományosan nem az identitás erősítésének, megőrzésének része (munkavállalás, kereskedelmi célú diákkedvezmények, bármilyen kihelyezett képzés). A hátrányt a nem magyar házastársak és kiskorú gyermekek és az igazolvánnyal nem rendelkező többi külföldi (házastárs, kiskorú) szempontjából tett különbség terén kellene megindokolni. Ha e téren a diszkrimináció megáll, úgy alkotmányellenességről is szó van.

(4) A törvény *személyi hatálya téves, de legalábbis kétértelmű*. Ugyanis nem kapunk arra nézve választ, miért enged be a jogviszonyba nyilvánvalóan nemzeti kisebbséghez nem tartozót (házastársat, kiskorú gyermeket), ha a cél a kulturális örökség megóvása. Vajon az ő esetükben ez egyfajta asszimilációt szolgál, vagy csupán kóstolót kínál a többes identitáshoz? Ennél persze sokkal nagyobb kérdés is van. Minek pár ezer fő miatt egy ekkora port kavaráó törvényt hozni? Mert a „magyar állam-

¹² A gyermeki jogokról szóló ENSZ Egyezmény 2. cikke értelmében: „Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvő- képtelensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül. Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket arra, hogy a gyermeket hatékonyan megvédjék minden, bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől és megtorlástól, amely szülei, törvényes képviselői vagy családtagjai jogi helyzete, tevékenysége, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt érhetné őt.” És mivel az Egyezmény 30. cikke kimondja a kisebbségi kultúrához való jogot is, ezt együttesen kell tiszteletben tartani.

polgárságát nem önkéntes lemondással veszítette el” kitétel (2001. évi LXII. tv. 1. § (1) bek.) ugyan kire vonatkozhat? Arra, akinek volt magyar állampolgársága, és azt megfosztással vagy nemzetközi egyezményrel veszítette el. (Az elbocsátás valószínűleg a második és a harmadik állampolgársági törvény szerinti elvesztést, illetve a lemondást fedi.)¹³ Ilyen lehet, aki 1921 előtt született, de a párizsi békeszerződés¹⁴ alapján nem optált. E személyek ma legalább 80 évesek, számuk minimális lehet. Esetleg ide tartozhatnak azok, akik 1938–1941 között, a bécsi döntések és az azt végrehajtó magyar jogszabályok alapján¹⁵ szereztek magyar állampolgárságot. Ám ha nem költöztek be a mai Magyarország területére 1945-ig, akkor a moszkvai fegyverszüneti egyezmény és a békeszerződés értelmében¹⁶ azt elvesztették. E személyi körbe tartozók is 60 év felettiek, nem lehetnek sokan. Végül e szűk körbe tartozhatnak azok, akik 1957–1993 között a szocialista országok között életben volt, a kettős állampolgárság elkerüléséről szóló kétoldalú egyezmények¹⁷ alapján magyar állampolgárságot szereztek, szülőjük nyilatkozata révén. De mert Magyarországról a szocialista világba alig volt migráció, pár tucat emberről lehet csak szó.

A személyi hatályt illetően tehát feltehetően e személyeken kívül az ő leszármazóikról akartak rendelkezni, de a nagy kavarodásban valahogy ezt kifelejtették. Így az egész vita tulajdonképpen csak arra irányulhatna, hogy vajon ez a pár száz, legfeljebb ezer fő, közöttük sok idős ember, vajon mit kezd a 6. életévét be nem töltötteknek nyújtandó utazási kedvezményrel, az állami ösztöndíjakkal vagy a pedagógusok továbbképzéséhez adott szállásköltséggel. Ha komolyan vesszük a törvény szöve-

¹³ 1948. évi LX. törvény a magyar állampolgárságról, valamint az 1957. évi V. törvény az állampolgárságról.

¹⁴ Kihirdette az 1921. évi XXXIII. tc.

¹⁵ 1939. évi 2.200. M. E. rendelet, 1939. évi VI. tv., 1940. évi XXVI. tv., 1941. évi XX. tv.

¹⁶ Kihirdette az 1945. évi V. törvénnyel, az 1947. évi XVIII. törvénnyel, valamint a 11.800/1947. Korm. sz. Rendelet.

¹⁷ Kihirdette az 1963. évi 21. tvr-rel, az 1959. évi 27. tvr-rel, az 1961. évi 6. tvr-rel, az 1962. évi 4. tvr-rel, az 1970. évi 17. tvr-rel, az 1978. évi 5. tvr-rel, 1980. évi 2. tvr-rel, valamint a végrehajtást szabályozó 1/1978. (II. 18.) B. M. rendelet, az 1/1980. (II. 24.) B. M. rendelet, 5/1970. (VII. 24.) B. M. rendelet.

gét, azon nem lehet enyhíteni még bármilyen jó szándékú végrehajtási rendeletben sem, mert ugyebár a magyar állampolgárság egykori meglétét, annak elvesztését, sőt annak módját („nem önkéntesen”) jogi ténynek kell tekinteni, nem pedig átértelmezhető fogalomnak. Nem válna a jogállamiság javára, ha egyszerűen legyintenénk: ugyan, a belügyminisztériumi hivatal adja ki a magyar igazolványt, majd a miniszter egy körlevélben rendezi a „rugalmas” jogértelmezést. Bár ennek nagy hagyományai vannak a rendészeti igazgatásban, vajon a státustörvény is az idegenrendészeti jogalkalmazás részévé válik?

Csupán e néhány dilemma is jól jelzi, hogy nem kitaposott az a jogi út, amelyen járunk, de kérdéses, hogy jó irányba indulunk-e el? Az útkereséshez a Velencei Bizottság és a hazai jog számos támpontot ad. S ha nem jó az irány, úgy szívleljük meg Cato mottóul választott mondását, miszerint „Valamit tudni dicséretes, véték semmit sem akarni tanulni”.

Jogalkotási szempontok és politikai kifogások: magyar–román véleménykülönbségek a kedvezménytörvénnyel kapcsolatban

VARGA ATTILA

A 20. század olyan nemzetközi államközösséget hozott létre – különösen Közép- és Délkelet Európában –, melynek keretében egyes államok képtelenek voltak a szerves fejlődés útjára lépni és egy tartós, belső, valamint külső integrálódást megvalósítani. Ennek egyik fő oka, hogy a világháborúkat lezáró békekötések nyomán létrejött új államok jelentős része nem rendelkezett mint önálló, nemzetközi jogalany több évszázados történelmi múlttal, modern állampolitikai hagyományokkal. Mindezekon túlmenően pedig sok esetben nem képezték egyrészt nyelvi, kulturális, esetenként gazdasági vagy éppen vallási közösséget, másrészt nem alakítottak ki megfelelő strukturális és funkcionális államszervezési egységet. Az ún. egységes nemzetállamok – melyeket a legtöbb esetben elfogultan, szubjektív módon és kevésbé valamely tényszerű, valós nemzeti egység léte alapján határoztak meg – a valóságban etnikailag sokszínűek, kulturálisan, civilizációs szint- és értékrendszer szempontjából heterogének, gazdaságilag, társadalmilag megosztottak, ami akár gazdagíthatná is az illető társadalmakat, de ha mindez nem integrálódik, nem épül be szervesen az állami és társadalmi lét alapvető értékrendszerébe, akkor gyengíti, sérülékennyé teszi azt.

Az említett térségben az állami lét nem esik egybe a nemzeti léttel, az állami egység a nemzeti egységgel, ami azt (is) eredményezte, hogy ezekben az országokban, vállaltan vagy burkoltan, különböző jellegű és tartalmú nemzetpolitikát alakítottak ki. Következésképpen megállapítható, hogy „felvállalva vagy sem minden állam folytat valamilyen nemzetpolitikát. A huszadik századi nemzetállam, amely az etnokulturális semlegesség

látszatát igyekszik fenntartani, a gyakorlatban valamelyik etnikum/nemzet – vélt vagy valós – érdekeit érvényesíti”.¹

A nemzetpolitikai stratégiák, vagy egyszerűen a nemzetpolitikák léte nem a nemzetállamot igazolja – mely éppenséggel mára anakronisztikus, félrevezető és hamis történelmi kategóriává vált –, hanem a nemzetek, államok feletti, államhatárokat átívelő, azokat esetenként „túlélő” létjogosultságát, fontosságát bizonyítja, ami szervesen illeszthető egy tágabban értelmezett nemzeti és európai integrációs politika folyamataiba.

Ebbe a gondolkörbe illeszkedik a magyar kormány és Országgyűlés azon jogalkotási szándéka, mely A szomszédos országokban élő magyarokról szóló 62/2001-es számú törvényben öltött testet. Ez a törvény a határmódosítás nélküli nemzeti egység gondolata, és az ebben megfogalmazható politikai-erkölcsi-történelmi követelményrendszer jogi, normatív megjelenítésének tekinthető. Minden bizonnyal túlzás nélkül állítható, hogy ez a jogszabály tartalmában egyedülálló és különösebb előzmények nélküli a magyar törvényhozás történetében. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy nemzetközi összehasonlításban már nem tekinthető sem egyedülállónak, sem magyar találmánynak. Hasonló jogszabályok jöttek létre az elmúlt években Ausztriában (1979), Olaszországban (1991), Szlovéniában (1996), Szlovákiában (1997), Görögországban (1998), Romániában (1998), Oroszországban (1999), Bulgáriában (2000).² Következésképpen joggal beszélhetünk egy nemzetközi szintű jogalkotási precedensről, mely perspektivikusan akár jelenség értékű folyamattá alakulhat, befolyásolva ezáltal a kisebbségvédelem területén mára kialakult nemzetközi szabványrendszert.

A következőkben a magyar jogalkotó egyes politikai és jogi természetű szempontjait, majd ezt követően a törvénnyel szemben megfogalmazott és elsősorban jogi jellegű kifogásokat elemzem.

¹ Kántor Zoltán: A magyar nemzetpolitika és a státustörvény. In: Bárdi Nándor és Lagzi Gábor (szerk.): *Politika és nemzeti identitás Közép-Európában*. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2001. 57.

² Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról 168/2001.

1. Fogalmi keret

A fentebb jelzett elemzés szükségessé teszi a törvény jellegével, jogi természetével kapcsolatos fogalomhasználat és fogalmi keret tisztázását. Megítélésem szerint a köztudatban és a mindennapi szóhasználatban elterjedt „státustörvény” kifejezés tartalmilag helytelen, megtévesztő, mivel a jogszabály „kedvezményeket és támogatásokat nyújt”.³ Lényeges, hogy az egyes kedvezmények, illetve a státus (jogállás) meglehetősen eltérő jogi megítélés alá eső jogi fogalmak, hiszen míg a kedvezmények valamely létező jogosítvány keretében megszabott feltételektől derogáló, esetünkben kedvezően eltérő körülmények közötti gyakorlását jelenti, addig a jogállás a jogosítványok valamely önálló rendszerét, ezen belül pedig egy szélesebb körű, „bensőségebb” viszonyt fejez ki a státussal rendelkező jogosult és a státust biztosító magyar állam között.

A jogalkalmazás és joggyakorlat szempontjából a státus keretében a jogok mint alanyi jogok jelennek meg, vagyis érvényesítésük különösebb hatósági mérlegelés nélkül, illetve az aktuálpolitikai célszerűségeken kívül valósíthatók meg. A kedvezmények esetében természetesen az egyéni elbírálás, mérlegelés vagy politikai, gazdasági megítélés, opportunizmus szempontjai alapján határozzák meg a konkrét alkalmazást. Az én értelmezésemben a státus nagyobb jogi stabilitást biztosít bizonyos jogi automatizmusok működése révén, viszont a kedvezményeket elsősorban a politikai gazdasági konjunkturális állapotok, a politikai szándék és a hatóságok eseti elbírálása határozná meg.

A kérdés, a különbségtétel nem elhanyagolható, amit az is igazol, hogy Martonyi János külügyminiszter a törvénytervezet előterjesztése során megtartott expozéjában utalt erre a kérdésre, és a fenti értelmezéstől némiképp eltérő megállapításokat fogalmazott meg. Eszerint a kedvezmények és a támogatások „közt világos különbséget kell tenni. A kedvezmény a javaslat szóhasználatában mindig olyan juttatást jelent, amelyet az arra jogosult mintegy alanyi jogon, tehát külön mérlegelés nélkül

³ Martonyi János: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényjavaslat általános vitája. 2001. április 19.

élvezhet. Ilyen például az utazási kedvezmény vagy a diákigazolvánnyal és a pedagógusigazolvánnyal járó kedvezmény. [...] Ezzel szemben a támogatás jellegű juttatás soha nem jár automatikusan, iránta pályázat útján, egyedi kérelmet kell benyújtania az érintettnek”.⁴ Eszerint tehát a kedvezmények körében vannak olyan jellegű jogosítványok, melyek a státus fogalmához közelítenek, hiszen az említett példák (diákigazolvány, pedagógusigazolvány) valóban a jogosult személy jogállásához kapcsolják a kedvezményeket. Azt is mondhatnánk, hogy ezáltal a kedvezmény státust teremt az érintettek számára.

A fogalmi keretet meghatározó, de legalábbis pontosító elem azzal a kérdésfelvetéssel is összefügghet, hogy tekinthető-e a magyar és a hozzá hasonló más „kedvezménytörvény” a szó hagyományos, nemzetközi jogi értelmében kisebbségvédelmi törvénynek. A nemzetközi jog, a vonatkozó nemzetközi egyezmények, jogi erejű szabályozások a kisebbségvédelem jogi, törvényhozási jogérvényesítési és jogorvoslati feladatát alapvetően a nemzeti kisebbségekhez tartozók állampolgársága szerinti országra ruházzák.

Ezzel szemben, vagy még inkább ezt kiegészítve „az anyaállamok azonban kinyilvánították azon kívánságukat, hogy – párhuzamosan a vonatkozó nemzetközi együttműködés keretei között életre hívott fórumokkal – aktívabban és közvetlenebb módon szeretnének beavatkozni a nemzeti kisebbségeik érdekében”.⁵ Tény, hogy a szabályozás alanyai – történjen az akár az anyaországban, akár az állampolgárság szerinti államban – a nemzeti kisebbségek, és ilyen szempontból a kedvezménytörvény mindenképpen kisebbségvédelmi jogszabálynak tekinthető.

Megítélésem szerint az anyaországban hozott és más ország állampolgáira vonatkozó jogszabály motivációja és joghatása eltérő a nemzeti kisebbségek állampolgársága szerinti országban hozott kisebbségvédelmi jogszabálytól. Ez utóbbi állam törvényhozó jogalkotó intézményei kisebbségvédelmi jogszabályt ideális esetben a jog és esélyegyenlőség elvének érvényesítése céljából hoznak, optimális esetben pedig a nemzetközi vonatkozó

⁴ uo.

⁵ Velencei Bizottság jelentése.

normaszabványok (standardok) tiszteletben tartása érdekében, a jobb nemzetközi megítélés és elfogadtatás reményében.

Az anyaország esetében a határain kívül élő nemzeti kisebbségeinek a támogatása tudatosan vállalt kötelezettség, melynek betartására a nemzetközi jog nem kényszerít, de amit fontosnak tart, a közös nyelv, kultúra és identitás megőrzése, kifejezése és fejlesztése érdekében. Azt is mondhatnánk, hogy az anyaországban hozott ilyen típusú kisebbségvédelmi szabályozások jelenleg kívül esnek a nemzetközi jogi normarendszeren, nem kérhetők számon nemzetközi fórumokon, és nem tényezői egy ország megítélésének az emberi jogok tiszteletben tartása terén. Ugyanakkor a Velencei Bizottság jelentése kinyilatkoztatta, hogy „nincs stabilitás és béke a nemzeti kisebbségek részére biztosított megfelelő védelem nélkül”.

Következésképpen, ez a szakértői jelentés egyértelművé teszi, hogy a nem nemzetközi szabályozásoknak a célja a nemzeti kisebbségek megfelelő védelme, amely értelemszerűen különböző tartalmú, jogi természetű, kiegészítő jellegű jogi eszközökkel történhet. Ez mindenképpen azt igazolja, hogy az anyaországban hozott kisebbségvédelmi törvények sajátos, sui generis jellegűek.

Lehetséges, hogy mindez túlzottan spekulatív jogi okfejtésnek tűnhet, melynek gyakorlati haszna megkérdőjelezhető, azonban a nemzetközi tapasztalat, az egyes országok törvényhozási próbálkozásai éppen azt igazolják, hogy az európai intézményrendszeren belül is kell e kérdéssel foglalkozni, esetenként a rutinszerűvé vált szemléletet újraértékelni és, ha szükséges, átértékelni

2. Magyar törvényhozási szempontok

A lehetséges jogalkotói megfontolások, elvi szempontok közül megkülönböztetem az elvi, a politikai (vagy jogpolitikai) és a kifejezetten jogi természetűeket.

2.1. Elvi, politikai szempontok

Megállapítható, hogy a kedvezménytörvény olyan jogszabály, mely tartalmilag elősegíti a határon túli magyarok számára nemzeti önazonosságuk megőrzését, kifejezését és fejlesztését az adott nemzetközi keretek adta feltételek tiszteletben tartása mel-

lett, formailag pedig megteremti a határon túli magyarság és Magyarország kapcsolatrendszerének szervezeti, intézményes és jogi kereteit.

a) A jogalkotás elvi, eszmei motivációs hátterében a határmódosítás nélküli nemzeti egység létrehozásának a gondolata áll. Ebben nyilvánvalóan a kultúrnemzet fogalma jut kifejezésre, az organikus azonosság, a nyelvi, kulturális, történelmi emlékezet, a hagyomány közösségének az eszméje. Szemben a politikai nemzetnek azzal a fogalmával, mely, legalábbis elméletben, abból az alapfeltevésből indul ki, hogy a nemzet létének morális alapja a tudatosan, akaratlagosan választott csatlakozás (ami éppen térségünk államaira a legkevésbé jellemző).⁶ A határmódosítás nélküli nemzeti egység, a nemzeti együvé tartozás és határokon átívelő szolidaritás víziója bizonyos értelemben jogi vagy éppen alkotmányjogi formákat is ölthet. Az államoknak ilyen irányú törekvése, annak kifejeződése, amit a Velencei Bizottság jelentése úgy fogalmazott meg, hogy „1990-ben a hidegháború lezárulását és a kommunista rendszerek bukását követően a kisebbségek védelme kiemelt kérdés lett, és még nyilvánvalóbbá vált Kelet- és Közép-Európa országainak azon vágya, hogy meghatározó szerepet játsszanak a határaikon kívül élő kisebbségeik védelmében”.⁷ Ez több ország alkotmányában is megjelenik a következő formában: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” (6. cikk.); a román „állam elősegíti a külföldön élő románokkal való kapcsolatok erősítését...” (7. cikk.); „Szlovénia felelősséget érez... és előmozdítja...” (5. cikk.); a „Horvát Köztársaság - különleges felelősséget érez... és különleges védelmet biztosít...” (10. cikk); „Ukrajna támogatja...” (12. cikk); „A Lengyel Köztársaság elősegíti ...” (6. cikk); „A Szlovák Köztársaság elősegíti...” (7. cikk). Ezek az alkotmányos szinten megfogalmazott tézisek kinyilvánítják azt a szándékot, hogy – nem kérdőjelezve meg a létező határokat – intézkedéseket kell tenni a más országokban élő nemzetrészek, nemzeti kisebbségeik védelmére,

⁶ Bakk Miklós: Egy törvény és jövőképei. *Provincia*, 2001. május.

⁷ Velencei Bizottság jelentése.

támogatására. Ez pedig, kimondva kimondatlanul, egyfajta határon túlmutató nemzeti egység létrehozásának szándékáról szól, arról, hogy az államhatárok közjogi létéből adódó korlátok ne lehessenek akadályai egy más típusú egység, a nemzeti egység lehetőségének. Ilyen értelemben a kedvezménytörvény nem más mint a magyar Alkotmány 6. cikkelyének konkrét törvényi alkalmazása és érvényesítése.

b) A törvényhozó másik alapvető szempontja az, hogy a jogszabály a szülőföldön való maradást segítse elő, és ne a kivándorlást serkentse. Jelen pillanatban nem lehet eldönteni, hogy melyik történik.⁸

Ez semmiben sem csökkenti a törvényhozó szándékát, hiszen a törvény éppen a kedvezmények biztosításával, a támogatások rendszerével, az anyaországgal való akadálytalan kapcsolattartással kívánja azt elérni, hogy minél kevesebben döntsenek szülőföldjük elhagyása mellett. Ez az eszmei megközelítés összecseng többek között azzal az erdélyi, a romániai magyarság által is meghatározónak tartott alapelvvel, miszerint olyan jogszabályra van szükség, amely a jószándékon és a kedvezmények biztosításán túlmenően a szülőföldön való megmaradást segíti elő. Nyilvánvalóan erre garanciákat a törvény nem tartalmazhat, és rajta kívülálló okok miatt akár az „átcsábítás törvénye” is lehet.⁹ Ez azonban alapvetően a „szomszédos államok”-ban létező és alakuló feltételek függvénye, hiszen a szülőföld elhagyására készítő tényezők több országban is bőven akadnak.

c) Végezetül említtem azt a lényeges, elvi jelentőségű megközelítést, hogy a törvény nem kívánja (nem akarja és nem is tudja) helyettesíteni a szomszédos országokban, a szülőföldön hozandó vagy már létező kisebbségvédelmi jogszabályokat. Ez egy teljességgel racionális és jogszerű felismerésből adódik, mely révén kifejeződik az illető államok szuverenitásának, joghatóságának elismerése saját állampolgárai felett.

Mindezekon túlmenően ez az elvi alapállás teljes mértékben egyezik a Velencei Bizottság vonatkozó megállapításával, mely szerint „a nemzetközi szokásjog néhány általános elvén

⁸ Kántor Zoltán, *i.m.* 62.

⁹ Tabajdi Csaba megfogalmazása. Idézi Kántor Zoltán uo.

túlmenően a vonatkozó nemzetközi egyezmények az állampolgárság szerinti országokra ruházzák azt a feladatot, hogy a határokon belül élő valamennyi személy számára biztosítsák az alapvető emberi jogok, ideértve a kisebbségi jogok gyakorlását”.¹⁰ Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a kedvezményeket és támogatásokat biztosító országnak igencsak korlátozott jogi eszközei, törvényhozási lehetőségei vannak a szomszédos országokban élő nemzetrészek életminőségének, élethelyzetének szülőföldjükön történő átfogó módosítására.

2.2. Jogi szempontok

A politikai megfontolásokon túl, melyeknek jelentősége kétségtelen, a jogszabály egy sor megoldásra váró jogi problémát is felvet. Ezeket, megítélésem szerint, a magyar törvényhozónak sikerült megoldania.

2.2.1. A törvény személyi hatálya

A törvény hatálya alá tartozó személyek körének megállapítása a jogszabály egyik sarkalatos kérdése. A jogalkotó sikeresen elkerülte azt a csapdát, mely a nemzet vagy a nemzethez való tartozás fogalom-meghatározásának a kényszeréből adódik. Természetesen a törvénynek nem arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy ki a magyar, hanem arra, hogy kik azok a személyek, akik jogosultak lesznek bizonyos jogosítványok, kedvezmények gyakorlására. Megítélésem szerint jogszabályok nem alkalmasak arra, hogy bárkinek is meghatározzák a nemzeti hovatartozását, mint ahogyan a nemzet léte sem jogszabályfüggő.

A törvény személyi hatályának megállapításával kapcsolatosan két tényező döntő jelentőségű, nevezetesen: alapvetően a szabad identitásválasztás dönti el, hogy valamely személy a törvény hatálya alá kerül, másrészt a törvényhozó kiterjesztő és nem kirekesztő jelleggel kívánja a törvény alkalmazását.

A szabad identitásválasztás elvének érvényesítésével maga az identitás, annak elismerése, megőrzése, kinyilvánítása és fejlesztése nyer közjogi elismerést. Való igaz, a történe-

¹⁰ Pap András László: Státusz és identitás. *Élet és Irodalom*, 2001. június 1.

lem (a jogtörténet is) azt bizonyítja, hogy amennyiben a valamely csoporthoz, valamely vállalt identitáshoz való tartozáshoz a jogalkotó negatív elbírálást vagy kirekesztést köt, akkor a jogszabályok hatálya alá eső személyek körének megállapítása – különösen a jogalkalmazónak – nem okoz különösebb gondot. Mivel a nemzeti, etnikai identitás többletjogokkal, kedvezményekkel jár, az érintett személyek körének meghatározása problémássá válhat. Ugyanakkor tény, hogy „a kisebbségi származás egyrészt közvetlen összefüggésben van egyfajta hátrányos társadalmi pozícióval, másrészt pedig az ebbéli identitás a személyiség igen fontos eleme, így az emberi méltóság elidegeníthetetlen kelléke...”.¹¹ Következésképpen, a tulajdonképpeni kisebbségvédelmi intézkedéseknek vagy a kedvezményeket biztosító megkülönböztetéseknek a szabad identitásválasztás eredményeként kell meghatározniuk az érintett jogalanyok körét.

A személyi hatállyal kapcsolatos másik fontos elem a kiterjesztő jelleg érvényesítése. Túl a kérdés érzelmi elemein, a jogalkotó belátja, elismeri, hogy a törvényen belül normatív eszközökkel nem zárhatja ki a megsértését, vagy akár a joggal való visszaélés lehetőségét sem. Ez esetben két magatartást követhet: vagy szigorítja a feltételeket, garanciákat emel be a visszaélések lehetőségének a csökkentésére, ezáltal bizonyos alapelvek sérülhetnek (például a szabad identitásválasztás joga) és a törvény kirekesztő jellegű lesz; a másik lehetséges megoldás abból a jogszerkesztési alapelvből adódik, hogy a norma megsértésének lehetősége nem jelenti a jogalkotás szükségtelenségét. A magyar törvényhozó a következményeket illetően ez utóbbit választotta és minimális kritériumrendszert szabott meg, miáltal kiterjesztő jellegűvé tette a jogszabályt és annak alkalmazását. Másrészt kiterjesztő jellegű abban az értelemben is, hogy a személyi hatály megállapításánál alkalmazott alapelvhez képest kivételt is rendel, amikor a törvény hatályát kiterjeszti a nem magyar házastársra is.

¹¹ Uo.

2.2.2. A törvény területi hatálya

A magyar jogalkotó szempontjából egyértelmű, hogy a kedvezmények, a különböző jogosítványok gyakorlásának színtere Magyarország, és ennek megfelelően alkotta meg a jogszabályt. Amikor a támogatások részben az érintett jogalanyok szülőföldjén valósulnak meg, ez önmagában még nem teremt területen kívüli állapotot, mivel a jogosultak, a támogatottak nem kerülnek ki az állampolgárságuk szerinti ország főhatalma alól. Másrészt a határon túl élő nemzeti kisebbségek számára biztosított anyaországi kedvezmények és támogatások rendszere nem idegen a nemzetközi és az összehasonlító jogi gyakorlatban. Az ilyen típusú szabályozásokra sok esetben éppen a már említett alkotmányos előírások teremtik meg a jogalapot, ám ennek hiányában lehetőségük van erre az államoknak szuverenitásuk gyakorlása keretében oly módon, hogy eközben sem más országok főhatalmát, sem a nemzetközi normarendszert nem sértik meg.

A kifogásként felhozott vélt extrateritoriális állapotra a tanulmány egy későbbi részében még visszatérek.

2.2.3. Jogtechnikai észrevételek

Jogszerkesztési, törvényhozás-technikai szempontból a magyar Országgyűlést az a szándék vezette, hogy átfogó kerettörvényt alkosson, olyan jogszabályt, mely egységes, átfogó szabályozást biztosít a szabályozandó területnek. A kerettörvényjellegét minden bizonnyal az is indokoltta tette, hogy e törvény megalkotásáig a hatályos jogban mintegy 150 különböző szintű jogszabály létezett. Ez olyan mennyiségű normaanyag, mely minden bizonnyal széttöredezetté, áttekinthetetlenné vagy éppen konfliktusossá tehetné a szabályozást. A kerettörvény megalkotásával nemcsak az volt a cél, hogy „rendet teremtsenek” a már létező szabályozások tömegében, hanem egy világos, egységes nemzetpolitikai koncepció jogi formájának megteremtése oly módon hogy az biztosítsa a szabályozás belső koherenciáját és alkalmazásának, illetve érvényesítésének hatékonyságát. Ezen jogszerkesztési technikának, legalábbis elméletileg, lehetséges alternatívája a részletekre kiterjedő, törvénykönyv jellegű,

kódszerű forma, mely minden részletre kiterjedően szabályozná a határon túli magyarok helyzetét. Ennek a rendkívül igényes, esetenként körülményes jogalkotási módnak az indokoltsága, szükségessége és hatékonysága nyilvánvalóan igen alapos elemzést igényel, de mint potenciálisan létező alternatívát nem kell ab initio, és a priori elvetni.

3. A kedvezménytörvénnyel kapcsolatos román jogi kifogások

A kedvezménytörvény elfogadásakor a hivatalos román politika meglehetősen heves és indulatos támadásba kezdett. Kifogásaik gyakran túllépik a jóhiszemű bírálat és esetenként a racionalitás kereteit is. Olyannyira, hogy mára a „státustörvényről” folytatott román politikai diskurzus régen meghaladta eredeti tartalmát és kereteit, és nehezen megfogalmazható mögöttes (néhol alantas) politikai célokat szolgál. (Csak találgatni lehet a mögöttes célokról: a magyar–román kormányközi viszonyban a feszültség fenntartása; a magyar ellenségkép felmutatása révén magyarellenés hangulatkeltés, esetleg intézkedések megtételének motiválása; figyelemelterelés a valós társadalmi gazdasági szociális gondokról stb.).

E tanulmány keretében nem vállalkozhatom különösebb politológiai elemzésre, hanem sokkal inkább a racionalitás keretei között megfogalmazott és tartalmát tekintve valamelyes konzisztenciával rendelkező kifogásokra utalnék.

3.1. Jogelvi kifogások

3.1.1. Extrateritorialitás

A leggyakrabban használt ellenérv a kedvezménytörvénnyel kapcsolatosan, hogy extrateritoriális elemeket tartalmaz, vagyis a törvény hatálya áttérjed egy másik állam területére, sértve annak szuverenitását.¹²

Vizsgáljuk meg, mit jelent az extrateritorialitás fogalma. Az extrateritorialitás nemzetközi jogi kategória, mely szerint egy állam törvényhozása által elfogadott törvény egy másik

¹² „A nemzetközi jogi normákkal ellentétben.” A Román Kormány külpolitikai államtanácsos kabinetirodájának állásfoglalása. 2001. június 11.

állam területén kerül alkalmazásra. (Ez elfogadottan, a nemzetközi jog előírásainak megfelelően, az államok különböző rangú külképviseletei esetében működik.) Ugyanakkor az extraterritorialitás (negatív értelemben) meghatározza valamely ország joghatóságának (jurisdictiójának) kiterjesztését más államokban élő személyekre, állampolgárookra, szervezetekre, oly módon, hogy ez utóbbi államok joghatósága nem érvényesül, és nem kerül alkalmazásra az illető személyekre, szervezetekre, azok tevékenységére vonatkozólag. Ezt a nemzetközi jog, egy a nemzetközi szokásjoggal és írott normákkal össze nem egyeztethető szabálytalan eljárásnak minősíti.

A fenti meghatározásból azonban kiderül, hogy két feltételnek kell egyidejűleg teljesülnie ahhoz, hogy az extraterritorialitás, a területen kívüliség állapota bekövetkezzen, nevezetesen szükséges egyrészt egy olyan jogszabály, mely hatásában kiterjed más államban élő személyekre és szervezetekre, esetleg hatóságokra, másrészt ezáltal megszűnne az adott állam joghatósága az illető személyekre, szervezetekre, hatóságokra, azok tevékenységére. Területen kívüliségről kizárólag akkor beszélhetünk, ha ez a két feltétel egyidejűleg teljesül.

Esetünkben való igaz, hogy a kedvezménytörvény személyi hatálya a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségű, de nem magyar állampolgárookra vonatkozik abban az értelemben, hogy bizonyos kedvezményekben és támogatásban részesülhetnek Magyarország területén, de ez a szabályozás semmiben sem csökkenti a román állam főhatalmát, az érintett személyek nem kerülnek ki a román állam jurisdictiója alól. A magyar törvény egyetlen rendelkezésében sem sért semmilyen romániai jogszabályt, nem tartalmaz kényszerítő intézkedéseket nem magyar állampolgárookra vagy szervezetekre, esetleg hatóságokra nézve. A kedvezménytörvény joghatását akkor éri el, a követett jogkövetkezmény akkor áll elő, ha az érintettek szabad akaratnyilvánításuk alapján a felkínált jogosítványokkal élni kívánnak, az előírt kedvezményeket igénybe veszik, és semmiképpen sem a román állam joghatóságának a megszűnése vagy felfüggesztése révén. Az természetesen nem zárható ki, hogy létezhetnek a törvény szövegében nem kellően pontos vagy félreérthető megfogalmazások, esetleg a végrehajtás során

előfordulhatnak olyan eljárási elemek, melyeket egyeztetni kell a román hatóságokkal, de mindezek egy jóhiszemű értelmezés és viszonyulás esetén nem vezethetnek ilyen aránytalanul súlyos bírálatok megfogalmazásához.

3.1.2. Diszkrimináció

Ugyancsak gyakran hangoztatott kifogás, hogy a törvény diszkriminatív jellegű, amennyiben etnikai alapon megkülönbözteti – adott esetben – a román állampolgárokat. Köztudott és általánosan elfogadott a nemzetközi jogban, hogy a kisebbségek lét-helyezete óhatatlanul bizonyos hátrányos állapotot jelent, ami olyan intézkedéseket is indokoltta tehet, amelyek megkülönböztető jellegűek, másokra nem vonatkoznak, és az esélyegyenlőség megteremtése érdekében az esélykiegyenlítődést segítik elő. Ha elfogadjuk az ilyen típusú intézkedések jogosultságát, és összevetjük a mindkét állam – Magyarország és Románia – alkotmányában szereplő azon rendelkezéssel, hogy felelősek és „gondoskodniuk” kell a határaikon túl élő nemzeti kisebbségeikről, akkor nehezen érthető, miként minősíthetők az ilyen, alkotmányos keretekbe is illeszkedő, intézkedések diszkriminatívnak, miként állhatna elő a diszkrimináció tényállása. Ezen túlmenően a törvény nem hátrányosan különböztet meg valakit, nem teremt hátrányos helyzetet valakik számára, hanem kedvezményeket, jogosítványokat kínál az esélyegyenlőség megteremtésére, éppenséggel a természetsszerűleg adódó hátrányos helyzet csökkentésére.

Más összefüggésben a diszkrimináció „vádja” egy hibás (tudatosan vagy tévesen megfogalmazott) fordításból is adódott, mivel a kedvezmények kifejezést preferenciáknak fordították, és ezt sikerült úgy értelmezniük, hogy a törvény sérti a Magyarország által is aláírt 1965-ös nemzetközi egyezményt „A faji diszkrimináció valamennyi formájának tiltásáról”. Hasonlóképpen a román kormány értelmezése szerint a kedvezménytörvény ellentétben van az 1995-ös kisebbségvédelmi keretegyezménnyel, valamint az ENSZ 1992-es Kisebbségi Nyilatkozatával. A vonatkozó kormánynyilatkozat nagyvonalúan eltekint az ellentétek bemutatásától, mindössze azt nyilatkoz-

tatja ki, hogy a törvény preferenciált bánásmódban részesít bizonyos személyeket, ami diszkriminatív és sérti az említett nemzetközi egyezményeket. Csakhogy a „kedvezmények” pontos román fordítása a „facilități”, s ennek a jogosultságát a nemzetközi jogi dokumentumok már nem kérdőjelezzik meg, és semmiképpen sem minősítik diszkriminatív jellegűeknek.

Az extrateritorialitással és a diszkriminációval kapcsolatosan egy értelmezési dilemma is felmerül. Mindkét fogalom meg lehetőszen pontosan körülírt és behatárolt mind jogi, mind politológiai értelemben.

Következésképpen nem lenne lehetséges, hogy ugyanazon rendelkezések kapcsán bizonyos államok saját joghatóságaikra nézve ne fedezzék fel a területen kívüli vagy a diszkriminatív jelleget, mások pedig ezt fennen hangoztassák. Ezek a fogalmak bírnak annyi egzakttsággal és megállapítható jogi konzisztenciával, hogy ha valóban léteznek, fennállnak, akkor magában a törvényben kell kimutatni, és nem érzelmi, indulati, esetleg értelmezési síkokon levezetni. Az extrateritorialitás, a diszkrimináció nem attól létezhet, mert van, aki úgy érzi vagy értelmezi, hanem vagy kimutathatóan van, vagy nincs.

3.2. Tétéles, konkrét kifogások

3.2.1. Határmódosítás nélküli nemzeti egység gondolatának elutasítása

A román külügyminiszter, Mircea Geoană a következő állítást fogalmazta meg: „A Velencei Bizottság aláhúzta, hogy el kell kerülni a politikai kapcsolat kialakulását a kisebbségek és az anyaország között. Ezzel magától értetődően elutasította az esetleges lépést, amely a kisebbségvédelemre hivatkozva a határon túli nemzetrész úgynevezett egyesítésére irányulna.”¹³ Ebben a kijelentésben az első mondat félreérthető, ugyanis a megállapítást a bizottság általános elvként fogalmazta meg, és nem tett konkrét utalást a magyar törvényre. A következő mondat pedig a külügyminiszter úr következtetése és nem a bizottságé.

¹³ Mircea Geoană: Túl a státustörvényen. *Magyar Hírlap*, 2001. november 9.

Sem a törvény, sem a határmódosítás nélküli nemzeti egység politikai gondolata nem tartalmaz olyan elemeket, melyek politikai kapcsolatot teremtenének az anyaország és a határon túli nemzeti közösségek között. A törvényhozó tudatosan a szabályozási körön kívül hagyta a politikai jogokat, és nem kívánta a választás, a választhatóság jogát, vagy bármilyen más, a politikai kapcsolatra utaló jogosítványokat előírni. A megállapított kedvezmények és támogatások rendszerét pedig semmilyen értelmezés szerint sem lehet politikai kapcsolatnak minősíteni. Egyébként a román külügyminiszter vélekedésével szemben idézni lehetne a román miniszterelnök június 21-i sajtónyilatkozatát, melyben rendkívül lényegre tapintóan fejtette ki, miszerint: „Természetesen minket zavar, hogy mindenféle cukorkák és gazdasági, szociális csemegék, mindenféle előnyök felajánlásával bizonyos etnikai kapcsolatokat bátorítanak.”¹⁴

Ezek lennének tehát a politikai kapcsolat elemei? A nemzeti egység (és nem egyesítés) alapvetően érzelmi, lélektani állapot és nem közjogi kategória. Nemzeti egység létezhet azon közösség tagjai között, akik különböző országokban élnek, és hiányozhat adott állami keretek között élő nemzeten belül is. Tény, hogy a törvény nem hoz létre semmilyen politikai tartalmú közjogi kapcsolatot a határon túli nemzetrészekkel.

3.2.2. Az oktatási, kulturális tartalmat túllépő kedvezmények kifogásolása

Mint már korábban jeleztük, a kisebbségvédelem közép-pontjában az identitás, a nemzeti, etnikai, kulturális, vallási önazonosság áll. A kisebbségvédelmi intézkedések végső soron az identitás megőrzését, kifejezését és fejlesztését segítik elő aktív, tevőleges módon.

Az identitás kulturális oktatási elemein túl léteznek más összetevők is. Ilyen egyrészt a felekezeti hovatartozás, a hagyományok, a tudati és magatartásbeli, mentalitásbeli tényezők, a szellemi és anyagi kultúra, tárgyi emlékek stb. Másrészt létezik az identitás megőrzését, kifejezését és fejlesztését elősegítő, azt

¹⁴ Adrian Năstase román miniszterelnök sajtónyilatkozata, 2001. június 21.

támogató gazdasági-szociális háttér. Ha az előző tényezők az identitás célrendszerét, az utóbbiak az eszközrendszerét alkotják. Mindezeken túlmenően nem beszélhetünk a nemzeti, nyelvi, kulturális megmaradás esélyéről, ha a közösség tagjai alapvető megélhetési gondokkal is küszködnek. Az olyan irányú támogatások és kedvezmények tehát, amelyek az anyagi, fizikai megélhetést segítik elő, közvetett módon járulnak hozzá az identitás megőrzéséhez, fejlesztéséhez, s ezáltal részét képezhetik az effektív kisebbségvédelemnek.

3.2.3. A nem magyar házastársra vonatkozó előírások bírálata

A román kormány kifogásolta a törvény azon előírását is, hogy kiterjeszti hatályát a nem magyar házastársra, illetve a vegyes házasságból származó gyermekekre is. Ezt a rendelkezést bírálattal illetni csak egy teljességgel rosszindulatú, ellenséges értelmezés keretében lehet. Mint már korábban szó volt róla, a törvény egyik alapelve, hogy kiterjesztő jellegű, ami azt jelenti, hogy a magyar törvényhozó nem kívánta etnikai alapon megosztani a személyeket egy létező kötődés (pl. házastársi viszony) keretében. Amennyiben a jogszabályban előállt volna ez a megkülönböztetés, vagyis a nem magyar házastársat kirekesztette volna a jogosultak köréből, akkor a román állam joggal vethette volna fel a diszkrimináció problémáját.

A román bíráló tovább megy és azt is kifogásolja, hogy a vegyes házasságokból született gyermek is a törvény hatálya alá tartozhat. Ez végképp elfogadhatatlan, hiszen abból a téves feltevésből indul ki, hogy egy gyermek nemzeti hovatartozását az állam állapítja meg. Csakhogy az államnak vagy a hatóságoknak ehhez semmi köze. Ami rá tartozik, az az illető személy állampolgársága. A román alkotmány és a jogi szaknyelv egyértelműen különbséget tesznek állampolgárság és nemzeti hovatartozás között.

3.2.4. A magyar igazolvány kérdése

A román álláspontban ez a leginkább elutasított, kifogásolt rész. Tudatosan vagy a törvény nem ismeretéből adódóan aránytalanul nagy szerepet kap ez a rész a bíráló egészében. Olyannyira,

hogy egyesek a státustörvény amúgy is téves megnevezése helyett némi cinizmusmal a „magyar igazolvány törvényéről” beszélnek.

Valójában a törvénnyel kapcsolatosan hamis, fordított cél-eszközrendszerrel állapítottak meg. A törvényben szabályozott magyar igazolvány nem más, mint egy eljárási eszköz, melynek a segítségével az alkalmazás, a végrehajtás történik. A magyar igazolvány tehát nem önmagáért létező célként jelenik meg a jogszabályban, hanem egy procedurális kellékként. A magyar igazolvány kifejezéssel szemben megfogalmazható egyetlen bíráló észrevétel, hogy megtévesztő lehet, hiszen nem a magyar nemzeti hovatartozást, a magyar nemzeti identitást igazoló, bizonyító okirat – hiszen nem jelenti azt, hogy csak az a magyar, aki ezzel az igazolvánnyal rendelkezik –, hanem olyan igazgatási okmány, melynek birtokosa, bizonyos kedvezményekre vagy támogatásokra jogosult Magyarországon. Romániában, a román hatóságok előtt, ennek hasznát venni nem lehet, ellenkezőleg, az ottani hatóságok azon igyekeznek, hogy ürügyül szolgáljon a magyarok hátrányos megkülönböztetésére.

3.2.5. Egy ellentörvény-kezdeményezés

A román kifogások egyik megnyilatkozása a jogalkotás szintjén a Képviselőházhoz Nagy-Románia Pártja által benyújtott törvénytervezet A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény romániai hatásának szabályozásáról.¹⁵ A mindössze öt cikkelyből álló tervezet azon túlmenően, hogy minden jogi és alkotmányjogi alapot nélkülöz, alantas, silány politikai, „nemzeti” indulatok kifejeződésének tekinthető. A közismerten szélsőséges parlamenti párt javaslata értelmében a magyar törvény kedvezményezettjei, a magyar igazolvány birtokosai automatikusan kettős állampolgárok lennének, s ilyen minőségükben a román törvények szerint nem tölthetnének be semmilyen közhivatalnoki vagy közméltósággal járó tisztséget. Az indulatok fokozódása következtében a következő cikkelyben azt terve-

¹⁵ Propunerea legislativă privind reglementarea efectelor „Legii privind maghiarii care trăiesc în statele învecinate” pe teritoriul României, Parlamentul României, Camera Deputaţilor 359/21.06.2001.

zik, hogy a polgári jogok gyakorlása szempontjából ezek a személyek idegen állampolgároknak minősüljenek majd, annak minden következményével. A jogi személyek vonatkozásában pedig az az elképzelés, hogy azt a szervezetet, amely ajánlást fogalmaz meg, azonnali hatállyal feloszlatják. Végül pedig büntetőjogi felelősség terhe mellett megtiltja az ajánlástevést bármely természetes és/vagy jogi személynek egyaránt. A vétkes személyek cselekedetének büntetőjogi besorolása a hazaárulás kategóriájához közelít.

A tervezetet minden részében színvonalatlan és akár figyelmet sem érdemelne, ha nem éppen egy parlamenti párt szabályszerűen benyújtott törvényjavaslatáról lenne szó.

A tervezet a szakbizottsági vita során elutasították, tekintettel arra, hogy nélkülözi a legelemibb jogi ismereteket és alkotmányossági követelményeket. A román alkotmány és a hatályos törvények értelmében a kettős állampolgárság nem szerezhető meg kollektív módon egy törvényes előírás következményeként. A kettős állampolgárok (akiknek egyik állampolgársága román) nem foszthatók meg román állampolgárságuktól, mivel ennek megállapítása a vérségi származás elve alapján történik. Másrészt nem lehet valakit kettős állampolgárként, s ezzel egyidejűleg külföldiként, idegenként is kezelni. Végül az egyesülési szabadság alkotmányos elve keretet biztosít a jogi személyek működésének, amit nem lehet önkényesen behatárolni vagy korlátozni.

4. Néhány következtetés és kérdés

Összegezve a fenti elemzést megfogalmazható néhány alapvető következtetés:

a) A kedvezménytörvény nem tekinthető sem rendkívüli, sem egyedülálló szabályozásnak, hiszen nemzetközi összehasonlításban találunk hasonló, esetenként tartalmukat tekintve szélesebb körű jogosítványokat biztosító jogszabályokat.

b) A kisebbségvédelem alapvetően annak az államnak a feladata, melyben a nemzeti kisebbségek élnek, és amelynek állampolgárai. Ez nem fogható fel az illető állam részéről mint kizárólagosan értelmezett szuverenitásának hegemonisztikus

jogosítványa, hanem mint nemzetközileg is vállalt és elszámolható kötelezettség.

c) Az anyaországoknak joguk van egyoldalú intézkedések keretében is támogatni a más államokban élő „nemzetrészeket”. Ez jogosnak tekinthető olyan esetekben is, amikor a nemzeti kisebbségek kisebbségvédelme az állampolgárságuk szerinti országban mintaszerű, hiszen az anyaországi intézkedések fékezhetik adott esetben a természetes asszimilációt is, ami legitim gondoskodásnak minősül, s ez szervesen illeszthető a nemzetközi kisebbségvédelmi előírások rendszerébe.

d) Az egyoldalú anyaországi intézkedések nem helyettesíthetik a kisebbségvédelmi intézkedéseket és megfelelő joggyakorlatot azokban az országokban, ahol a nemzeti kisebbségek élnek.

e) A nemzetközi kisebbségvédelmi standardokra, szabványokra való hivatkozás gyakran rosszhiszeműen történik, és ürügyül szolgál a megfelelő – az érintett nemzeti kisebbségek által is jogosan igényelt – intézkedések elodázására. Ugyanakkor létezik egy téves értelmezése is ezeknek a szabványoknak, amennyiben ezeket olyan maximális jellegű intézkedéseknek tekintik, melyeknek meghaladása óhatatlanul ellentétet teremt, és megsértését jelenti az illető normáknak. Valójában a nemzetközi emberjogi előírások, a szabványoknak tekinthető normák olyan közös nevezőt jelentenek az elfogadó államok között, amikor mindegyik állam vállalja, hogy (ha erre igény van) minimálisan megvalósítja ezt a szintet. Ebből azonban nem következik, hogy ha az adott normarendszer szellemével nem ellenkezik, ne lehetne e kereteket, szabványokat meghaladó támogatásokat, kedvezményeket, jogosítványokat is biztosítani. Ezt az értelmezést támasztja alá az az egyre inkább körvonalazódó új nemzetközi trend, irányzat a kisebbségvédelem terén, mely éppen az anyaországok egyoldalú intézkedései jogosságának az elismerésében nyilvánul meg.¹⁶

A kedvezménytörvény a megfogalmazott kifogások ellenére alkalmazásra kerül, és tulajdonképpeni szerepét ezek függvényében tölti majd be. Erényei és fogyatékoságai a végrehajtás

¹⁶ Bővebben I. Sólyom László: Kiállta a próbát a státustörvény. *Heti Válasz*, 2001. október 26.

és az alkalmazás során fognak igazán megmutatkozni. Válaszokat kapunk további kérdésekre, úgymint: mennyire képes a törvény szervesen beilleszkedni a magyar alkotmányos jogrendbe; milyen alkalmazási nehézségeket támaszt az esetleges hiányos szabályozás, egyáltalán milyen szabályozási fogyatékoságok vagy hiányosságok (joghézagok) vannak; végül de korántsem elhanyagolhatóan, hogyan fogadja a törvényt a magyarországi társadalom. Mindezek a kérdések, és még inkább az ezekre adott válaszok fogják majd eldönteni, hogy a kedvezménytörvény egy sajátos jogalkotási próbálkozás marad mérhető kedvező hatásokkal a határon túli nemzetrészek és az összmagyarság számára, avagy egy átgondolt perspektivikus nemzetpolitikai stratégia részeként megfogalmazható tudatos törvényhozási tevékenység, mely hatásában képes lesz új szemlélettel és megoldásokkal gazdagítani a nemzetközi kisebbségvédelem jelenlegi kereteit.

A nemzet újrarajzolt határai: a magyar „státustörvény” és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban

CONSTANTIN IORDACHI

Miután a magyar parlament 2001. június 19-én elfogadta A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvényt, komoly nyilatkozatháborút eredményezett Magyarország és Románia között. A két ország diplomáciai kapcsolatai jó néhány hétre mélypontra jutottak, és veszélybe kerültek a politikai megbékélés és stratégiai partnerség megteremtésére irányuló, 1996 óta tett erőfeszítések eredményei.¹ Romániában úgy tekintettek erre az általában csak „státustörvényként” emlegetett törvényre, mint ami nyilvánvalóan szembehelyezkedett a belső román jogrenddel, túlment a kisebbségi jogok jelenlegi európai standardján és a nemzeti szuverenitás általánosan elfogadott elvein, kártékony hatást gyakorolva a román többség és a magyar kisebbség, illetve Románia és Magyarország viszonyára. Magyarországon viszont a törvényt a politikai határok által szétszabdalt magyar etnokulturális nemzethatárok feletti intézményesítésének irányába mutató újabb lépésként üdvözlték, lehetséges megoldásként arra vonatkozóan, hogyan része-

¹ A Románia és Magyarország közötti megbékélés fő szakaszainak, tartalmának és nemzetközi kontextusának átfogó elemzését a biztonsági tanulmányok legújabb elméletének szempontjából lásd: Constantin Iordachi: „The Romanian-Hungarian Reconciliation Process, 1994–2001. From Conflict to Cooperation”, *PolSci. Romanian Journal of Political Science* I (December 2001) 3–4, 88–134. A cikk külön figyelmet szentel a két ország eltérő nemzet-meghatározásaiból fakadó ideológiai konfliktusának, és a státustörvényt mint releváns példát külön is elemzi.

sítse az anyaország anyagi jólétében a határon túli nemzeti közösségeit, és hogyan nyújtson kulturális támogatást számukra.

Vajon mennyire újak és precedens nélküliek a „státustörvény” rendelkezései? Habár számos elemző a törvény vizsgálata során annak egyedi, innovatív jellegét emelte ki, a jelen tanulmány mellett érvel, hogy a státustörvény annak a tágabb folyamatnak a része, amelyet a közép- és kelet-európai posztkommunista nemzetállamok etnonemzeti politikái újjáéledésének lehet nevezni. A kommunista rendszer 1989-ben történt lebontása és a nemzetek feletti hatalom összeomlása – amit számos kutató a nemzeti identitás marxizmus felett aratott győzelmeiként, „a kelet-európai nacionalizmus legszebb pillanataként”, „a nemzetek tavaszaként”² értékel – példa nélkül álló lehetőséget teremtett a nemzeti és a kisebbségi politikák radikális újjászervezésére Kelet- és Közép-Európában.³ 1989 után az anyaországok és a határaikon túl élő kisebbségek nemzeti integrációját célzó politikák meglehetősen eltértek egymástól a demográfiai és a geopolitikai kontextus sajátosságaitól függően. Ezen a téren igen sokféle megoldási lehetőség tűnt fel a kultúra szférájára korlátozódó politikáktól a honosítási privilégiumok megadásáig, a gazdasági kedvezményektől a határon túl élő kisebbségek, kompakt nemzeti közösségek védelmének legátfogóbb és leginnovatívabb

² Lásd Misha Glenny: *The Rebirth of History. Eastern Europe in the Age of Democracy*. New York: Penguin, 1990. 294, valamint Zbigniew Brzezinski: „Post communist nationalism,” *Foreign Affairs* 68 (Winter 1989/90) 5, 2–3.

³ Ezzel nem azt akarom mondani, hogy a kommunista rendszer képes volt teljesen elnyomni az etnonemzeti konfliktusokat. Valójában az 1980-as évek végétől a nacionalizmus egyre erőteljesebb megnyilvánulásai jelennek meg, amire jó példa Románia és Magyarország éles, az 1980-as végén kialakult diplomáciai konfliktusa. Raymond Pearson és George Schöpflin több, az 1989-es nacionalista fellángoláshoz vezető okot is kiemelt: a „demográfiai változásokat”, a „média forradalmát”, a „szupranacionális tekintély bukását”, valamint az „ökológiai fenyegetettséget”. Lásd Pearson: „The making of '89: nationalism and the dissolution of communist Eastern Europe,” *Nations and Nationalism* (July 1994), 69–70; George Schöpflin: „Nationalism in Eastern Europe”, *Nations and Nationalism* (September 1994), 38–40. A nacionalizmus és a kommunizmus kapcsolatának klasszikus elemzésére lásd Robert R. King: *Minorities under Communism. Nationalities as a Source of Tension among Balkan Communist States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

formájáig, a kettős állampolgárságig.⁴ Ezek a törekvések, minden lényeges különbségük ellenére, azon általánosabb törekvések sorába illeszkednek, amelyek a nemzeti „elképzelt közösségek” rekonstrukcióját célozzák az 1989 utáni, radikális társadalmi-politikai és területi újjászerveződés keretei között.⁵

A jelen tanulmány annak érdekében, hogy a „státustörvényt” tágabb kontextusba helyezze, az állampolgárság Romániában, Magyarországon és a Moldovai Köztársaságban adott, ellentétes, de végső soron egymást részben átfedő definícióit szeretné elemezni, valamint ezek következményeit, a kettős állampolgárság vagy éppen a szimbolikus nemzettség kapcsán kialakult diplomáciai feszültségeket kívánja görcső alá venni. A kiindulópont és az összehasonlítási alap Románia: földrajzi helyzetének köszönhetően áthidalja a Magyarország által képviselt Közép-Európa és a volt szovjet terület – amelyet a jelen esetben a Moldovai Köztársaság testesít meg – állampolgárságról folytatott polémiáit. A státustörvény eredeti és sajátos rendelkezéseit az elemzés két oldalról is összehasonlító vizsgálatnak veti alá: egyrészt a kettős állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotás és ennek Románia és Moldova kapcsolatára gyakorolt hatása felől, másrészt a román–magyar ideológiai konfliktus általánosabb kontextusába helyezve. Végezetül, a tanulmány – a státustörvényből mint esettanulmányból kiindulva – Kelet-Közép-Európára érvényes általánosabb következtetéseket is levon a nemzettség evolúcióját, a rá váró kihívásokat illetően.

*Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotás:
az örökölt helyzet és az 1989 utáni változások*

A romániai jogalkotás a nemzetállamnak a 19. század második felében történt megteremtése óta a francia „államnemzeti” jogfel-

⁴ A kettős állampolgárság eddig példa nélküli kelet-közép-európai expanziójának és politikai felhasználásának részletes elemzésére lásd Constantin Iordachi: „Debates over dual citizenship in East-Central Europe”, előadás a „Nationality and Citizenship in Post-Communist Europe” konferencián, a párizsi Politikai Tanulmányok Intézetében, 2001. július 10–11.

⁵ Az „elképzelt közösségek” fogalma Benedict Anderson: *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso, 1983. művéből származik.

fogást követte, amely az állampolgárság fogalmát illetően a *ius sanguinis* elvén nyugodott, míg szelektív *ius soli* politikát követett a honosítás terén.⁶ A román állam emellett aktív nemzeti politikát követett azzal, hogy a szomszédos országokban élő románok számára az állampolgárság privilegizált megszerzését tette lehetővé a honosítási stádium kihagyásával. Ugyanakkor a romániai jogalkotás, az állampolgárság klasszikus meghatározásának megfelelően, nem tette lehetővé a kettős nemzettagságot. Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogi szabályozás e vonásai megőrződtek a kommunista időszakban is. Így az 1971-es A román állampolgárságról szóló törvény újra megerősítette a *ius sanguinis* elvét mint a homogén nemzeti közösség alapját,⁷ és ugyancsak tiltotta a kettős állampolgárságot. Románia a kettős állampolgárság azon eseteinek megszüntetése érdekében, amelyek a második világháború utáni határmódosítások következtében álltak elő, valamint az ezekből fakadó jogi viták kiküszöbölésének szándékával nemzetközi egyezményeket írt alá az állampolgárság kérdéseinek szabályozásáról Magyarországgal (1949), a Szovjetunióval (1957) és Bulgáriával (1959).

1989 után a politikai rendszer demokratizálódása jelentős hatást gyakorolt a román állampolgársági törvénykezésre is, elősegítve a román nemzeti közösséghez tartozás kritériumainak újradefiniálását. Az 1991 márciusában elfogadott A román állampolgárságról szóló törvény szerint román állampolgárságot a következő módokon lehet szerezni: 1) román szülőtől való származással, 2) román állampolgár általi örökbefogadással, 3) repatriációval, 4) honosítással. Ami a repatriációt illeti, a törvény 8. és 37. cikkelye kimondja, hogy „azok a személyek, akik elvesztették román állampolgárságukat”, valamint leszármazottaik, kérelmezéssel, visszanyerhetik azt, „*még abban az esetben is, ha rendelkeznek más állampolgársággal, és állandó lakó-*

⁶ Az állampolgárságra vonatkozó romániai jogalkotásról lásd C. Iordachi: „The Unyielding Boundaries of Citizenship: The Emancipation of ‘Non-Citizens’ in Romania, 1866–1918”, *European Review of History* 8 (August 2001) 2, 156–187, valamint C. Iordachi: „Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában. Történeti áttekintés”, *Regio*, 2000. 3. szám, 27–61.

⁷ Iordachi: „Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában”, 52.

helyüket nem helyezik át Romániába” [kiemelés tőlem – C. I.]. A törvény két új elemet is bevezetett a román állampolgárságról szóló jogalkotásba: először is, megengedi a román állampolgároknak, hogy kettős állampolgársággal rendelkezzenek, másodsor, túlmegy a repatriáció általánosan elfogadott felfogásán, mivel nem csak azt teszi lehetővé a román állampolgárságukat visszaszerző személyek számára, hogy a már meglévő állampolgárságukat megőrizték, hanem azt is, hogy *állandó lakóhelyük továbbra is külföldön legyen*.

E liberális szellemű törvény megalkotóit demokratikus intenciók vezérelték, ugyanis lehetővé kívánták tenni a volt román állampolgárok számára, hogy kérelem alapján visszakaphassák elvesztett állampolgársági jogaikat. A törvény fő haszonélvezői a korábbi Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság, illetve Észak-Bukovina és Dél-Besszarábia lakosai voltak. Az 1940-es szovjet megszállást követően a Bukovinában és Besszarábiában lakókat megfosztották román állampolgárságuktól, és az 1991-es törvény éppen azt célozta, hogy visszakaphassák ezeket az elveszített jogokat. Ugyanakkor az 1991-es állampolgársági törvény megalkotása mögött nacionalista intenciók is meghúzódtak; elfogadására hatással volt a Szovjetunió 1991-es szétesése és a korábbi Moldovai Szovjet Szocialista Köztársaság függetlenségének kikiáltása. Románia elsőként ismerte el az új államot, és egyben ez volt az első lépés a két ország fokozatos politikai integrációját célzó különleges partneri viszony útján. Az is igaz, hogy a romániai politikai elit nem volt képes konszenzusra jutni a két ország várható unióját illetően, mint ahogyan nem rendelkezett a cél eléréséhez szükséges világos stratégiával sem. Úgy tűnt, hogy a két ország diplomáciai viszonyát leginkább a Moldovai Népfront 1989-es „két román állam” megfogalmazása határozta meg.⁸ Eszerint,

⁸ Lásd Gheorghe Cojocaru: *Colapsul URSS și dilema relațiilor româno-române*. București: Omega, 2001. A könyv a Románia és Moldova közti kétoldalú kapcsolatok inherens dilemmáinak elemzését nyújtja az 1989 és 1992 közti időszakra vonatkozóan. A Moldovai Köztársaságról szóló 1990 utáni publikációk közül itt most csak néhányat említenék: Michael Bruchis: *The Republic of Moldavia: from the collapse of the Soviet empire to the restoration of the Russian empire*. New York: Distributed by Columbia

Moldova Szovjetuniótól való 1991-es állami függetlenedése az első és a legfontosabb lépést jelentette a két ország fokozatos politikai egyesüléséhez vezető folyamatában. Valójában a Moldova függetlenségének kikiáltását követő időszak nyilvánvalóvá tette, hogy bár a két ország döntéshozói hallgatólagosan egyetértettek a politikai integráció ideáljával, ugyanakkor az egyesüléshez vezető „kis lépések” szükségességét hangsúlyozták. Románia e cél érdekében a két ország között vízum- és útlevélmentes utazást vezetett be, külön oktatási programokat indított a Moldovai Köztársaságból érkezett diákok számára, továbbá a minisztériumközi konzultációk egész hálózatát építette ki a két ország között. Ebben az összefüggésben az 1991-es állampolgársági törvény tartalmából az látszik, hogy szerzői a kettős állampolgárságot a két, politikai határok által elválasztott országban lakó románok egyetlen politikai közösségbe való összefogásának eszközeként fogták fel, illetve egy újabb előkészítő lépésként Románia és Moldova szorosabb, esetlegesen az egyesüléshez vezető integrációjához. A törvény rendelkezései mindazonáltal előre nem látott belpolitikai és nemzetközi következményekkel jártak, ami hatással volt Románia két szomszédjához, Moldovához és Magyarországhoz fűződő viszonyára – és most ez kerül megvilágításra.

Moldova: többes állampolgárság a határköztársaságban

Az 1991-es romániai állampolgársági törvény számos ponton ellentétben áll a Moldovai Köztársaság állampolgársági szabályozásával. Az ugyancsak 1991-es moldovai állampolgársági tör-

University Press, 1996; Iftene Pop: *Bessarabia: from the international legal viewpoint*. București: Editura Fundației Culturale Române, 1999; Donald L. Dyer (ed.): *Studies in Moldovan: the history, culture, language and contemporary politics of the people of Moldova*. Boulder: East European Monographs, 1996; Ion Nistor: *Istoria Basarabiei*. București: Humanitas, 1991. és Alexandru V. Boldur: *Basarabia și relațiile româno-ruse: Chestiunea Basarabiei și dreptul internațional*. București: Albatros, 2000. A legátfogóbb monográfia szerzője, Charles King Moldova kapcsán „sikertelen nacionalizmusról” beszél, amely még mindig a nemzeti identitás román és moldovai rivalizáló meghatározásai között oscillál. Lásd Charles King: *The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture*. Stanford: Hoover Institution Press, 2000.

vény a maga idejében az egyik legliberálisabb volt a Szovjetunió utódállamaiban elfogadott állampolgársági törvények közül, mivel teljes körű állampolgári jogokkal ruházta fel a köztársaság minden állandó lakosát.⁹ Az 1989-es szovjet népszámlálás adatai szerint a Moldvai SzSzK-nak 4 335 360, a román anyanyelvűek (64,5%), az ukránok (13%), az oroszok (11%), a gagauzok (3,5%) és a bolgárok (2%) etnikai csoportjaihoz tartozó lakosa¹⁰ a függetlenné vált Moldova állampolgára lett, etnikai hovatarozására vagy születési helyére való tekintet nélkül.

Moldova állampolgársági törvénye egy fontos ponton eltért a román állampolgársági törvénytől: míg a román törvény mindenfajta feltétel nélkül lehetővé teszi a kettős állampolgárságot, addig Moldova alkotmányának 18. cikkelye kimondja, hogy „a Moldovai Köztársaság állampolgárai valamely más állam állampolgárai csak a Moldovai Köztársaság által megkötött nemzetközi megállapodás megléte esetén lehetnek”. Mivel Romániával nem kötöttek ilyen tartalmú megállapodást, a kettős román–moldovai állampolgársággal rendelkezők megsértették a Moldovai Köztársaság belső normáit. Románia és Moldova állampolgársági szabályozásának egymásra hatása súlyos következményekkel járt a kétoldalú kapcsolatok terén. Először is, a romániai állampolgársági törvény elfogadása után Moldovában megindult a román állampolgárság tömeges igénylése. Nem hivatalos becslések szerint 1991 után a román kormány 300 ezer, különböző etnikai csoportokhoz tartozó moldovai állampolgárnak adta meg a román állampolgárságot.¹¹ Ezek a személyek Romániában automatikusan megkapták a szociális és politikai jogok teljességét, kivéve azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek gyakorlása, illetve teljesítése ideiglenesen szünetel a tartósan külföldön élő állampolgárok esetében, ilyen például az adózási kötelezettség vagy a kötelező katonai szolgálat. Ugyanakkor az új állampolgárok tömeges beáramlása Moldovából egy-

⁹ A volt Szovjetunió utódállamainak az állampolgárságra vonatkozó jogalkotásáról lásd Rogers W. Brubaker: „Citizenship Struggles in Soviet Successor States”. *International Migration Review* XXVI (Summer 1992) 2, 275–276.

¹⁰ King: *The Moldovans*. XXVII–XXVIII.

¹¹ Mircea Druc volt miniszterelnök becslése. L. *Evenimentul Zilei*, 2000. május 20.

felől óhatatlanul felvetette azt a kérdést, hogy milyen hatással lesz mindez Romániára társadalmi-politikai és választási szempontból,¹² másfelől pedig egyáltalán nem segítette a két ország politikai uniójának megteremtését célzó erőfeszítéseket. Ehelyett a Moldova jövőjéről folytatott viták továbbra is meglehetősen marginális szerepet játszanak a romániai 1989 utáni politikai diskurzusban; ezt a kérdéskört teljesen kisajátították maguknak az olyan nacionalista pártok, mint például a Moldovából beáramlott közéleti személyiségek többségét befogadó és a „moldovai kérdést” rövid távú politikai érdekeinek szolgálatába állító Nagy-Románia Párt. Kormányzati szinten Románia Moldovával folytatott politikája a „román–román kapcsolatok dilemmájának” csapdájában a „pragmatizmus” és a „szentimentalizmus” között hanyódott.¹³ Ennek a kétértelmű állásfoglalásnak köszönhetően, a Moldovai Népfront „két román államának” korábbi, mindkét ország politikai elitje által elfogadott formuláját fokozatosan a „két testvéri állam,” majd a „két szomszédos állam” semlegebb megfogalmazása váltotta fel.

A moldovai politikai életben rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a kettős állampolgárság nemhogy nem segíti elő, hanem sokkal inkább aláássa Románia és Moldova „uniójának” ügyét. A kettős állampolgárság lehetősége a moldovai értelmiség és politikusok számára egyfajta menekülési lehetőséget kínált az akut gazdasági válsággal küszködő Moldovából.¹⁴ Számos moldovai egyesülepárti értelmiségi, ahelyett, hogy a „románság” képviselőjeként fejtett volna ki aktív tevékenységet Moldovában, egyszerűen a Romániába történő emigrálást választotta. A román állampolgárságért folyamodott egyszerű moldovai állampolgárok többségét anyagi megfontolások

¹² „Unde se duce votul basarabenilor”. *Evenimentul Zilei*, 2000. május 28.

¹³ A pragmatizmus politikájának legelszántabb képviselője Adrian Severin román külügyminiszter (1996–1997) volt, aki újraindította a Moldova függetlenségének kikiáltásával függőben maradt, kétoldalú szerződés aláírására vonatkozó tárgyalásokat. A következő külügyminiszter, Petre Roman (1997–2000) viszont egy 1997-es kisinyovi látogatásán Moldova és Románia közti „egyesülés vágyáról” beszélt.

¹⁴ A kisebbségi politika számára elérhető politikai lehetőségek mérvadó tárgyalására lásd Albert Hirschman: *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

vezérelték, ugyanis a román útlevéllel – a moldovai útlevéllel ellentétben – vízummentesen lehetett utazni Közép-Európában. Nagyon is árulkodó, hogy a legtöbb állampolgársági kérelmet 1998-al kezdődően regisztrálták, vagyis azután, hogy Romániát meghívták az európai uniós csatlakozási tárgyalásokra. Ehhez járul még, hogy a román állampolgárságot elnyert moldovai állampolgárok olyan „repatriációs” igazolást is kaptak, amely lehetővé teszi az igazolás birtokosa számára, hogy javait vámmentesen vigye át a két ország határán. Nem meglepő, hogy a repatriációs igazolás igencsak keresett árucikk lett Moldovában: az olysfajta helyi újságokban, mint amilyen például a *Makler*, 1000 és 2000 USD közötti áron hirdették darabját.¹⁵ A román állampolgársági kérelmek száma 2002 januárjában rekordszintre ugrott: ekkortól vált lehetővé a román állampolgárok számára a vízummentes utazás a schengeni határokon belül. A román kormány, szembesülve az állampolgársági kérelmek óriási számával, 2002. január 15-én úgy döntött, megváltoztatja a külföldön élő korábbi állampolgárok kedvezményes és gyors honosítási eljárásának gyakorlatát.

Románia állampolgársági politikája jelentősen befolyásolta Moldova politikai életét is. Kezdetben, mivel az állampolgárságra vonatkozó törvényalkotás befogadó jellegű volt, a nemzetpolitikai küzdelmek középpontjában nem az állampolgárságra vonatkozó jogalkotás állt – ellentétben a többi szovjet utódállammal –, hanem a nemzet és a nemzeti identitás meghatározása, a hivatalos nyelv kérdése, valamint Moldovának mint államnak a viszonya Romániához és Oroszországhoz. A függetlenség elnyerése óta Moldova politikai életére a moldovai nemzeti identitásról folytatott éles viták nyomták rá a bélyegüket. A fő konfliktus a „moldovanizmus” propagálói és azok között volt, akik szerint a moldovánok nemzetiségüket tekintve a valójában románok, nyelvük, vélelmezett leszármazásuk azonos a románokéval, és egy ideig közös volt történelmük és államiságuk is; ezzel szemben a szovjet korszakban konstruált „moldovanizmus” teóriája szerint a románok

¹⁵ *Infotag*, 2000. február 14.

és a moldovánok különböző népek,¹⁶ a román és a moldován két különböző nyelv. A két tábor külpolitikai orientációja szintén gyökeresen eltér egymástól: míg a „moldovanizmus” képviselői az Oroszországgal való szoros kooperáció és integráció mellett állnak ki, addig a másik tábor Románia és Moldova állami egyesülése mellett tör lándzsát. A két oldal konfliktusát tovább mélyítette a köztársaság déli részén élő gagauzok mozgalma, amely a közigazgatási autonómia megszerzését tűzte zászlajára, illetve a Dnyeszteren túli, Ukrajnával határos terület (Transznisztria) oroszbarát és reformellenes elitje által kifejezésre juttatott szeparatista törekvés. 1992-ben a „román irányzat” politikai előretörését és a latin ábécé bevezetését követően Transznisztria deklarálta elszakadását Moldovától. 1993-ban, Oroszország hallgatólagos diplomáciai és katonai segítségére támaszkodva, az Igor Szmirnov által vezetett helyi transznisztriai elit sikeresen állt ellent a központi moldovai kormányzat kísérleteinek, hogy katonai erő alkalmazásával állítsa helyre uralmát a terület felett. Egyértelműen kifejezésre juttatták, hogy figyelmen kívül hagyják a moldovai parlament által elfogadott törvényeket, és olyan klientúrán alapuló állami infrastruktúrát építettek ki, amelyet a politikai elemzők egybehangzóan sztálinista maradványnak tekintenek.¹⁷

A román állampolgársági törvénynek Moldova állami szuverenitására gyakorolt destabilizáló hatását tovább súlyosbította, hogy közben kölcsönhatásba került Oroszország etnikai és állampolgársági politikájával.¹⁸ Oroszország befogadó állampolgársági politikájának és a kettős állampolgárság oroszországi megengedésének köszönhetően 60 ezer moldáviai állampolgár szerzett orosz állampolgárságot. Ez a folyamat különösen intenzíven zajlott a 2000. évet közvetlenül megelőző időszakban,

¹⁶ Angela Sirbu: „Protesting ‘Moldovanism.’ A proposal by the communist government to revise history sparks protests in Moldova”, *OMRI Analytical Briefs*.

¹⁷ Lásd King: „The Transnistrian Conundrum”. In: *The Moldovans*. 178–208 p. Lásd továbbá Bruchis: *The Republic of Moldavia*.

¹⁸ Oroszország 1991 utáni állampolgárságra vonatkozó politikájáról lásd Lowell Barrington: „The domestic and international consequences of citizenship in the Soviet successor states” *Europe-Asia Studies*, 47 (July 1995), 5, 731–764.

ugyanis az oroszországi állampolgársági törvény ezt a dátumot szabta meg a volt szovjet állampolgároknak határidőként az állampolgárság egyszerűsített eljárással történő megszerzésére. Az orosz állampolgársággal rendelkezők javarészt a szeparatista transznysisztiai területen koncentráálódtak, ahol a jelentések szerint a teljes politikai vezető garnitúra – magát Igor Szmirnovot, a helyi első embert is beleértve – megszerezte az orosz állampolgárságot. Ehhez járul még, hogy Transznysisztia nekilátott a saját állampolgárság kiépítésének, ugyanis 2001. május 24-én saját személyi okmányokat vezetett be a régi szovjet okmányok helyett.¹⁹ Ezt az is elősegítette, hogy 1991 után nem minden transznysisztiai lakos erősítette meg moldovai állampolgárságát azzal, hogy lepecsételtette okmányát, és így bejelentette magát a központi hatóságoknál. A hivatalos statisztika szerint 2000-ben Transznysisztiaiban mindössze 180 ezer regisztrált moldovai állampolgár volt, pedig a lakosság összlétszáma körülbelül 742 ezret tett ki.²⁰

Moldovát a fentebbiekből is jól láthatóan éles megosztottság jellemzi, ami a nemzeti identitásról, a politikai orientációról és az állampolgársági hovatartozásról folytatott heves viták eredménye. 2000-ben körülbelül 500 ezer moldáviai állampolgár rendelkezett kettős állampolgársággal, ami jelentős szám a 4,32 milliós teljes lakossághoz viszonyítva.²¹ Közülük 300 ezer moldáviai állampolgár rendelkezett román állampolgársággal, őket az orosz, ukrán, izraeli és bolgár kettős állampolgárok követik. Beszámolók szerint a kisinyovi román, orosz és ukrán nagykövetségeket naponta 100–150 állampolgárságot kérelmező „tartja ostrom alatt”.²² A kettős állampolgárság ezen felül jelentős mértékben segítette a területről való tömeges emigrációt is. Valeriu Pasat, Moldova Információs és Biztonsági Szolgálatának igazgatója szerint 1990 és 1999 között hivatalosan

¹⁹ „Transnistria Introduces Own Passports” *Infotag*, 2001. május 24.

²⁰ „Doar 24 la sută din locuitorii Transnistriei vor putea participa la alegerile de la 25 februarie”. *Basa Press*, 2001. február 6.

²¹ *Infotag*, 2000. február 14. Ez a szám még jelentősebbnek tűnik, ha Moldova összlakosságának számából levonjuk Transznysisztia azon lakóinak számát, akik nem erősítették meg moldáviai-moldovai állampolgárságukat; számukat 560 ezerre becsülik.

²² *Infotag*, 2000. február 14.

80 ezer moldovai állampolgár emigrált.²³ A többség Romániát választotta, 11 240 Izraelt, 2300 pedig az Egyesült Államokat és Kanadát. Ezen felül jelenleg több mint 600 ezer moldovai állampolgár él és dolgozik a köztársaság határain kívül.²⁴

Ez a helyzet, amelyben az állampolgársági hovatartozások ilyen jelentős mértékben fedik egymást, komoly aggodalommal töltötte el a moldovai politika formálóit, akik attól tartottak, hogy Románia a kettős állampolgárság intézményét arra kívánja felhasználni, hogy növelje befolyását Moldova felett. 2000 februárjában Moldova elnöke, Petru Lucinschi elismerte, hogy „egyre több” moldovai állampolgár folyamodik román állampolgárságért, és ezért arra kérte a külügy- és a belügyminisztériumot, hogy „tanulmányozzák, miért folyamodik egyre növekvő számú moldovai állampolgár román állampolgárságért”,²⁵ valamint, hogy dolgozzanak ki egy olyan mechanizmust, amely megállíthatná a kettős állampolgársággal rendelkezők számának rohamos növekedését. A moldovai fél erőfeszítéseit ugyanakkor nem koronázta siker, mivel a román oldal újabb lépésekre szánta el magát. A román kormány 2000. március 6-án újabb intézkedéseket fogadott el a „repatriációs” eljárás felgyorsításának érdekében, ami addig átlagosan három és fél hónapot vett igénybe.²⁶ A lépést bírálta Moldova külügyminisztere, Iurie Vítion, aki azzal vádolta Romániát, hogy ösztönzi Moldova belső jogrendjének a moldovai állampolgárok általi megsértését.²⁷

A fentebbiekből következően halaszthatatlanná vált, hogy a két ország tárgyalások útján találjon megoldást a kettős állampolgárság kérdésére. A moldovai elnöki hivatal egy megállapodás-tervezetet dolgozott ki, amely rögzítette a kettős állampolgársággal rendelkezők speciális jogait és kötelességeit az olyan

²³ Valeriu Pasat: „Exodus”. *Nezaviszimaja Moldova*.

²⁴ Valeriu Pasat: „Exodus”. *Nezaviszimaja Moldova*. Ennek eredményeképpen Moldova teljes népessége az 1989-es 4,33 millióról 1997-re 4,32 millióra csökkent. Lásd King: *The Moldovans*. XXVII–XXVIII.

²⁵ Az Infotag idézi az elnöki szövivőt, Anatol Golea-t: „President Orders Ministers to Study Why Moldovans Rush for Romanian Citizenship”. *Infotag*, 2000. február 7.

²⁶ *Infotag*, 2000. március 6.

²⁷ „Romania Indirectly Stimulates Legislation Violation by Moldovans”. *Infotag*, 2000. március 7.

alapvető kérdésekben, mint az adózás, katonai szolgálat, ingatlanvásárlás; az elnöki hivatal kifejezte továbbá a Moldovai Köztársaság azon szándékát is, hogy a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket Romániával, Oroszországgal és Izraellel szerződéses úton kívánja rendezni.²⁸ Az ezt követő kétoldalú tárgyalásokon a román külügyminiszter, Petre Roman és moldovai tárgyalópartnere, Nicolae Tăbăcaru megállapodtak abban, hogy kétoldalú megállapodást hoznak tető alá a kettős állampolgárságról.²⁹ Beszámolók szerint a moldovai megállapodás-tervezet feltételként szabta, hogy a román fél szolgáltatson adatokat a kettős állampolgárokról a moldovai fél számára a két ország közötti kapcsolatok nagyobb átláthatósága és minden fajta „gyanakvás” kiküszöbölése érdekében. Ezzel egy időben a moldovai elnök, Petru Lucinschi politikai kampányba kezdett a kettős állampolgárságra vonatkozó moldovai jogi szabályozás módosítása érdekében; ezt állítólag az tette szükségessé, hogy Moldova 1999-ben csatlakozott *Az állampolgárságról szóló európai egyezményhez*, amely a résztvevő államoknak megengedőbb hozzáállást ajánl a kettős állampolgárság intézményével kapcsolatban.³⁰

Az állampolgársági törvény módosítása mindazonáltal nagy belpolitikai vitát robbantott ki, amely szorosan kapcsolódott Moldova bel- és külpolitikai dilemmáihoz. A moldovai parlament által 2000. május 25-én megszavazott törvény szigorúbb követelményeket fogalmaz meg a moldovai állampolgárság elnyerésével kapcsolatban, ugyanis megköveteli az állampolgárságért folyamodóktól, hogy a honosítás előtt tíz évet Moldovában lakjanak, és bizonyítsák jártasságukat a moldovai jogrend, történelem és nyelv ismeretében. Az állampolgárságról szóló európai egyezménynek megfelelően az új törvény elfogadja a kettős állampolgárságot a vegyes házasságban élő személyek, valamint a külföldről örökbe fogadott vagy vegyes házasságból született

²⁸ „Președenția a elaborat un proiect de acord cu privire la dubla cetățenie”. *Basa Press*, 2000. március 13.

²⁹ „Bucureștiul va oferi Chișinăului date despre cetățenii moldoveni care dețin și cetățenia română”. *Basa Press*, 2000. március 28.

³⁰ „Chișinăul a recunoscut dreptul la dublă cetățenie în anumite cazuri”. *Basa Press*, 1999. október 14.

gyermekes esetében. Ugyanakkor a törvény előírja, hogy a külügyminisztériumnak azonosítania kell a kettős állampolgársággal rendelkezők személyét, és kérnie kell denaturalizációjukat.³¹ A romániai és a moldovai parlamenti választások előestéjén elfogadott új állampolgársági törvény pánikot keltett a kettős állampolgársággal rendelkezők körében, és egyúttal gyengítette a politikai ellenzéket. Nyilvánvaló volt, hogy Lucinschi elnök a 2001 februárjára kitűzött választások előtt az állampolgársági törvényt a Románia-barát ellenzék elleni politikai fegyverként használja.

2001 februárjában a Románia-barát politikai erők súlyos választási vereséget szenvedtek Moldovában, a győzelmet a Kommunista Párt szerezte meg. Azóta az új elnök, Vladyimir Voronyin erőteljes kampányt indított a kulturális politika terén a Románia-barát politikai erők marginalizálására, ami Moldova és Románia kapcsolatait teljes zsákutcába jutatta. A moldovai politikai elit, a nemzeti identitás mibenlétéről folytatott tízévesi terméketlen vita után újra a nemzeti identitás szovjet variánsát vette elő, a moldovanizmust. A szovjet utódállamok között Moldova nagyon is sajátos esetet képez, ugyanis a függetlenség kihirdetésekor az állampolgárság kérdése körül nem folytak politikai küzdelmek, de tíz év alatt a kettős állampolgárság rohamos terjedése az állampolgárság jogi szabályozását a politikai küzdelem középpontjába állította, és a nemzeti identitásról és a fejlődés követendő útjáról folytatott heves viták ütközőzónájává tette.

A kettős állampolgárság és a román–magyar viszony

Az 1991-es román állampolgársági törvénynek a kettős állampolgárságra vonatkozó része hatással volt az Erdélyben élő magyar nemzetiségűek státusára is. Ahhoz, hogy megértsük ezt a kapcsolatot, helyénvaló lesz, ha most röviden áttekintjük a nemzet egymást részben fedő, de végső soron ellentétes meghatározásához kapcsolódó román–magyar ideológiai konfliktust. Ez a vita az 1918-at követő időszakban kezdődött, amikor Erdély Romániához

³¹ „O comisie parlamentară recomandă președenției să renunțe la un articol din proiectul legii cetățeniei”. *Basa Press*, 2000. március 22.

csatolása szükségessé tette a két ország állampolgárságának jogi elhatárolását, ami viszont hosszú nemzetközi jogi eljárást eredményezett a magyar állampolgárságot választott erdélyi magyar nemzetiségűek földtulajdonlásával kapcsolatban.³² Ez a vita nemcsak folytatódott, hanem még fel is erősödött a kommunista időszakban, amikor is a határon túli magyarok sorsa iránti, az 1970-es években megjelent magyarországi érzékenység és érdeklődés szembetalálkozott a Nicolae Ceaușescu által vezetett romániai kommunista rezsim nacionalista irányvonalával, ami a két ország nyilvános és hivatalos politikai diskurzusának ütközéséhez vezetett. A vita csúcspontját az 1980-as évek végén érte el, amikor a romániai magyar kisebbség státusáról folytatott román–magyar jogi és politikai viták uralták a különböző nemzetközi tanácskozások, például a EBESZ-ülések napirendjét. E viták során a román fél a nemzet államközpontú meghatározását alkalmazta, területi és politikai egységként definiálva azt. Mivel a nemzeti öntudatot kulturális, és nem politikai jelenségként értelmezték, az erdélyi magyarokat értelemszerűen „etnikai kisebbségként” határozták meg, amelyet csupán a közös kultúra köt a magyarországi magyarokhoz. Ennek megfelelően a romániai kommunista rendszer vezetője, Nicolae Ceaușescu tagadta, hogy az etnikai kisebbségek más nemzetekhez tartoznának, mivel – véleménye szerint – a nemzet sok évszázados „együttélés” eredményeképpen jött létre, és a magyarok, németek, szerbek és a többi kisebbségi csoport a román nemzet részét alkotják.³³

A másik oldalon viszont a magyar fél a nemzet etnicista meghatározását alkalmazta, közös kultúrával és eredettel definiálva azt.³⁴ Ebből az eltérő perspektívából szemlélve, a nemzeti öntudat politikai – és nem csak kulturális – jelenség, amely egy közös kormányzat igényében is kifejeződik. Ebből következően

³² A trianoni békeszerződés 10. cikkelye lehetővé tette, hogy a kisebbségek megválasszák állampolgárságukat a Osztrák–Magyar Monarchia utódállamai közül.

³³ Nicolae Ceaușescu, 1987. február 23. A Szabad Európa Rádió Archívuma, Budapest, Romanian SR/3, Radio Free Europe Background Report, 1987. április 22., 12.

³⁴ A nemzet államközpontú és etnicista definíciójára vonatkozóan lásd Anthony Smith: *Theories of Nationalism*. London: Duckworth, 1971. 176.

a romániai magyarok „nemzeti kisebbségnek” tekintendők. A magyar diplomáciában az 1980-as évek második felében fontos szerepet betöltő Szűrös Mátyás ezt a szemléletet 1985-ben a következőképpen fejezte ki: „a határainkon túl, de főként a Kárpát-medencében élő magyarok a magyar nemzet részét képezik. Minden joguk megvan arra, hogy elvárják Magyarországtól, hogy felelősséget érezzen a sorsukért és felemelje a szavatértük, ha diszkrimináció éri őket”.³⁵

Magyarország és a romániai magyar kisebbség közötti kapcsolat 1989 után is nagyon érzékeny kérdés maradt a román politikusok és a román közvélemény számára. 1990-ben a vita új szakaszába lépett, amikor a magyar állam azon kötelezettsége, hogy védelmezze a határon túl élő magyarok érdekeit, az alkotmány 6. cikkelyében is megfogalmazást nyert: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Ehhez járult még, hogy a magyar diplomácia ezen elv nemzetközi jogi érvényességét is megpróbálta elfogadtatni, a nemzeti kisebbségek és az „anyaország” közötti kapcsolatok fontosságát hangsúlyozva, azt állítva, hogy a nemzetiségi ügy nem képezi az adott ország kizárólagos belügyét, mivel vannak emberi jogi és államközi vonatkozásai is. Ez a magyar álláspont hozzájárult a román–magyar diplomáciai viták további elmérgesedéséhez.

A vita új romániai belpolitikai dimenzióval gazdagodott akkor, amikor 1989 decemberében létrejött a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a romániai magyarok legfontosabb politikai képviselői szerve. Az RMDSZ egyfelől a romániai magyarokat a magyar nemzet integráns részének tekinti, és őket Romániában társnemzetként vagy államalkotó nemzetként határozza meg. Másfelől viszont, nemzetközi szinten az RMDSZ igényt tart arra, hogy a romániai magyar közösség legitim képviselőjének ismerjék el, és bevonják minden, Románia és Magyarország között, a magyar kisebbség státusára vonatkozóan kötendő kétoldalú megállapodás előkészítésébe. Ezt az igényt Magyarország legitimnek ismerte el. A szomszéd országokban

³⁵ A Szabad Európa Rádió Archívuma, Budapest, Romanian SR/3, *Radio Free Europe Background Report*, 1985. április 22. 3.

élő magyar kisebbségek képviselőivel való állandó és rendszeres politikai konzultáció intézményes kereteinek megteremtése céljából a magyar kormány a Miniszterelnöki Hivatal Határon Túli Magyarok Titkársága néven bizottságot állított fel, amelyet 1992-ben a Határon Túli Magyarok Hivatalaként újjászervezett, és a Külügyminisztérium ellenőrzése alá rendelt.³⁶ Továbbá, a magyar kormány ugyancsak kiállt az RMDSZ azon joga mellett, hogy véleményt nyilváníthasson a román–magyar alapszerződés kimunkálásának folyamatában (1994–1996): „A magyar kormány formálisan nem képviselheti más államok magyar nemzeti kisebbségeihez tartozó állampolgárait, azonban lényegi követelménynek tartja, hogy az érintett kisebbségek képviselői kifejthessék véleményüket a folyamat [a román–magyar tárgyalások] során, és úgyszintén véleményt nyilváníthassanak az elért megállapodásokról”.³⁷

A román fél visszautasította ezt az igényt azzal érvelve, hogy az RMDSZ egy politikai párt, míg a Magyarország és Románia közötti kérdések megoldása a kormányok dolga: „A kétoldalú szerződés egy Románia és Magyarország közötti szerződés, és a két ország kapcsolatait érinti. A magyar kisebbséghez tartozó személyek Románia állampolgárai, és a román állammal való kapcsolatuk hasonlóképpen nyer megoldást, mint az összes többi állampolgár kapcsolata. A romániai magyar kisebbség jogait nem a román–magyar szerződés garantálja, hanem Románia alkotmánya, az ország törvényei és a Románia által aláírt nemzetközi egyezmények”.³⁸

Végül is a román és a magyar fél egy hosszú és fáradtságos tárgyalási időszak után, 1996. szeptember 16-án aláírta *A Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződést*. A szerződés tartalmaz egy kitételt, amely szerint mindkét ország „nem diszkriminatív alapon” támogatja egymás integrációs erőfeszítéseit

³⁶ Lásd a 90/1992. számú, A határon túli magyar kisebbség kormányhivataláról szóló kormányhatározatot.

³⁷ *Concluding Document of the Inaugural Conference for a Pact on Stability in Europe*, Interpretative Statement, point 1.5.

³⁸ Traian Chebeleu román elnöki szóvivő szavai. *Evenimentul Zilei*, 1997. május 27.

a NATO-ba és az Európai Unióba.³⁹ Ezen felül a két ország intézményesített mechanizmust állított fel az állandó dialógus fenntartására, amit a francia–német megbékélés modellje inspirált.⁴⁰ Természetesen a szerződés nem jelentette azt, hogy nem lesznek konfliktusok a közeljövőben, de biztosította, hogy azok jogi viták formáját öltik majd, és politikai egyeztetéssel oldódnak meg.

Kettős állampolgárság: megoldás a vízumkérdésre?

A román–magyar diplomáciai megbékélés ellenére, a Romániában élő magyarok státusa továbbra is éles vitákat generált a két ország között. 1997-től kezdődően e viták középpontjában a kettős állampolgárság kérdése állt; a vitát tovább erősítette a Románia és Magyarország között esetlegesen bevezetendő vízumkényszer, valamint Magyarország jobb EU-csatlakozási kilátásai.

A kettős állampolgárságról folytatott vita az osztrák külügyminiszternek a cseh és a magyar hatóságokhoz intézett azon kérése kapcsán robbant ki, hogy a két ország vezessen be vízumkényszert a Romániából érkező turisták számára. Mivel a román állampolgárokkal szemben alkalmazandó vízumkényszer óhatatlanul káros hatással lett volna a romániai magyarok Magyarországgal való szabad és intenzív kapcsolattartására – ez számukra létfontosságú –, e javaslat heves reakciókat váltott ki a romániai magyar kisebbség körében, és konkrét garanciákat követeltek, hogy az „anyaországgal” való kapcsolattartást ez nem fogja komolyabban gátolni. Ilyen előzmények után állt elő Katona Ádám, az Erdélyi Magyar Kezdeményezés elnöke 1997. augusztus 26-án azzal az RMDSZ vezetőségéhez intézett kéréssel, hogy a szervezet iktassa céljai közé a magyar állampolgárság megadását a romániai magyarok számára, ezzel biztosítva szabad mozgásukat.⁴¹ A magyar diplomácia nagyon óvatosan fogadta ezt a javaslatot. Mind Szócs Ferenc, Magyarország bukaresti nagykövete, mind Kovács László magyar külügyminiszter elismerte a kérdés rendkívüli jogi és társadalmi politikai bonyo-

³⁹ *România și minoritățile. Colecție de documente.* Târgu Mureș: Pro Europa, 1997. 162.

⁴⁰ Iordachi: „The Romanian-Hungarian Reconciliation Process”.

⁴¹ *Evenimentul Zilei*, 1997. augusztus 27.

lultságát, és tagadták, hogy a magyar kormány jogszabálytervezetet készítene elő a kettős állampolgárság megadásáról a romániai magyarok számára. Igaz, hasonlóan a romániai állampolgársági törvénykezéshez, az 1993-as magyar állampolgárságról szóló törvény szerint azok a nem magyar állampolgárságú magyar nemzetiségűek jogosultak kedvezményezett honosíttatásra, akiknek felmenői ágon legalább egy rokona magyar állampolgár volt (4. fejezet, 3. paragrafus).⁴² Azonban a magyarországi szabályozás szerint a repatriáció egyénileg és nem kollektív módon történik, és ellentétben a romániai törvénykezéssel, számos előfeltétel teljesülése szükséges hozzá, többek között az, hogy a kérelmező az előterjesztés előtt folyamatosan egy évig Magyarországon lakjon, és meghatározott jövedelmet igazoljon. Egy sajtókonferencián Szöcs Ferenc elismerte, hogy a törvény bevezetésével több ezer ember rendelkezik kettős, román–magyar állampolgársággal, de rámutatott, hogy ez csak azért lehetséges, mert ezek az emberek jelenleg Magyarország területén élnek.

A magyar diplomácia által elfoglalt bölcs álláspont abból a felismerésből fakadt, hogy ez a kérdés jogi és társadalmi-politikai szempontból rendkívüli következményeket rejt magában. A kettős állampolgárság megadása a Romániában élő magyarok számára jóval túlmegegy a Magyarországra történő, a magyar nemzettel való kulturális kapcsolatok fenntartásához szükséges szabad beutazásra vonatkozó legitím igényük biztosításán: felruházná őket mindazon polgári és politikai jogok teljességével, amelyre a magyar állampolgárok jogosultak az ország jogrendjéből következően, ideértve a Magyarországon történő, korlátlan időre való letelepedés, valamint ingó és ingatlan vagyon szerzésének jogát, a munkavállaláshoz, a meghatározott szintű oktatáshoz, az orvosi és a társadalombiztosítási ellátáshoz való jogot. Nem szükséges hangsúlyoznunk, hogy az ilyen, Magyarországra irányuló bevándorlás következményei felmérhetetlenek lennének.

⁴² *Evenimentul Zilei*, 1998. szeptember 17. A magyar hatóságok 1991 és 1993 között 13 000, főleg erdélyi és vajdasági etnikai magyar igényét regisztrálták. 1998 első felében 3027 személy kapott magyar állampolgárságot, közülük 1772 román állampolgár volt. Az adatokra vonatkozóan lásd *Evenimentul Zilei*, 1998. július 21.

Egy ilyen döntés ellentétes lenne Magyarország hagyományos, a régióban folytatott bevándorlási politikájával is. A történelem azt mutatja, hogy – a többi „magas státusú” kelet-közép-európai kisebbséggel (németek, zsidók) ellentétben – az emigráció soha sem volt kívánatos opció a magyar kisebbség számára. Először is, Magyarország népsűrűsége az egyik legmagasabb Kelet-Közép-Európában, ugyanakkor Magyarország gazdasági potenciálja viszonylag korlátozott, ebből következően rendkívüli nehézségekbe ütközne az, ha egyik napról a másikra potenciális új állampolgárok millióit fogadná be. Fontos annak a felidézése is, hogy az RMDSZ programja szintén a romániai magyar közösség történelmi szülőföldjeként határozza meg Erdélyt, külön kiemelve az emigráció nem kívánatosságát. Ezért nem meglepő, hogy az RMDSZ elnöke, Markó Béla hivatalos minőségében egyszer sem támogatta a romániai magyarok kettős állampolgárságára vonatkozó javaslatot.

Az 1998. májusi magyarországi politikai változás után ugyanakkor számos jel arra utalt, hogy az Orbán Viktor vezetésével felállított új kormány újragondolhatja a romániai magyaroknak adandó magyar állampolgárság kérdését. Orbán Viktor 1998 júliusában, első hivatalos romániai látogatásakor jelezte, hogy a magyar kormány alternatív megoldásokon gondolkodik, ugyanakkor nem zárta ki egyértelműen a kettős állampolgárság lehetőségét, sőt kijelentette, hogy „amennyiben ilyen irányú kérés érkezik [az RMDSZ-től], Magyarország meg fogja adni a kettős állampolgárságot”⁴³. Ez a félreérthetetlen ígéret felbátorította a kettős állampolgárság híveit az RMDSZ-en belül. Nyomásuk hatására Markó Béla, aki soha sem foglalt állást a kettős állampolgárság megadása mellett, némileg árnyalta álláspontját, és kijelentette, hogy „az RMDSZ sem nem ellenzi ezt a lépést, sem nem javasolja, hanem elemzi. Mindazonáltal az optimális megoldás a vízummentesség”⁴⁴.

Orbán Viktor nyilatkozata azonnal a román illetékesek heves reakcióját váltotta ki. A román elnök főtanácsadója „két-ségbeesett megoldás”-nak minősítette a kettős állampolgárság

⁴³ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 21.

⁴⁴ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 27.

megadását a romániai magyar népesség számára, amely „az állampolgárok két kategóriáját hozná létre egy országban”, és következésképpen „megrontaná kisebbség és többség viszonyát Romániában”.⁴⁵ A romániai ellenzéki pártok szintén azonnal elutasították a kettős állampolgárságot mint a romániai magyarok számára kínálgató megoldási lehetőségét. A Romániai Szociális Demokrácia Pártja (PSDR) a javaslatot úgy minősítette, hogy annak célja a „román állam tekintélyének aláásása állampolgárai előtt, valamint a nemzetállam gondolatának lejáratása”, és figyelmeztetett, hogy azok a román állampolgárok, akik „más állampolgárság után sóvárognak, el fogják veszíteni a románt”. Ezen felül a PSDR elvetett mindenfajta alternatív kompromisszumos javaslatot, ami biztosítaná a romániai magyarok szabad utazását, és arra figyelmeztetett, hogy már annak a gondolata is, hogy Magyarország megkülönböztetett elbánásban részesítse a romániai magyarokat a vízumrendszerrel illetően, „súlyos nemzeti feszültséget” fog kelteni. Mint láthatjuk, a kettős állampolgárság gondolatának felvetése szenvedélyes reakciókat váltott ki a román és a magyar politikusokból, és egy új diplomáciai vitafrontot nyitott a két ország között, veszélybe sodorva a két ország közötti politikai megbékélés eredményeit.

A státustörvény: a kettős állampolgárság leplezett formája?

A státustörvény 2001 júniusában történt elfogadását – amivel egy újabb jelentős diplomáciai krízis alakult ki a térségben – a romániai magyarok jogi státusáról folytatott román–magyar polémia csúcspontjának tekinthetjük. Első pillantásra a törvény Magyarország nemzetpolitikájának folytatása: a magyar alkotmány 6. cikkelyével összhangban kinyilvánított célja, hogy biztosítsa „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozását, szülőföldjükön való boldogulását, valamint nemzeti azonosságtudatát”.

Mindemellett a státustörvény számos magyar nemzetpolitikai újítást is tartalmaz. Először is, hatálya azokra „a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, a Ro-

⁴⁵ *Evenimentul Zilei*, 1998. július 27.

mániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki”, akik „magyar állampolgárságukat nem önkéntes lemondással veszítették el”, valamint együttélő házastársaikra és „a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekeikre, még ha egyébként nem magyar nemzetiségűek is”. Így a törvény hatálya kombinálja az etnikai-nemzetiségi elvet („magyar nemzetiségű személyek”) az államközpontú megközelítéssel („magyar állampolgárságukat nem önkéntes lemondással veszítették el”) és a területi elvvel (csak a környező országokban élő magyarokra vonatkozik és nem a teljes magyar diaszpórára az egész világon). Éppen a területi és az államcentrikus elemek e kombinációja, valamint az állampolgárság nem önkéntes elvesztésére tett történelmi utalás volt az, ami azon vádak kiindulópontjául szolgált, melyek szerint a törvényben Nagy-Magyarország szimbolikus helyreállítását célzó, rejtett irredenta program húzódik. Ehhez járul az, hogy a „státustörvény” területi alkalmazhatóságát sokan szintén problematikusnak találják. A törvény szerint a hatálya alá tartozó személyek kedvezményekben és támogatásokban „a Magyar Köztársaság területén, illetőleg a szomszédos államokban lévő lakóhelyükön” részesülnek. A törvény e területen kívüli jellege összeütközésben van az államiságról és a területi szuverenitásról a szomszéd országok jogrendje által képviselt felfogással. A törvény másik, igencsak vitatott aspektusa egy, „Magyar igazolvány” néven bevezetendő arcképes igazolvány, amely „tanúsítja a kérelmező magyar nemzetiségét”. Ez az igazolvány hivatalos személyi okmánynak tekinthető, mivel rendszeresen meg kell újítani és visszavonható, ha tulajdonosa bűncselekményt követ el vagy megváltozik a magyar államhoz való jogi viszonya. Ami a határon túl élő magyaroknak nyújtott támogatást illeti, a törvény hatálya alá tartozók „kedvezményekben és támogatásokban részesülnek”, amelyek a következő nagyobb kategóriákba sorolhatók: oktatás és kultúra, tudomány, társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás, utazási kedvezmények és munkavállalás.

A román kormány kommunikéje, amelyben a státustörvényt értékelte, azt a romániai magyarok számára „második állampol-

gársággal felérő helyettesítő megoldásnak” minősítette.⁴⁶ A fő kifogások a törvény diszkriminatív jellegére vonatkoztak, azt hangsúlyozva, hogy etnikai alapon különbséget tesz Románia állampolgárai között, ami ellentétes az Európa Tanács, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény és a román–magyar alapszerződés betűjével és szellemével. Ugyancsak kifogásolták a törvény területen kívüli alkalmazhatóságát, ami potenciálisan összeütközésben van a román állam elfogadott szuverenitási doktrínájával. Válaszul a román kormány kifejezte határozott szándékát, hogy a kettős állampolgárságra vonatkozó törvénykezés szigorításával és a külföldről származó juttatások kedvezményezettjeire kivetendő speciális adó bevezetésével Románia területén meg fogja akadályozni a törvény alkalmazását.

Vajon valóban a kettős állampolgárságról szóló törvénynek tekintendő-e a „státustörvény”? Az előbb elmondottak alapján az biztos, hogy a törvény eredetét tekintve valóban a romániai magyaroknak adandó kettős állampolgárságról szóló viták szülte. Sőt a törvény rendelkezései túlmennek a kisebbségi jogok Európában elfogadott standardján, ugyanis intézményesítik az etnikai hovatartozást, kedvezményes elbánást biztosítva a magyar nemzetiségűek számára a magyar állammal való kapcsolatukban, lehetővé téve, hogy részt vegyenek az anyaország kulturális életében és részesüljenek anyagi jólétéből. Ugyanakkor a törvény mégsem biztosít teljes körű szociális és politikai jogokat a határokon túl élő magyaroknak. Az őket megillető gazdasági jogosultságok a minimumra szorítkoznak, és csupán idényjellegű munkavállalási engedély megadását, korlátozott utazási kedvezményt, valamint a kulturális és az oktatási intézményekhez való hozzáférés jogát tartalmazzák. A lényegesebb szociális juttatások, mint például az orvosi ellátás csupán a Magyarország területén ideiglenesen tartózkodó személyeket illetik meg, még hozzá bizonyos feltételek teljesülése esetén. Az is igen fontos, hogy a törvény a határon túl élő magyar nemzetiségűeket a fentebbi szociális-gazdasági

⁴⁶ Cabinetul consilierului de stat pe probleme de politică externă a Guvernului României, „În contradicție cu normele internaționale de drept”. 22 *Plus*, XII (5–11 June 2001) 130.

jogosultságokon kívül nem ruházza fel semmilyen, a magyar állampolgársághoz kapcsolódó politikai jogosítvánnyal, mint amilyen például az országos és az önkormányzati választásokon való részvétel joga, a föld tulajdonlásának joga vagy a magyar államapparátusban való munkavállalás joga. Bizonyos szempontból úgy tűnik, hogy a státustörvényt sokkal inkább az anyaország gazdasági szükségleteihez igazították, semmint a szomszédos országokban élő magyarok igényeihez; a törvény a kedvezményezettek számára a nemzettagság szimbolikus formáját kínálja, miközben nem adja meg a kollektív állampolgársági tagságot. Ezenkívül a törvény negatívan hatott a magyar kisebbség és a román többség viszonyára, ösztönözte a romániai magyar nemzetiségűek magyarországi munkavállalását és anyagi segélyezését, ahelyett, hogy elősegítette volna boldogulásukat abban a társadalomban, ahol élnek. Végül, de nem utolsó sorban az, hogy a státustörvény megalkotása magyar–román politikai egyeztetések nélkül zajlott, a törvény bevezetése után a két ország viszonyában jelentős krízist okozott, és ez a krízis erősen próbára tette a Románia és Magyarország közötti, 1996-os politikai megbékélést.

Összegzés

Jelen tanulmány a befogadó jellegű nemzeti és állampolgársági politikák feléledését vizsgálta a posztkommunista Kelet-Közép-Európában, rámutatva arra, hogy a lezajlott radikális gazdasági, társadalmi és politikai változások az állampolgárság klasszikus definíciói helyett a nemzethez tartozás összetett és heterogén formáit részesítették előnyben. A tanulmány felvonultatta a befogadó jellegű nemzetpolitikák elterjedése mögött álló, meglehetősen sokféle motivációkat: ide tartozik az a törekvés, hogy politikailag intézményesítsék a nemzeti kisebbségek és az anyaország közötti kulturális összetartozást, garantálják az anyaországba való beutazás szabadságát a nemzeti kisebbségek számára, elejét vegyék tömeges bevándorlásuknak, vagy éppen külföldről szaképzett munkaerőt vonjanak be a gazdaságba. Ezek az érdekek szabják meg minden esetben a nemzeti kisebbség és az anyaország integrációjának fokát, és ez a kulturális politikától a kedvezményezett honosíttatási jogokig, kedvezményes jogi státustól

a határon túli kisebbségek, kompakt nemzeti közösségek védelmének legátfogóbb formájáig, a kettős állampolgárságig terjedően variálódhat. Az elemzés nem csak az államközi szintet vizsgálta, hanem a nemzettségben érintett és a politikai folyamat különböző rétegeiben elhelyezkedő szereplőket is azonosította. Így, az egyén szintjén, a regionális gazdasági és politikai megosztottság világában egy második útlevél megszerzése „kiutat” jelenthet – társadalmi mobilitást és szabad utazást, valamint olyan anyagi javakhoz való hozzáférést biztosít, mint a munka, a képzés és a társadalombiztosítás. A nemzeti kisebbségek számára az anyaországi állampolgárság az anyaországgal való kapcsolat megőrzését, illetve az anyaország anyagi javaiban és kulturális életében való részesedést jelenti. Ugyanez a „kiút-lehetőség” vonzza a nemzeti kisebbségek politikai elitjét, amely az anyaország politikai szervezetének része kíván lenni, illetve gazdasági-politikai krízis idején személyes jólétét látja ezáltal biztosítva. A nemzetépítő állam (nationalizing states) számára a kettős állampolgárság megtagadása az etnikai kisebbségek és anyaországuk közti kapcsolatot lehatárolhatja, sőt meg is szüntetheti. Ezzel szemben, a kettős állampolgárság megadása az anyaország (external national homelands) számára a határon túli nemzeti közösségekkel való kapcsolat intézményesítésének leghatásosabb eszköze.

A jelen tanulmány végkövetkeztetése az, hogy a státustörvény meghozatala és végrehajtása körüli román–magyar polémia a Románia és Magyarország között már régóta meglévő ideológiai vita megváltozott körülmények közötti folytatása, amely a nemzet ellentétes, de némileg egymást fedő meghatározásának eredménye. Ezért a státustörvény körüli politikai viták mintegy sűrítve tartalmazzák a román–magyar viszony teljes mintakészletét, feltárva az egyes elemek, vagyis a „nemzetállami politikát folytató állam”, az „anyaország” és a „nemzeti kisebbség” közötti komplex, interaktív viszony természetét.⁴⁷ A jelen tanul-

⁴⁷ Itt a Rogers Brubaker által kidolgozott, három különböző és egymással ellentétes nacionalizmus-fogalmakra támaszkodom. Lásd Rogers Brubaker: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

mány mellett érvel továbbá, hogy a státustörvényt a közép-kelet-európai befogadó nemzet- és állampolgársági politikák újjászületésének tágabb összefüggésében kell vizsgálni. Románia és Magyarország szimbolikus nemzettségének és állampolgárságának politikái közti kölcsönhatás jól szemlélteti a posztkommunista kelet-közép-európai nemzetállamok számára elérhető politikai lehetőségek széles körét. A tanulmány hátralevő része a két ország politikai elitje által követett, a határon túli nemzeti közösségekre vonatkozó nemzeti politikák hasonlóságaira és különbségeire világít rá.

Milyen következtetések vonhatók le a magyar státustörvény és a kettős állampolgársággal kapcsolatosan folytatott román politika összehasonlításából? Első látásra úgy tűnik, hogy a két törvény különböző kategóriába tartozik. Míg a román törvény a volt román állampolgárok repatriációhoz való jogáról beszél, addig a magyar státustörvény a magyar állam által a határon túl élő magyarok számára juttatott és fenntartott jogokat, illetve kivételes bánásmódot szabályozza. Ugyanakkor mindkét törvény a saját kategóriáján túlmutató elemeket is tartalmaz. Először is, a román állampolgársági törvény, a klasszikus repatriációs törvényekkel ellentétben, nem követeli meg a volt állampolgároktól, hogy visszatelepüljenek az országba. Így a törvény rendelkezései a „repatriáció” fogalmát teljesen kiüritik, és inkább az állampolgárság helyreállításáról szóló szabályozásnak tekinthetők. A magyar státustörvény pedig több egy kisebbségvédelemre korlátozódó törvényénél. Nem pusztán megvalósítandó kulturális politikákat vagy a nemzettség tisztán szimbolikus formáját tartalmazza, hanem a határon túl élő magyarok számára hozzáférést biztosít a munkaerőpiachoz és bizonyos jóléti intézményekhez, ami máskülönben csupán a magyar állampolgárok számára állna nyitva. Ebbéli törekvéseikben a két törvény között számos hasonlóságot fedezhetünk fel. Először is, mindkettő államcentrikus megközelítést alkalmaz, mivel a *volt* állampolgárokat célozzák, akik a határok megváltozása következtében veszítették el állampolgárságukat. Ugyanakkor, míg a román törvény az összes korábbi állampolgár számára megadja az állampolgárság helyreállításának jogát, nemzetiségüktől függetlenül, a magyar státustörvény az államcentrikus szemléletet az

etnikai elvvel kombinálja, mivel csupán a magyar nemzetiségűeknek (és családjuknak) biztosít kedvezményes státust.

Másodszor, mindkét törvény – a határon túl élő nemzeti kisebbséghez tartozókra vonatkozóan – az állampolgárság „nem önkéntes” elvesztésére utal, ami implicite a határváltozások törvénytelen jellegének kimondását foglalja magában. Ez az irredentizmus vádját vonja maga után. Ehhez a vádhoz újabb érveket szolgáltatott az a tény, hogy a státustörvény hatálya csupán azokra a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségű személyekre terjed ki, akik valaha a magyar állam határain belül éltek. Habár a román törvény hatálya – a magyarral ellentétben – nem korlátozó-dik kimondottan bizonyos területekre, rendelkezései főként a két világháború közötti Nagy-Románia két tartományának, Besszarábiának és Bukovinának a lakosait érintették. Ehhez járul még az is, hogy mindkét törvényt úgy értékelték, mint amelyek Románia, illetve Moldova belső jogrendjével ellentétesek, és amit a régió status quo-jának megkérdőjelezéseként interpretáltak.

A két törvény között lényegi különbségek vannak abban a tekintetben, hogy milyen jogokat és kedvezményeket nyújtanak. Heves politikai viták után a magyar döntéshozók elvetették azt a megoldást, hogy kettős állampolgárságot adjanak a határon túl élő magyaroknak, ehelyett a nemzettség kifejezésre juttatásának szimbolikusabb formáját választották. Ezzel ellentétben a román állampolgársági törvénykezés az állampolgárság helyreállítására vonatkozó igen megengedő rendelkezései a moldovai állampolgárok tömeges romániai honosítását eredményezték az állampolgári jogok teljességét juttatva nekik. Végezetül, de nem utolsó sorban: Romániában a kettős állampolgárságról folytatott vita rávilágított a romániai döntéshozók alapvető következetlenségére, ugyanis a romániai magyarok esetében rendíthetetlenül elutasították a kettős állampolgárságot mint megoldási lehetőséget, míg a moldovai állampolgárok esetében éppen ezt a megoldást javasolták. Ez annak a következménye volt, hogy Románia kettős politikai szerepben lépett fel: a romániai magyarok vonatkozásában mint „nemzetállami politikát folytató” állam, a moldovai állampolgárok vonatkozásában viszont mint „anyaország”.

Fordította: Sisák Gábor

A STÁTUSTÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSA ÉS A MAGYAR KISEBBSÉGPOLITIKÁK



A kedvezménytörvény mint támogatáspolitikai lehetőség: segélyezés vagy építkezés?*

– Problémafelvetés –

BÁRDI NÁNDOR

A budapesti kormányzatok 1918 óta a nemzetközi, valamint a belső gazdasági és politikai viszonyok függvényében különböző módon viszonyultak a határon túli magyarság intézményes támogatásához.

1. 1918–1920 között a békeszerződés aláírásáig, ahová lehetett, eljuttatták a magyar tisztviselői kar illetményeit. Ám az impériumváltás után az intézményhálózatot eseti egyházi segélyeken túl már nem tudták támogatni. (A Vajdaság tekintetében még ez sem működött.)

2. 1920–1931 között a budapesti kormányzat társadalmi egyesületeken keresztül (Népies Irodalmi Társaság, Rákóczi Szövetség, Szent Gellért Társaság) folytatta támogatáspolitikáját, amely elsősorban a kulturális és demográfiai pozíciók megőrzésére irányult. Romániában ez döntően az egyházi iskola-rendszer fenntartását, Csehszlovákiában az önálló magyar politikai pártok és az országos sajtó (Prágai Magyar Hírlap) működését, míg Jugoszláviában a politikai személyiségek akcióit segítette. A közvetítő intézmények a követségek – a vízumdíjak bevételeit fordították e célra –, illetve az egyházak voltak. A korszak második felére a sajtó, a pártapparátus és Erdélyben az iskolák támogatására éves, normatív rendszer alakult ki.

* A kerekasztal-beszélgetés felvezetőjének írásos változata.

3. 1931–1938–1940–41 között, a Bethlen miniszterelnöksége utáni korszakban az egyesületek helyett a kormányzat a direk-
tebb támogatásra tért át, is háttérbe szorult a „normativitás”. Az ország gazdasági helyzete sem engedte meg a rendszer
továbbfejlesztését.

4. A bécsi döntések és 1944 között Dél-Erdélybe az egyhá-
zakon keresztül, Szlovákiába egyes politikusok közvetítésével
jutottak el az esetlegesnek mondható és inkább csak tűzoltásra
alkalmas segélyek.

5. 1944–1948 között egyedül Romániába ment némi támo-
gatás a FKGP szervezésében, ami elsősorban az erdélyi magyar
szövetkezeti mozgalmat célozta meg.

6. Ezt követően a *hetvenes évekig* szervezett támogatások-
ról nem beszélhetünk. Alapvetően könyvajándékokról, a hatva-
nas évektől könyvkiadási csereüzletekről volt szó. (Pl. Magyar-
ország ugyanannyi könyvet vihetett be Romániába, mint
amennyit onnan exportált. Ezért magyarországi könyvkiadók
a határon túl adták ki nagy példányszámban a magyar klassziku-
sokat, ami már a hatvanas évek közepétől állandó diplomáciai
feszültséget, vitákat hozott.) A magyar kulturális termékek külö-
nösebb nehézség nélkül hozzáférhetőek voltak Kárpátalján, Felvi-
déken és a Vajdaságban. Az MSZMP KB 1968-as Agit. Prop.
Biz.-i határozata nyomán magyar előadóművészek, írók, tudó-
sok „nagy számban” szervezeten utaztak a szomszédos orszá-
gok magyarok lakta területeire. Ez a folyamat a hetvenes évek
közepére – Jugoszlávia kivételével – besűkül, elgyengült.
Ettől kezdve megnőtt – különösen Romániában – a magyar nagy-
követségek, konzulátusok kulturális közvetítő szerepe. Romá-
nia esetében a nyolcvanas években döntően az egyéni szolidari-
tás, a különböző informális szerveződések határozták meg a kap-
csolattartást. Az ide irányuló „támogatás” esetében – döntően
a nyolcvanas évtized második felében – a kulturális segélyezésen
és kapcsolattartáson túl a szociális, egészségügyi támogatások
szerepe nőtt meg. Ezt egészítette ki 1989–1990 telének eufóriá-
ja, amelynek egyik oldala – a magyarországi tömeges szolidari-
tás-élmény, a másik pedig – a romániai magyar társadalom azt
élhette meg, hogy nincs egyedül, figyelnek rá, kézzelfoghatóvá

lett nagyobb közösséghez való tartozása. A szimbolikus tett valóságos élményt jelentett (és nemzetiesített).

7. *Az 1989 utáni időszak első korszaka 1994-ig tartott*; ekkor épültek ki a határon túli támogatáspolitikai első intézményei: a Határon Túli Magyarok Hivatala (HTMH), az Oktatási Minisztérium (OM) főosztálya, az Illyés Közalapítvány (IKA) stb. Az időszakot alapvetően a következők határozták meg:

a) a határon túli magyar intézmények rohamos revitalizációja és az intézményteremtési láz. Az általánosan elfogadott elképzelés ekkor az volt, hogy az intézményteremtést kell segíteni, amit majd a kisebbségi társadalom (nemzeti autonómia keretében) tart fenn és működtet.

b) Budapestről (a Németh-, az Antall-, a Boros-kormány) alapvetően a magyarságpolitika helyét és súlyát kívánták megalapozni a kormányzati munkán belül. Helykeresés folyt, amelyben a gazdaság szerkezetének átalakítása és a nemzeti érdekek képviselete mellett ez a téma az állandó válságkezelés tárgya lett. Tűzoltás és építkezés egyszerre folyt.

c) e munkában a politika (pártok – személyek) és a társadalomépítés támogatása teljesen összekapcsolódott/összekeveredett. Ez vezetett ahhoz, hogy ez időszakban keletkeztek a legnagyobb támogatáspolitikai botrányok is (Hódi-ügy, Szöcs-ügyek).

8. 1994-től indult el a támogatáspolitikai „társadalmasítása” az előkuratóriumok, ösztöndíjtanács, szakmai előzsűrik létrehozásával, amivel mintegy 300 határon túli értelmiségit vontak a döntések köré. Mindez egyszerre kívánt politikai és szakmai legitimitást adni a döntéseknek.

1998 után annyi változás történt, hogy a gazdasági helyzetből is adódóan, a jelentősen megnövelt támogatási rendszerben erőteljesebben megjelentek a stratégiai programok, amelyek döntően magyarországi kezdeményezések voltak.

A kilencvenes évek második felében új helyzet alakult ki, amely alapvetően megváltoztatta a támogatáspolitikai kereteit. Három tényezőt kell kiemelni, amely ekkor alapvetően meghatározta a magyarországi magyarságpolitika támogatási rendszerét, illetve gyakorlatát.

1. *Magyarország* nyolcvan éve másodszor került olyan helyzetbe, amikor a közép-európai politikában a magyar kérdés tekintetében nem csak válaszlépéseket ad/adhat, hanem *kezdeményezően léphet fel*. De ez az első alkalom, amikor az európai erőviszonyok által meghatározott folyamatok (keleti bővítés) hosszú távon is egybeesnek a magyar nemzeti érdekekkel. Új a helyzet abban a tekintetben is, hogy Magyarország olyan gazdasági erőforrásokkal rendelkezik, amelyek lehetővé teszik, hogy – a multinacionális vállalatok mellett – fontos szerepe legyen Kárpát-medence gazdasági életének növekedési pályára állításában. Épp ezért – a nemzeti szolidaritáson túl – Magyarország érdekelt a határon túli magyarok fokozott kulturális és munkaerő-piaci támogatásában.

2. A kilencvenes évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy a határon túli magyar politikai elitek által megteremtett jövőkép (a nemzeti autonómia megvalósítása, a társnemzeti koncepció alapján) a jelenlegi nemzetállami keretek között, a történelmileg egymást kizáró nemzetépítések konfliktusa miatt, csak részleteiben, illetve az európai integrációs folyamatba való részvétel nélkül nem valósítható meg. Napjainkra párhuzamosan több kisebbségpolitikai és magyarságpolitikai stratégia alakult ki: *a) regionalizációs törekvések és mozgalmak, b) társadalmi modernizációs, felzárkóztatási programok, c) a határon túli magyar kulturális intézményrendszer (építése és) integrálása a magyarországi szervezetekhez, d) az adott ország kormányzati politikájában való kisebbségi részvétel*. Természetesen ezek nem elszigetelve, hanem egybefonódva, kölcsönhatásaik viszonyrendszerében működnek.

3. A kilencvenes évek intézményteremtői abban gondolkodtak, hogy a magyar kisebbségi intézményhálózatok – amelyek a határon túli magyar társadalmaknak szervezeteket adnak, és ezzel a nemzeti autonómiák/magyar kulturális pillérek alapját képezik – az elindulásban segítő magyarországi támogatások után a saját társadalmuk támogatásával működhetnek. Ez azonban nem így történt. *Ma ezt az ún. magyar intézményrendszert döntően magyarországi támogatásokból próbálják fenntartani*. Ebből adódóan az állandó évenkénti és az esetleges forrásgyűj-

tés nem teszi lehetővé hosszú távú működési stratégia kialakítását, így ezen intézményektől nehezen kérhető számon a hatékonyság. Egy másik következmény az, hogy a forrásokért, illetve a forráselosztásért folytatott harcban a politikai eliteké lett a döntő szerep. Ezzel a társadalomépítés gyakorlatilag alárendelődött az érdekvédelmi, politikai munkának. Így az politika- és politikusfüggővé vált, ami gyengítheti a kisebbségi társadalom stabilitását, belső kontrollmechanizmusait. Nem politikusellenességről van részünkről szó, hanem arról hogy tudatosítani szeretnénk: a kisebbségi társadalmak hosszú távú fejlődése szempontjából a jelenlegi helyzet azt a veszélyt hordozza magában, hogy a politika nem rendelkezik megfelelő társadalmi visszajelző rendszerrel, társadalmi kontrollal. Így a kisebbségi társadalom csak az elitek politikai konstrukciója marad(hat) és nem egy szerves társadalomszerkezeti egység.

*

A jelenlegi támogatáspolitikai gyakorlatot és problémáit a következőképpen vázolhatjuk:

1. A támogatáspolitikai szervezeti keretei:

a) *(Köz)Alapítványok:* Illyés Közalapítvány, Apáczai Közalapítvány (AKA), Segítő Jobb Közalapítvány, Mocsáry Alapítvány, Bethlen Gábor Alapítvány, Arany János Alapítvány, Új Kézfogás Közalapítvány (ÚK).

A pályázati tematika változó: két szélső esete az IKA, amely szinte minden fajta pályázattal foglalkozik és az AKA, amely kizárólag csak a célprogramjaiba illeszkedő pályázatokat fogad el.

Az alapítványoknál kuratóriumok hozzák az ügyvezetés által előkészített anyagok alapján a döntéseket (társadalmi munkában). A kuratóriumok szakmai és politikai legitimációja változó, a határon túli előkuratóriumi rendszer az IKA, ÚK és a Segítő Jobb esetében működik. A többi alapítványnál a határon túli képviselők vagy a kuratóriumban vesznek részt, vagy eseti szakértőket kérnek fel egy-egy program elbírálásához.

b) *Minisztériumi, köztestületi keretek:* Külügyminisztérium (KÜM – Kisebbségi Koordinációs Keret), Oktatási Minisztérium

(OM – Határon Túli Magyarok Főosztály, Nemzeti és Határon Túli Felsőoktatási Fejlesztési Programiroda), Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM – Nemzetiségi és Határon Túli Főosztály), Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM), (Magyar Tudományos Akadémia (MTA – Domus Program).

A minisztériumi költségvetési kereteken túl fontos, hogy ezek a szervek a magyarországi támogatási források egy részét a határon túli magyar pályázók számára is elérhetővé tették pl. Nemzeti Kulturális Alap (NKA), Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA).

E keretek között célprogramokba lehet bekapcsolódni vagy eseti pályázatok nyújthatók be (pl. Kisebbségi Kutatási Keret). Ezen a szinten jelenik meg legerőteljesebben a hosszú távú működtetés igénye. A támogatási igény – több éves stratégiában előre gondolkodva – már nem segélyezés, hanem alapfeladat és a normativitás problémája, hiszen a forráselosztás során valahogy súlyozni és értékelni kell.

c) *Stratégiai programok*: Sapientia Alapítvány, illetve az Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) támogatása, a komáromi egyetem és a tervezett vajdasági egyetem-projekt, valamint a Kárpátaljai Magyar Tanárképző Főiskola – rendszeressé váló – költségvetési támogatása. Ezekben az esetekben egy-egy jól körülhatárolt és Magyarországról elindított célprogramról van szó. Itt a politikai és a szakmai fejlesztési logikák az előbbi javára történő egyensúlytalansága mellett alapvető problémát jelent az, hogy a finanszírozó mi módon érvényesítheti elképzeléseit (pl. minőségbiztosítási elvárásait) ha az intézmény már önálló határon túliakból álló vezetéssel működik.

d) Befektetési alapként működik a Corvinus Rt., amely a Kárpátmedencébe irányuló magyarországi tőke kivitelét segítheti elő. Ennek a támogatási formának azonban az előbbiektől eltérően alapvetően az üzleti élet szabályai szerint kell működnie.

2. A mai támogatási rendszer alapproblémái:

a) *A határon túli támogatási igények ellátása egyre inkább alapfeladatként jelentkezik.* Alapfeladatokat ellátni a jelenlegi rendszerben döntően társadalmi szervezeti formákban (közala-

pítványok) egyre kevésbé lehet és érdemes. A társadalmasított testületi döntéshozatal – a pályázatok nagy száma és az alapfeladatokból fakadó folyamatosság és kiszámíthatóság igénye miatt – nem tartható. E tekintetben a jelenlegi rendszer a működőképessége határára érkezett. Ma például az IKA kuratóriumi ülésein valamivel több mint 1 perc jut egy döntésre, legyen az százezres, milliós vagy tízmilliós nagyságrendű. A kuratórium – önhibáján kívül – képtelen ellenállni a rá nehezedő, változó érdekkörű nyomásgyakorló csoportoknak, így viszont nem lehet hosszabb távú normatív stratégiát képviselni és megvalósítani.

b) A kisebbségi érdekvédelem és a politikusok – mindenkor szükséges – támogatása nem válik külön a közösségi intézmények, a társadalomépítés segítségétől. Ez sok esetben az etnikai vonatkozásoktól független közösségépítést is átpolitizálja. Ráadásul ez a keveredés nem teszi lehetővé, hogy tisztán normatív alapon működhessenek támogatási programok. A sokféle érdek viszonyrendszerében ma a politikai felelősséget viselőknak (kormányzat) nincs jogilag egyértelmű, teljes körű döntési lehetősége támogatási ügyekben: alkufolyamatok működnek, politikai súlyok alapján.

c) A támogatási összegek növekedése miatt elengedhetetlen a rendszer ésszerűsítése, hatékonyságának növelése. Ha erre meg is van a politikai akarat, szakmai szempontokból ezt jelenleg döntően *három dolog akadályozza:*

– a megfelelő döntésekhez és a koordinációhoz nem rendelkezünk megfelelő információkkal. *Jelenleg nincs olyan nyilvánosság, amely egységes rendszerben kezelné valamennyi határon túlra irányuló, költségvetési forrásokból származó támogatás adatait.* Természetesen léteznek külön-külön alapítványi adatbázisok, ám ezek sok esetben nem kompatibilisek, nem teljesek, és egy-egy ágazat, intézmény, személy támogatását csak külön-külön lehet feltárni;

– *az utóbbi 10 év támogatáspolitikájáról nem készültek hatékonyság-vizsgálatok.* Ma például nincs arról világos képünk, hogy a magyar állami támogatással különböző határon túli intézményeknek vásárolt ingatlanok hogyan is vannak kihasználva: mi lett a sorsuk, ki működteti azokat és milyen célból. Nincs

a támogatáspolitikának visszajelző rendszere. A kuratóriumok, kormányzati tisztviselők különösen az előkuratóriumok kényesen ügyelnek a rendszer stabilitásának fenntartására és minden szerkezeti módosítástól tartanak. Ebben a helyzetben a pályázati döntések kritikáihoz könnyű besorolni a szakértői, szervezeti kritikákat. Elmozdulás csak felülről indítható el;

– az egységes nyilvántartási rendszer mellett *az egységes pénzkezelési, felhasználási és elszámolási rendszer is hiányzik.* Ezen belül külön problémát jelent a magyarországi támogatások adóztatása a szomszédos országokban. Ma a támogatások adótartalmát egy másik, jórészt olyan állam kapja meg, akinek a magyarságpolitikája hozzájárul(t) ahhoz, hogy az adott magyar intézményrendszer magyarországi támogatásra szorul.

*

Stratégiai célok, lehetséges alapelvek és a kerekasztal-beszélgetés lehetséges vitakérdése:

1. Lehetséges stratégiai alapelvek:

a) *A határon túli magyarság jövője alapvetően munkaerő-piaci pozíciótól függ.* A nemzetközi kisebbségvédelem, az anyaország politikai támogatása, saját érdekvédelmi erőfeszítései hosszú távon (2-3 évtized) a közösség egészét tekintve csak a társadalomszerkezeti adottság függvényében érvényesülhetnek.

b) *A határon túli magyar társadalmak konstruált „közösségek”, amelyeknek jelentős rétegei intézményesen nem kapcsolódnak a magyar nemzeti intézményrendszerhez.* Ez a magyarság olyan népi/társadalmi életet él, ahol az etnikai törésvonal átlépése sem probléma, amennyiben csak a többségi nemzet intézményrendszeréhez tud kapcsolódni. Ezt példázza a Mezőségekben lejátszódó évszázados folyamat és a Székelyföldön évszázadok óta folyamatosan működő román asszimiláció. (Nem véletlen mindkét esetben az egyházi intézményrendszer elcsökevényesítésének, illetve állami kiépítésének esete.) Ma a határon túli magyarság aktív dolgozóinak több mint fele a „munkás” kategóriába sorolható. Becslések szerint több mint 40%-uk lakótelepeken él. Ma a szórványosodásnak, a magyarországi migrációnak és ezzel együtt az asszimilációnak ez az igazi terepe.

Ha ide nem jut el a nemzeti, csak a népi – a mindennapi nyelvhasználatban létező magyar (szokás) – kultúra, akkor ezt a folyamatot nem lehet befolyásolni. Ebben az ide is eljutó intézményesítés segíthet: média, iskola, vasárnapi iskola, magyar ház, családsegítő központ stb.

c) Ebben *a társadalom- és közösségépítő munkában a legfontosabb célcsoportok a kisebbségi elit hálózatai*. Itt nem pusztán a politikai és a szakmai elitekről van szó, hanem a lokális és a nemzedéki véleményformáló csoportokról. Ezek helyzetbehozása, saját – sokféle – stratégiáikban való megerősítése hozhat létre az eliten belül megfelelő kiválasztási mechanizmusokat és vonatkoztatási pontokat. Ezek – hosszabb távon – a mai politikai elsődlegességekkel szemben egy visszajelzés-rendszert képezhetnek és a demokratikus akaratképződés csatornái lehetnek. Az „elit” támogatása csak akkor lehet hatékony, ha az Európai Unióban is érvényesülni képes helyi elitképzést tűzük ki célul.

d) Az előzőekben kifejtett, az elitek szocializációját és helyzetbe hozását érintő alapelvet mindenképp ki kell egészíteni azzal, hogy olyan támogatáspolitikára van szükség, amely számba veszi a regionális különbségeket és az egymáshoz, Budapesthez és az adott ország kormányzataihoz is eltérő viszonyt. Végzetes volna e közösségek intézményhálózatát és véleményformálóinak jövőképét kivonni az adott régióból. *Önálló nemzeti közösségekről van szó, amelyek elitjei eddig is önálló kisebbségi nemzetépítést (nemzetiesítést, regionalizálást, társadalomépítést) folytattak. Tudomásul kell vennünk, hogy egy többközpontú, több oszlopból/pillérből összeálló kulturális nemzetről van szó.*

e) A támogatáspolitikai szervezetek fejlesztésekor szembe kell nézni a magyarországi intézmények és a szomszédos országok magyar szervezeteinek eltérő intézményesültségével, működési hatékonyságával. A külső modernizációs törekvéseket csak akkor lehet ott hatékonyan képviselni, ha erre van helyben megfelelő szerkezet, kompatibilis, jól működő intézmény. *Az expanzió helyett inkább az inkubátor elven nyugvó fejlesztéseket érdemes támogatni.*

2. Politikai és szakmai döntést igénylő kérdések:

a) Vállalja-e a mindenkori magyar kormányzat, hogy alapfeladatokat normatív módon finanszíroz a határokon túl?

b) Milyen az az intézményi kör, amelyet a támogatáspolitikai képes a magyarországihoz hasonló színvonalon fenntartani?

c) Miként lehet szervezetileg megoldani olyan átlátható és hatékony rendszer kialakulását, amely egyszerre koncentrálna a mindennapi feladatokra, egy-egy helyi közösség programjainak támogatására; intézményműködtetésre; stratégiai célprogramok megvalósítására?

d) Melyek azok az intézményépítő és fenntartó célprogramok, amelyek a nyelvhasználat, az oktatás, a művelődés és a nyilvántartás terén a leghatékonyabban járulhatnak hozzá a határon túli magyarság kulturális esélyegyenlőségének javításához?

Természetesen ezekre a kérdésekre nem lehet azonnal végleges választ adni. A kedvezménytörvény hatását (a lehetőségeket és a problémákat) azonban e téren is fel kell tárni.

Határon túli támogatások – elmélet és gyakorlat

VERESS LÁSZLÓ

Ez a konferencia azon ritka alkalmak egyike, amikor a hálás vagy hálátlan pénzosztó szerepbe kényszerült operatív intézmények képviselői munkájuk tárgyáról rangos közönség előtt elméleti eszmecserébe bocsátkozhatnak. Megpróbálok arról szólni röviden, hogy mit jelent az a megfogalmazás, miszerint a határon túli magyar ügyeket szolgáló támogatási rendszer a működőképessége határára érkezett, illetve hogyan haladható meg ez az állapot.

A kedvezménytörvény vitája kapcsán felelős politikai döntéshozók jelentették ki, hogy a jelenlegi támogatási rendszer a működőképessége határára érkezett, és ez így is van. A kérdés az, hogy ez pontosan mit jelent, miért éppen most következett be és hogyan lehet továbblépni.

A rendszerváltás küszöbén vált az alkotmány részévé az, hogy a magyar kormány felelősséget érez a határon túli magyarság sorsa iránt. Ez a maga idejében paradigmaváltás-értékű politikai és jogi lépés volt, azonban valószínű, hogy az idő túlhaladott a korabeli szövegezésen. Egyébként már önmagában az is megérne egy hosszabb beszélgetést, hogy alkotmányjogi szempontból miként viszonyul egymáshoz a felelősségérzet és a felelősségvállalás. Csak jelezni szeretném, hogy a felelősségérzet deklarálása arról szólt és annak a reményében történt, hogy az anyagi támogatások – amelyeket az anyaország a szomszédos országokban élő magyar közösségeknek nyújt – kiegészítő jellegűek lesznek. Abban bízunk nagyon sokan, hogy Magyarország és a szomszédos országok gazdaságilag megerősödnek, az ott élő magyar közösségek ki tudják alakítani és fenn tudják tartani az intézményrendszerüket. Ezért az alapítványi forma, amely

1990-ben kialakult – és itt elsősorban az Illyés Közalapítványra gondolok – teljesen alkalmas volt erre a feladatra, azt hittük, ugyanúgy lesz használható, miként Európa és a világ boldogabbik felében, azaz kiegészítő támogatásokat nyújthat. Az elmúlt tíz év távlatából sajnos egyértelműen megállapítható, hogy a határon túli magyar támogatási ügyek Magyarországon egyre inkább alapfeladatként jelentkeznek. Értelmezésem szerint ez azt jelenti, hogy a jelen és a közeljövő kérdése, miként lehet integrálni a határon túli magyarság intézményrendszerét a magyarországi támogatási rendszerekbe, magyarul, hogyan lehetne magyarországi költségvetési szárnyak alá vonni azt az intézményrendszert, amely egyben a határon túli magyar közösségek megmaradásának egyik nagyon fontos zálogát jelenti. Ez így, ebben a megfogalmazásban sokáig eretnek gondolatnak számított, de úgy érzem, hogy egy ilyen tudományos tanácskozáson érdemes elgondolkodni ezen, ugyanis ellenkező esetben a határon túli magyar intézményrendszerre a folyamatos létbizonytalanság és a csendes sorvadás vár.

Egy biztos – és ezt a határon túli barátaink tudják a legjobban –, hogy talán Szlovéniát és Horvátországot leszámítva egyetlen szomszédos országban sincs meg sem a készség, sem a képesség arra, hogy a határon túli magyar intézményrendszert fenntartsa. A határon túli magyar közösségek az elmúlt tíz év során többé-kevésbé kialakították intézményrendszerüket, azonban azt önhibájukon kívül nem tudják maradéktalanul fenntartani. A jelen és a közeljövő támogatási alapkérdése tehát ennek az intézményrendszernek a támogatása. Hogy ez mit jelent a gyakorlatban, egy rövid példával illusztrálom az Illyés Közalapítvány kapcsán.

1990 és 1998 között az Illyés Közalapítványhoz 10 661 pályázat érkezett be. *Nyolc év alatt 10 661.* 1999-től 2001. június 30-ig, tehát *két és fél év alatt közel 12 000* pályázatot iktatunk. '90 és '98 között mindösszesen 5900 pályázatra hárommilliárd hetvenmillió forintot adott az Illyés Közalapítvány. 1999 és 2001 júniusa között pedig, azaz két és fél év alatt 5842 pályázatra hárommilliárd ötvenötmillió forintot szavaztunk meg. Ez nem azért van így, mert okosabbak lennénk elődeinknél,

hanem azért, mert növekvő költségvetési források állnak rendelkezésünkre, és talán még azért is, mert a szükség, a támogatási igény folyamatosan nő. A természeti katasztrófák – kárpátaljai árvizek, a politikai katasztrófák – délvidéki vérzivatar, illetve Szlovákia és Románia lesújtó gazdasági állapota mind-mind azt eredményezte, hogy a határon túli magyarság az élet különböző területein kialakított intézményrendszerét a közművelődéstől az oktatásig és a hiteltől a tudományosságig óriási erőfeszítésekkel tudja fönntartani. Tehát ez önmagában jelez egy félreérthetetlen folyamatot. Említettem a működőképesség korlátait is, amelyek elsősorban arra az alapvető ellentmondásra vezethetők vissza miszerint *alapfeladatokat ellátni társadalmi vagy kvázi társadalmi szervezeti formában nem lehet.*

Beszédes példa az Illyés Közalapítvány életéből az is, hogy 1999 óta a döntéshozó kuratórium –, amelynek tagjai egyébként társadalmi munkában látják el feladatukat – a mai napig összesen harmincöt alkalommal ülésezett, és amennyiben ezt a tizenkétezeres pályázati számot nagyon mechanikusan, statisztikailag kivetítem a körülbelül nyolc órás időtartamú kuratóriumi ülésekre, akkor egy pályázat elbírálására *egy perc harminc másodperc* jutott. Itt elérkezünk a működőképesség határához. Ez viszont már csak okozat, a tulajdonképpen ok az, hogy, amint már mondtam, *alapfeladatokat ellátni társadalmi szervezeti formában* – legyen az akár közalapítványi forma, amely költségvetési támogatásban részesül – *nem lehet.*

Az én olvasatomban ez a diagnózis. A terápiát a határon túli magyar támogatások kapcsán azt következőkben látom: a) szemléletváltás, b) szerkezetváltás és c) a támogatási összegeket illető nagyságrendváltás. A szemléletváltásban érdemes elgondolkodni azon, hogy mit nem értenek – vagy nem akarnak megérteni – a sokat emlegetett nyugati diplomaták. Nem értik meg azt, hogy a mai napig létezik egy közösség Európában, akitől vitatják a kollektív jogokat, de a mai napig joghatályosan a kollektív büntetéssel sújtják. Ez a felvidéki magyar közösség és a beneši dekrétumok. Azt is nehezen vagy egyáltalán nem értik meg, hogy a romániai magyarság a felsőoktatás területén a numerus claususért küzd. És még nagyon sok mindent nem értenek meg

ezek a diplomaták, azt sem, hogy az ezredfordulóra két kisebbségpolitikai, kisebbségtámogatási modell körvonalazódott Európában, térségünkben. Az egyik a magyar modell, amelyik a politikai megoldások, a tárgyalások és mindenképpen a *békés eszközökkel történő megoldások* irányába halad, aminek persze megvan az ára. És van egy másik modell, amit nevezhetünk délszláv vagy albán modellnek, ami az *erőszak modellje*. Érdemes hát megkérdezni ezektől a diplomatáktól, hogy *mit üzen Európa ebben a helyzetben*. A macedóniai – tetovói – albán egyetemről az azóta nyugdíjba vonult Max van der Stoël, az EU kisebbségügyi főbiztosaként kategorikusan kijelentette, hogy az a véleménye az intézményről, mint mondjuk a kolozsvári állami magyar egyetemről. Eltelt másfél év, s ma ott tartunk, hogy Tetovóban épül az albán nyelvű egyetem, EU-támogatással. Az albánoknak van humorérzékük, mert Max van der Stoëlről nevezték el ezt az egyetemet. Ennyit a diplomatákról.

Visszatérve a terápiára. A szemléletváltás azt jelenti, hogy – kényes kérdés – elismerve a határon túli igények kielégítésének alapfeladat-jellegét, a határon túli magyar intézményrendszert stabil és kiszámítható támogatásban kell részesíteni, mely támogatás persze határon túlra irányuló adóforintokat jelent. Az elmélet szerint el szokás mondani: ez a mindenkori magyar gazdaság teljesítőképességének a függvénye. A gyakorlat viszont más. A gyakorlat politikai döntés függvénye, és természetesen ezt a politikai döntést csak úgy lehet meghozni, ha a társadalom, az adófizető polgárok követik, támogatják a döntéshozót. Nem a kincstári optimizmus, hanem a tények mondatják velem, hogy 1999 óta a jelenlegi kormányzat elindult ezen az úton. Bízunk benne, hogy – a korábbi történelmi balszerencsék ellenére – lesz folytatás. A támogatási összegek nagyságrendjét illetően csak annyit jegyeznek meg, hogy 2000-ben a magyar állam költségvetési pénzből 24 milliárd forintot költött a magyarországi futballpályák beléptető-rendszerének a korszerűsítésére. Ugyanakkor a legjobb tudomásom szerint a határon túlra juttatott összeg nem haladta meg a tízmilliárd forintot. Ebben benne van az erdélyi kétmilliárd is. Amennyiben kiindulási alapnak a kb. 4200 milliárdos magyarországi költségvetés kiadási főösszegét tekintjük, akkor

elmondható, hogy minden eszmei ezer adóforintból két forint sem jut határon túlra. 1998 előtt az akkori eszmei ezer adóforintból kb. 60–70 fillér jutott ilyen célra. A növekedés jelentős, de azért a fantáziájukra bízom, hogy mi lenne akkor, ha Magyarország a tízmillió magyar állampolgár által megtermelt és felosztható 4200 milliárd forintból egy százalékot fordítana a szomszédos országokban élő 3–3,5 milliós magyar közösségre.

Ami a támogatási intézményrendszer szervezetét, szerkezetit felépítését illeti, anélkül, hogy hosszú fejtegetésekbe bocsátkoznék, egyet biztosan állíthatok: olyan szervezeti formát kell találni, amely egyidejűleg több elvárásnak is megfelel. Például a nemzetközi kapcsolatok által megkívánt követelményeknek. E téren nincs okunk szégyenkezni, hiszen megítélésem szerint eddig is az európai alapítványi trendet követtük. A másik szempont az operativitás. Nagyon fontos, hogy a döntések megszületését követően a támogatások időben érkezzenek rendeltetési helyükre. Azt szokás mondani, hogy kétszer ad, ki gyorsan ad, és ez majdnem igaz. A határon túli támogatások kapcsán az egyik legfontosabb érték és követelmény a kiszámíthatóság. E vonatkozásban nagyon sok javítanivaló van, a részletek megvitatása egy külön beszélgetést érdemelne. Rendkívül fontos továbbá a szerkezetváltásnál, hogy rendelkezésre álljanak olyan alapkutatási adatok, amelyek lehetővé teszik a különböző összegek elosztását a lehető legoptimálisabb módon. Mire gondolok? Égető szükség van a határon túlra irányuló költségvetési támogatások egységes nyilvántartási rendszerére, e tekintetben a kedvezménytörvény katalizálhatja az eddigi műhelymunkákat. Az egységes nyilvántartási rendszer hiányában nincs az a kormány és nincs az a felügyeleti szerv, aki dinamikájában, tematikájában és kronológiájában naprakészen követni tudná, hogy a hetedhét országban miként alakulnak a támogatások. Ennek a követelménynek a teljesítése a tervezéshez és koordinációhoz is nélkülözhetetlen. Fontos továbbá a határon túli intézményrendszert felölelő intézményi adatbázis, kataszter, amely a módszeres, rendszerszemléletű építkezésnek az alapfeltétele. Az elmúlt években itt is történtek lépések, ám nagyon sok munka van még hátra, és a kedvezménytörvény, illetve annak végrehajtása

ebben is megszabhatja a keretet. Elengedhetetlennek tartom, hogy a különböző intézményrendszerek teljesítményét többé-kevésbé közmegegyezés alapján mérjük, néhány alapmutatón keresztül tudjuk összehasonlítani a kárpátaljai közművelődési szervezet tevékenységét a hasonló csángóföldi szervezet munkájával, a vajdaságiét az örvidéki magyarságéval, azaz abban a helyzetben legyünk, amikor almát almával tudunk összehasonlítani és nem körtével. Egy olyan támogatási rendszernek kell kialakulnia, amelybe nagyon könnyen be tud kerülni egy határon túli intézmény, de teljesítmény hiányában még könnyebben ki is kerülhet onnan. A teljesítmény különböző mércéit a határon átívelő szakmai közmegegyezés alapján kell felállítani.

Előadásomat egy személyes élménnyel zárnám. A napokban a vajdasági Pancsován és Hertelendyfalván, a bukovinai székelyek leszármazottainál voltunk, akik amúgy olyannyira székely emberek, hogy ha Székelyföldön vasárnap a templomban beállítanánk őket a sorba, senki nem mondaná meg, hogy ki a székelyföldi és ki nem. A búcsúzkodás során némileg meghatódva próbáltam valami illendőt mondani, amikor a közösség egyik lelkének számító nyolcvanéves Borsos Tamás tanító bácsi mintegy szabadkozva csak annyit mondott: *„Tudja, mi rájöttünk arra, hogy a világ szebb velünk, mint nélküünk.”* Ennél szebben és tömörebben még nem hallottam megfogalmazni a kisebbségi lét hitvallását. Az egész támogatási rendszernek azt kell szolgálnia, hogy a határon túli magyarokat megerősítse Borsos Tamás bácsi igazában.

A vajdasági ajánló/partnerszervezet működtetésével kapcsolatos elképzelések, valamint a Vajdaságba irányuló támogatási rendszer perspektívái

JÓZSA LÁSZLÓ

Hozzászólásom címe utal arra, hogy mondandómat két téma köré csoportosítva adom elő. Ez a csoportosítás a határon túli magyarság szempontjából tűnik elsősorban logikusnak, hiszen az adott pillanatban, amikor küszöbön áll a törvény hatálybalépése, a határon túli magyar közösségek közvéleménye – némi pontatlansággal – a címben adott kérdésekre koncentrálni. Amikor némi pontatlanságra célzok, arra utalok, hogy a közvélemény elsősorban nem arra kíváncsi, hogy a szülőföldön igényelhető támogatások milyen szerkezeti formában kerülnek kiközvetítésre, hanem arra, hogy a törvényben felkínált, de alapvetően a jogászai nyelvezet jótékony félhomályába burkolt rendelkezések tartalmilag milyen újdonságokat hozhatnak. A lakossági érdeklődés pedig nagy. Talán egy kicsit rá is cáfol a sokunkban korábban pesszimista módon megfogalmazódott kételyekre, hogy vajon a törvény által felkínált kedvezményeknek lesz-e kelendő vonzerejük. Ma erre a kérdésre talán úgy tudnék válaszolni, hogy a kedvezménytörvény mindenkinek alapot ad legalább egy partikuláris sikerélmény megélésére: a potenciális kedvezményezettek közül talán senki sem lesz abban a helyzetben, hogy egyszerre kettőnél-háromnál több felkínált kedvezménnyel, illetve támogatással éljen. Alaposan vélelmezhető azonban, hogy a vajdasági magyarság zöme – az élethelyzetéből adódó korlátok mellett is – talál a maga számára vonzót a törvény által biztosított lehetőségek között. Amikor az élet által

diktált korlátokról beszélek, úgy gondolom, lesznek a vajdaságban élő magyarok között olyanok, akik foglalkozásuk, életviteli szokásaik, a magyar határtól aránylag távol eső lakhelyük, családi állapotuk és egyéb okán nem látják majd vonzónak sem a kulturális, sem az oktatási-nevelési, sem az utazási, vagy egyéb kedvezményeket. Mindemellett bizonyára lesznek olyanok is, akik megelégednek az új helyzet adta szimbolikus töltettel is. Nevezetesen azzal a pusztán ténnyel, hogy a nyolc évtizedes „közelmúlt” emberi memóriával befogható időszakában valóban meg nem élt, „okmányos” típusú kötődése lesz az anyanemzethez, vagy pontosabban leképezve a lélektani helyzetet – az anyaországhoz.

Rövid faktográfia az ajánló/partner szervezet kapcsán: a Magyar Állandó Értekezlet 2001. évi őszi ülésének előestéjén, október 24-én megtartotta alakuló közgyűlését a *Concordia Minoritatis Hungaricae* (CMH), amit Kasza József, a VMSZ elnöke be is jelentett a kizárólag a törvény alkalmazási perspektíváival foglalkozó MÁÉRT-on. Annak ellenére, hogy a CMH megalakításának előzményei nem voltak maradéktalanul konfliktusmentesek, az események azt látszanak igazolni, hogy mind az ajánló szervezet alapításának szerkezeti váza, mind a működési elképzelések kiállják az idő próbáját. Az előzmények között érdemes felidézni, hogy a Vajdaság esetében ez alkalommal kiemelkedően fontos volt elkerülni azt a helyzetet, hogy az ajánló szervezet pártpolitikai versengés színterévé válhasson. Az úgymond „hagyományos” – de talán inkább tragikomikus – vajdasági magyar politikai pártstruktúra ismert: az öt bejegyzett szervezet közül kettő (a VMSZ¹ és a VMDP²) tagja a MÁÉRT-nak, a fennmaradó három közül kettő (a VMDK³ és a KDEM⁴) otthoni politikai (kisebbségi) társadalmi és közéleti befolyása pont olyan mérsékelt, mint a kisebbik MÁÉRT-tag VMDP-é, végül az ötödik VMPM⁵ az, amely saját valós súlyának megfelelő szerepet kíván betölteni ezen a skálán. Ebben a helyzetben

¹ Vajdasági Magyar Szövetség – elnöke Kasza József.

² Vajdasági Magyar Demokrata Párt – elnöke Ágoston András.

³ Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége – elnöke dr. Páll Sándor.

⁴ Kereszténydemokrata Európa Mozgalom – elnöke Varga Tibor.

⁵ Vajdasági Magyar Polgári Mozgalom – elnöke Böröcz József.

a közvélemény előtt visszatetsző és hibás lépés lett volna kiero-
szakolni a legnagyobb befolyással bíró VMSZ „intézkedési pri-
mátusát”. A kiutat abban találtuk meg, hogy a politikai kezdemé-
nyezés feladatát az Ideiglenes Magyar Nemzeti Tanácsra
(IMNT) hárítottuk, amely határozatával hozzájárult immár a tel-
jes politikai szféra szerepének relativizálásához is. Az IMNT
ugyanis nem csak az összes politikai szervezetet, hanem az
összes történelmi egyházi szervezetet, valamint a civilszféra leg-
jelentősebb gyűjtőszervezeteit kérte fel alapító tagok delegálásá-
ra a CMH alakuló közgyűlésére.

Az előzetes felkérésnek eleget tett, és alapító tagot delegált
a Római Katolikus Egyház, a Jugoszláviai Református Keresz-
tyén Egyház, az Ágostai Hitvallású Evangélikus Egyház, a Vaj-
dasági Magyar Művelődési Szövetség, a Vajdasági Ifjúsági
Tanács, a Vajdasági Magyar Polgári Mozgalom és a Vajdasági
Magyar Szövetség. Az így delegált személyeket kérte tehát fel
az IMNT a jogi szerkezetét tekintve polgárok egyesületeként
elképzelt ajánló szervezet alakuló közgyűlésének megtartására
– ami a korábban hivatkozott időpontban meg is történt. Három
bejegyzett politikai szervezet (a VMDP, a VMDK és a KDEM),
alapvetően az IMNT-vel való azonosulás sajátos politikai kocká-
zatának elkerülése okán, visszautasította a delegálásra vonatko-
zó felkérést, és visszautasításuk okaiba befoglalták a feltétele-
zett VMSZ – dominanciát is. Ennek dacára maga a CMH, a vaj-
dasági magyar társadalmi szerkezethez képest, megfelelő mér-
tékben reprezentatív képet mutat. A politikai szféra releváns
része eleve vállalta a feladattal párosuló felelősséget, így az
ajánló szervezet reprezentativitását csak javította a KDEM kül-
döttének utólagos csatlakozása. Külön ki kell azonban hangsú-
lyoznom, hogy mind az IMNT, mind a CMH sajtóban is
nyomonkövethető megnyilvánulásaiban rendre visszatér a fo-
lyamatosan ismétlődő felkérés a VMDK és a VMDP utólagos
csatlakozására. Erre világos elutasító reakció volt olvasható
Ágoston András VMDP-elnök részéről Orbán Viktor miniszter-
elnök belgrádi hivatalos látogatása idején megjelent sajtócik-
kekből, valamint magának a VMDP-nek ugyanebben az időben
kiadott közleményéből is.

A CMH időközben független, önálló – még a VMSZ dominancia rémétől is mentes – módon végzi a dolgát. Elkészítette a működtetés szerkezeti felépítésének vázlatát, költségtervét, és mindezen kérdésekben folynak az egyeztetések a HTMH-val. Az idő sürget, rengeteg a tennivaló, de ennek ellenére úgy gondolom, hogy 2002. január 1-jével üzemképessé tehető a rendszer. A továbblépés legfontosabb állomása a CMH-nak a magyar kormány részéről történő formális elismerése – ami eddig a pillanatig inkább csak *de facto* történt meg, *de iure* viszont nem. A törvényben is előlátott elismerésnek pedig számos pozitív következménye volna, lényegesen előbbre tarthatnánk az előkészületi munkákkal. Ezzel szemben az elismerés időpontjának elhúzódása áttekinthetetlen szövődményekkel járó katasztrófa-helyzetet okozhat. Hadd utaljak csak arra, hogy szervezeti bizonytalanságra nem építhető sem tárgyi, sem személyi infrastruktúra, holott pont ennek az infrastruktúrának a kiépítése az, ami valóban időigényes. Szerencsésnek tartom azt, hogy a HTMH-val való egyeztetések legfrissebb fázisa tartalmaz utalást arra, hogy a CMH elismerése vélhetően már nem várat sokat magára.⁶

Ami az ajánló szervezet – vagy talán ezen a ponton, „Velen-ce szellemében”, szerencsés áttérni a *partnerszervezet* terminus technicusra – működtetési szempontjait illeti, ezek a következőkben összegezhetők:

1. Számolni kell aránylag nagyszámú érdeklődő, nem okvetlenül arányosan megoszló hullámokban történő megjelenésével, akiket, lehetőség szerint, úgy kell tudni tájékoztatni és kiszolgálni, hogy – az ésszerűség keretein belül – a szolgálatot, tehát a partnerszervezetet kell közel vinni az érdeklődőhöz. Figyelemmel a magyar lakosság területi megoszlására, a feladat úgy oldható meg elfogadható módon, ha legalább 6 helységben áll fel iroda „fix infrastruktúrával”. Ezek a helységek Zombor, Szabadka, Zenta, Temerin, Újvidék és Nagybecskerek. Ezek az irodák még így is egyenként aránylag nagy területet fednek le, feltétlenül szükséges tehát kihelyezett ügyfélfogadási alkalmak szervezése minden olyan településen, ahol még számottevő

⁶ A CMH 2001. november elején alakult meg – szerk. megj.

lélekszámban élnek magyarok. Erre vonatkozóan részletes elképzelés készült.

2. A hat telephely közül öt kézenfekvő, azonban nem kívánom elkendőzni: Temerin elsősorban azért került képbe, hogy ezáltal is ellensúlyozható legyen az ebben a városkában székhellyel rendelkező VMDP vélhető frusztrációja. Ki kell viszont hangsúlyoznom, hogy az irodaszerkezetet és azok vonzásterületét sikerült úgy felvázolni, hogy az mentes a túlzásoktól és az aránytévesztéstől. Summa summarum, hatodik irodára akkor is szükség lenne, ha az helyileg nem Temerinben volna.

A partnerszervezetben tevékenykedők két kategóriába csoportosulnak. Az érdemi tevékenység (legyen az akár a ma már szalonképtelennek tűnő „ajánlattétel”, akár az úgymond „adat-szolgáltatás”) a CMH tagjaként tevékenykedő, megfelelő tárgyi ismeretekkel felvértezett személyek feladata lesz, akiket megfelelően képzett adminisztratív személyzet segít. Ami a konkrét munkát illeti, az elképzelés az, hogy a magyar igazolvány iránt érdeklődőket, illetve az igénylőket, minden ügyfélfogadási helyen egy háromtagú bizottság, valamint megfelelő számú adminisztratív személyzet fogadja, akik megfelelő tájékoztatást adnak a törvény által biztosított kedvezményekről és igénybevételek módjáról. Ezen túlmenően természetesen átveszik és informatikai eszközökkel feldolgozzák a beadásra kerülő igényeket, majd elektronikus úton továbbítják azokat a megnövekedett jelentőséggel felruházott magyar külképviseletekre – esetünkben a szabadkai magyar főkonzulátusra.

Néhány gondolat a partnerirodák felállításának egy-két vélhető társadalmi és politikai konzekvenciájáról. Nem gondolom, hogy az ajánló szervezet tekintetében esetlegesen megnyilvánuló szervezeti kooperativitásnak lesz kihatása a szervezeti együttműködés általános aspektusaira azon politikai pártok körében, amelyek a konfrontatív magatartáson kívül eddig sem mutattak fel más számottevő teljesítményt. Számomra jelentős eredmény lesz már az is, ha a CMH tevékenységében delegátusaik révén, közvetett módon szerepet vállaló politikai szervezetek csak ehhez a témához kötődően koncentrálnak egy össznemzeti jellegű ügy jó menedzselésére. Más szervezetek magatartási motívumai

számomra ismeretlenek, arról viszont be tudok számolni, hogy a VMSZ-ben elfogadott közfelfogás szerint a kedvezmény-törvény érvényesítésében nem kell, és nem szabad VMSZ-dominanciát kialakítani – de szintúgy elfogadhatatlan volna bármelyik másik politikai szervezet dominanciája, vagy akár az arra vonatkozó törekvés. Kíváncsi volna ezt a helyzetet állandósítani, azonban csak a jövő tud majd választ adni arra a kérdésre, hogy vajon minden politikai szervezetben meglesz-e a szükséges mértékű önkontroll egy olyan helyzetben, amelyben a politikai promóció lehetősége eléggé kézenfekvő. Úgy érzem, keveset foglalkozunk azzal a nagy kérdéssel: ki jogosult eldönteni, hogy *ki a magyar*? A kényes kérdés – a törvény betűje értelmében – átpozicionálódott a határ túloldalára. Legyen ugyanis bármilyen szűkre szabott az ajánló (vagy ténymegállapító) testületek mozgásteré, óhatatlan lesz a kihívásokkal és kétségekkel való szembesülések sorozata. A partnerszervezet – mai értelmezés szerinti – alapfeladata csak az, hogy adatot, információt szolgáltatson a kérelmező magyar nyelvtudásáról. Vitán felüli, hogy lesznek esetek, amikor a partnerszervezet munkatársai számára az adott kérelmezőnek a kizárólag helyi szinten ismert negatív morális pozíciója okoz majd feloldhatatlan kétségeket az adat- és információszolgáltatás korrektsége tekintetében. Nagy sikerként lesz elkönnyvelhető, ha kevés olyan ember kap magyar igazolványt, akik esetlegesen megbotránkozást váltanak ki.

Végül ejtenék néhány szót az új arculatú támogatási rendszerről. Közismert, hogy a határon túli régiókban, így a Vajdaságban az eddigiek során is működtek olyan alrendszerek, amelyek a magyarországi közalapítványi és egyéb költségvetési támogatások elbírálása és részleges adminisztrálása tekintetében adtak segítő kezet a központi rendszernek. Az Illyés Közalapítvány példájából kiindulva (vállalva a nem százszázalékos pontosság kockázatát) legyen szabad ezt most gyűjtőfogalomként *alkuratóriumi rendszernek* titulálnom. Ennek a rendszernek fő értéke volt – és a túlélő részében remélhetőleg marad is –, hogy hitelesen tudta megjeleníteni a döntéshozók előtt az adott régió „társadalmi domborzati térképét”, szeizmográfként felfogva és közvetítve olyan finom rezdüléseket is, amelyeket, anyaország-

ból nézve, egyszerűen lehetetlen diagnosztizálni. Ebben a rendszerben kellő odafigyeléssel kiiktatható a klientúra-rendszer megszilárdulása, ugyanakkor erősíti a képzetet a kisebbség közösségi szellemi elitjében, hogy kellő mértéktartással ugyan, de befolyással bír számos szellemi üzem fenntartására.

Látni kell azonban, hogy a törvényben vázolt támogatási rendszer egyes elemei – mindenekelőtt az egyéneket célzó, normatív jellegűek, mint pl. a nevelési/oktatási támogatás és annak változatai – kiközvetítésében nincs sok vállalható szerep az alkuratóriumi rendszerek számára. Megfontolás tárgyává kell tenni, hogy ebben a tekintetben az új *kht.* helyi partnereként elfogadhatók-e a jelenlegi struktúrák (ún. módszertani központok, Ösztöndíj Tanács, valamint a pedagógus egyesületek), vagy esetleg a partnerszervezet, tehát a CMH vitathatatlanul legjobban strukturált irodahálózata lehet-e alkalmas a feladat ellátására. Ma úgy gondolom, hogy az utóbbi út lesz a járható, már csak abból a szempontból is, hogy ez a szerkezet csatlakoztatható a legkézenfekvőbb módon a kialakuló magyarországi (nem okvetlenül rosszul értelmezendő) *kht*-bürokráciához.

Más kezelési módot igényel a szervezeteket, valamint általában a határon túli régiók szellemi (közművelődési, művészeti, média stb.) életét célzó támogatások menedzselése. Ennek a célnak a fent vázolt *alkuratóriumi rendszer* megfelelő keretet biztosít. A magyarországi döntéshozóknak meg kell vizsgálniuk, hogy az új helyzetben marad-e az Illyés Közalapítványnál oktatás-támogatási funkció, vagy annak valamely eleme, továbbá azt is, hogy alakuljon-e ki az eddiginél is szorosabb szervezeti együttműködés az Apáczai Közalapítvánnyal. Ez utóbbi tekintetében elvileg akár közösen működtetett alkuratóriumi rendszer is elképzelhető, feltéve, ha ebben a rendszerben csak érdemi elbírálást igénylő programok feldolgozásáról és előzetes véleményezéséről lenne szó.

Kétségtelen, hogy hatékonyabban működő támogatási rendszer kialakítására van szükség a vállalkozások támogatása terén. Ez a támogatási terület, amelyet a törvényből való kiszorulása okán kettőzött figyelemmel kell kísérni, több anyaországi empátiát, az eddigieknél sokkal jobban kiegyensúlyozott gyakorlatot és együttal több szilárd ellenőrzési mechanizmust igényel.

Az új elképzelések nemcsak bővülő forrásokat, hanem szerkezeti átállást is igényelnek. Világos azonban, hogy a folyamat nem csak, és nem elsősorban a határon túli régiókban megfogalmazható elképzelésektől, hanem – mindenekelőtt – az anyaországi politikai kurzusok állandóságától függnék, részben a kormányzati ciklus lejártának tényétől, részben attól függetlenül. Ezért gondolom, hogy nagyon hasznos volna ugyanerre a témára a törvény induló tapasztalatainak birtokában visszatérni.

A kedvezménytörvény romániai végrehajtásának dilemmái

SZÉKELY ISTVÁN

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény gyakorlatba ültetése igen komoly kihívást jelent mind a határon túli magyar szervezetek, mind pedig a törvény végrehajtása szempontjából Magyarországon hatáskörrel rendelkező szervezetek részére. Előadásomban két kérdést szeretnék végig gondolni: az egyik a törvény romániai végrehajtását elősegítő intézményrendszer struktúrája, működési rendje, a másik pedig a magyar igazolvány kiváltását biztosító jogosultság kérdése.

I.

Egy hosszabb egyeztetési folyamat következményeként Romániában is megalakult a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény alkalmazását felügyelő testület, mely huszonnyolc tagból áll: hármass paritás alapján kilenc tagot jelöltek a történelmi magyar egyházak és a baptista gyülekezetek szövetsége, kilenc tagot delegáltak a legnagyobb civil szervezetek, köztük az Erdélyi Magyar Közművelődési Egyesület (EMKE), a Romániai Magyar Gazdák Egyesülete (RMGE), a Romániai Magyar Pedagógusok Szövetsége (RMPSZ), az ifjúsági szervezetek, kilenc tagot delegált a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), illetve a testületben részt vesz az RMDSZ szövetségi elnöke, Markó Béla. Az Országos Felügyelő Testület (OFT) hatáskörébe a törvény végrehajtásával kapcsolatos elvi döntések meghozatala és a törvény alkalmazásának felügyelete tartozik. Ennek során elvi álláspontokat dolgoz ki az alkalmazásra vonatkozóan, értelmezi és pontosítja a törvény által nyújtott kedvezmények kritériumait, és ajánlja a magyarországi hatóságok irányába azokat

a szervezeteket, amelyek esetében a magyar igazolvány kiváltásakor a szervezeti tagságot figyelembe lehet venni.

Az OFT döntése értelmében a magyar igazolvánnyal kapcsolatos teendők gyakorlati lebonyolítása az RMDSZ struktúrájára épül. Ez több szempontból is szerencsés döntésnek tűnik, hiszen az RMDSZ országos irodahálózattal rendelkezik, ugyanakkor nagy tapasztalatra tett szert az elmúlt tizenkét év során a rövid idő alatt lebonyolítandó, sok ember összehangolt munkáját feltételező programokban, gondolok itt elsősorban a romániai kuponos privatizáció kapcsán nyújtott szolgáltatásokra, vagy akár a magyarországi kárpótlással kapcsolatos tennivalókra, a választási kampányok megszervezésére, vagy pedig a különböző aláírásgyűjtések kapcsán tetten érhető tevékenységére. Ugyanakkor a Szövetség 1995 óta országos számítógép-hálózatot is működtet, az RMDSZ-ben való kommunikációnak igen jelentős része ezen keresztül történik. Ez mindenekelőtt azért fontos, mert a magyar igazolványokkal kapcsolatos ügyintézés az elektronikus közigazgatás elveire épül.

Az RMDSZ szervezeti hátterének már csak azért is van jelentősége, mivel jelenleg nem tudjuk megítélni, mi lesz a román hatóságok álláspontja a magyar igazolványok igénylésével-kiosztásával kapcsolatban 2002. január elsejétől, amikor a törvény hatályba lép. Feltételezem, hogy sikerül kialakítani olyan kompromisszumot, ami lehetővé teszi a magyar igazolvánnyal kapcsolatos teendők zavartalan elvégzését Románia területén, azonban fel kell készülnünk a legrosszabbra is. Amennyiben ugyanis nem jön létre ilyen megegyezés, a törvény akkor is hatályba lép, és akkor is el kell látni ezt a feladatot. Ebben az esetben az RMDSZ egyféle jogi védelmet nyújt a Szövetség keretén belül létrehozott irodáknak, illetve munkatársainak a különböző adminisztratív intézkedések kivédésére.

Említettem, hogy a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtása az RMDSZ struktúrájára épül. Központi szinten létrejön egy országos iroda, amelynek székhelye az RMDSZ ügyvezető elnökségének kolozsvári hivatalában lesz. Megalakul ugyanakkor 21 megyei, illetve területi iroda, melyek a megyékben hangolják össze a magyar igazolvánnyal

kapcsolatos teendőket. Itt kerülnek kialakításra azok a számítógép-terminálok is, amelyek továbbítani fogják a kérvényeket. Úgy tűnik, célszerű lenne egy helyi irodákból álló hálózatot is létrehozni a megye nagysága, az ott élő magyarok számának függvényében. Eszerint azokon a településeken, ahol a magyarok lélekszáma ezt indokoltta teszi, állandóan működő helyi irodákra lenne szükség, ahol pedig nem így van, ott ideiglenesen működnének az irodák, s azokat előre megszabott, sajtóban közölt program alapján keresnék fel a munkatársak. Az egyetlen megyei irodára szorítkozó koncepció Románia esetében ugyanis elképzelhetetlen. Példa erre Maros megye, ahol az 1992-es népszámlálás szerint 252 ezer magyar nemzetiségű személy – potenciális magyar igazolványigénylő – él. Egy 2001-ből származó közvélemény-kutatás szerint, amit a budapesti Balázs Ferenc Intézet végzett, a romániai magyarok 96 százaléka ki szeretné váltani a magyar igazolványt, és a visszajelzésekből úgy tűnik, hogy ez az igény egyidejűleg, vagy pedig egy rövid időintervallumon belül jelentkezik. Elképzelhetetlen tehát egy olyan struktúrának a felépítése, amelynek értelmében Maros megyében 252 ezer személynek egyszerre és egy irodában kellene kérvényeznie a magyar igazolványt. Egy ilyen megyei közösséget mindenképpen kisebb egységekre kell bontani, és a munkarendet úgy szabályozni, hogy a kérvényezők csak saját településükön, vagy a saját településükhöz legközelebb álló irodában nyújthassák be kérvényüket. Ez azt jelentené, hogy a kérvények kitöltése és benyújtása térben és időben elválik azok továbbításától.

Ugyanakkor nagyon fontos, hogy ez az irodahálózat megfelelően dinamikus legyen. Jelenleg az 1992-es népszámlálási adatok alapján tudjuk az adatbevivő terminálok, az irodák, illetve a kérvénybegyűjtő munkatársak számát meghatározni. Azt viszont, hogy az egyes régiókban mennyiben lesz eltérő a magyar igazolványok kiváltásának igénye, illetve ez milyen időintervallumban jelentkezik, csak becsülni tudjuk. Ha azt érzékeljük, hogy valamely régióban igen jelentős az igény a magyarigazolvány kiváltására, akkor szükséges, hogy ott könnyen tudjuk sűríteni az irodahálózatot, meghosszabbítani az ügyfélfogadási időt, megnövelni a munkatársak számát. Onnan pedig, ahol a magyar

igazolvány kiváltásának igénye nem egyidejűleg mutatkozik, az iroda alkalmazottait azonnal át tudjuk csoportosítani más helyekre.

Az igazolvány kiváltásával kapcsolatos kérdések várhatóan nagyon jelentős logisztikai, szervezési feladatot jelentenek, azonban biztos vagyok abban, hogy ezeket a kérdéseket meg fogjuk tudni oldani.

II.

Előadásom második kérdését a magyar igazolvány kiváltásának jogosultsága képezi, vagyis azoknak a szempontoknak a végiggondolása, amelyeknek alapján valaki magyar igazolványt kaphat. Okfejtésemben mindenekelőtt a törvény szövegéből, a vonatkozó rendelkezésekből, elsősorban az utolsó magyar–magyar csúcs ajánlásaiból indulok ki. A törvény a jogosultság kérdésénél egy kötelezően teljesítendő, illetve további négy vagylagos feltétel teljesítését írja elő.

1. Kötelező feltétel a magyar identitás kinyilvánítása. Annak a személynek, aki magyar igazolványért folyamodik, nyilatkozatot kell adnia arra vonatkozóan, hogy magát magyar nemzetiségűnek tartja. A törvény a szabad identitásvállalásra épül, ezért ezeket a nyilatkozatokat véleményem szerint senki, semmilyen körülmények között nem kérdőjelezheti meg. Még abban az esetben sem, ha az illető személyt környezete, vagy akár a kérvényt átvevő munkatárs nem tartja magyar nemzetiségű személynek. Az más kérdés, hogy ez szükséges, de nem elégséges feltétele a magyar igazolvány kiváltásának. A vonatkozó szabályozás ugyanis további négy feltétel vagylagos teljesítését írja elő: a magyar nyelv ismeretét; vagy az állampolgárság szerinti állam nyilvántartását, amiből kiderül, hogy az illető személy magyar nemzetiségű; vagy valamely érdekképviselői szerv, magyar egyház tagságának bizonyítását. Ezek a feltételek úgy vannak kialakítva, hogy csak nagy valószínűség szerint magyar nemzetiségű személyek tudjanak ezeknek eleget tenni. Azt viszont itt is hangsúlyoznom kell: semmilyen körülmények között nem szabad a határon túli magyarok, illetve a magyar igazol-

ványt kiváltó személyek közé egyenlőségjelet tenni. Lesznek ugyanis olyan magukat magyarnak valló személyek, akik nem fogják kiváltani a magyar igazolványt, de attól még magyarok, és lesznek – gondolom – olyanok is, akik magukat magyar nemzetiségűnek vallják, eleget tesznek a feltételeknek, kiváltják a magyar igazolványt, de saját közösségük nem fogja őket magyarnak tartani, és lehet, hogy nem is azok.

A továbbiakban megpróbálom végiggondolni, hogy a négy vagylagos feltételnek teljesítése mit jelent Románia esetében.

2. Kezdeném az állampolgárság szerinti állam nyilvántartásával. Romániában ugyanis a katonakönyv az egyetlen olyan dokumentum, amelyet hivatalos szerv állított ki, és amibe bejegyezték tulajdonosának nemzetiségét. Más erről szóló igazolvány vagy dokumentum nem található a lakosánál. Katonakönyve azonban egyrészt csak a katonaviselt férfiaknak van, másrészt pedig olyan bejegyzéseket is tartalmaz, amelyek az illető személy rendfokozatára, hadseregen belüli kiképzésére és szakképesítésére vonatkoznak. Emiatt meglehetősen aggályos az említett dokumentum használata a magyar igazolvány kibocsátásának folyamatában, hiszen ez azt jelentené, hogy a katonakönyv fénymásolatát átadjuk a NATO-tag Magyarországnak, ami adatvédelmi szempontból több kérdést is fölvet. (Itt jegyzem meg, hogy valószínűleg december folyamán megjelenik a román hivatalos közlönyben is az adatvédelmi törvény, ami jelentős többletfeladatot ró a romániai irodahálózatra.)

3. A határon túli érdekképviselői szervezet a mi esetünkben az RMDSZ-t, valamint további civil szervezeteket jelent.

Az RMDSZ-nek pontos nyilvántartása van saját tagságáról, a különböző területi szervezetekben azonban nagyon nagy az eltérés abban, hogy a tagságnak hány százaléka rendelkezik tagsági könyvvel. Az RMDSZ esetében véleményem szerint nem lehet csak a tagkönyvekkel bizonyítani a szervezeti tagságot, hiszen előfordulhat, hogy a kérvényező tagsági viszonya megszűnt a tagkönyvek kiváltása óta, illetve a tagságnak csak kisebb hányada rendelkezik tagsági igazolással. Véleményem szerint

a tagságot egy külön, a magyar igazolvány igénylése céljából kiállított bizonylattal célszerű igazolni, amit eredetiben mellékelni kell.

A civil szervezetek esetében az OFT a következőképpen szabályozta a kérdést: azok a civil szervezetek, amelyek tagjai az OFT-nek, vagy az RMDSZ Szövetségi Egyeztető Tanácsának (SZET), saját maguk igényelhetik azt a jogot, hogy a magyar igazolvány kiváltása során tagságuk jogosultságot jelentsen. Az OFT-ben, illetve a SZET-ben levő civil szervezetek mindegyike országos hálózattal rendelkezik. Amennyiben valamely regionális, vagy helyi civil szervezet azt szeretné, hogy az ő tagságát is figyelembe lehessen venni az igazolás folyamán, akkor az OFT döntése értelmében e szervezetnek magának kell a megyei felügyelő testületnél (MFT) ezt az igényt jelezni, amit az MFT közvetít az OFT irányába.

A civil szervezetek között néhány kollektív tagokkal is rendelkezik, gondolok itt például az EMKE-re. Ez esetben véleményem szerint célszerű lenne azokban a megyékben, ahol az EMKE-nek nincs helyi fiókszervezete, egy-egy, a megyeszékhelyen bejegyzett, az EMKE kollektív tagságát képező reprezentatív kulturális egyesületet megjelölni a tagság igazolására.

Külön ki kell térni az ifjúsági szervezetekre. Több száz ilyen szervezetről beszélhetünk, s ezek is országos szervezetekbe tömörülnek, személy szerint azonban nem vállalkozom annak megítélésére, hogy hol húzható meg egy racionális határ azon ifjúsági szervezetek esetében, amelyeknél a tagságot figyelembe lehet venni a magyar igazolvány kiváltása során. Gondolom, hogy az Országos Magyar Diákszövetség, a Magyar Ifjúsági Tanács tagszervezetei, valamint az ebből kivált nagyobb szervezetek esetében beszélhetünk egy olyan szilárd szervezeti háttérrel, ami a tagság pontos nyilvántartását, ennek visszakereshetőségét jelenti.

Szintén külön kérdés a csángómagyarok jogosultságának bizonyítása. Moldvában nem hagyatkozhatunk sem a katolikus egyházra, sem az RMDSZ-re, itt valószínűleg a Romániai Magyar Csángószövetség tagságát lehetne figyelembe venni. Úgy tudom, hogy a csángószövetség igényelte is ennek jogát, és feltételezem, hogy az OFT pozitívan fogja elbírálni kérésüket.

4. Az egyházak esetében a törvény magyar egyházakról beszél. Ez a kitétel Romániában a református, az unitárius, az evangélikus, illetve a baptista egyház esetében semmilyen nehézséget nem jelent, hiszen ezek az egyházak nemzeti alapon szerveződnek. A római katolikus egyháznál olyan megoldást kell találni, amely biztosítékokat jelent arra vonatkozóan, hogy csak magyar nemzetiségű római katolikusok kapjanak magyar nemzetiségi hovatartozást igazoló okiratot az egyháztól.

A fenti öt egyház a romániai magyarok mintegy 96 százalékát fedi le. Azonban megoldást kell találni a kisebb csoportok esetében. Példának a magukat magyarnak valló görög katolikusokat említeném, akik az 1992-es népszámlálási adatok szerint több mint 23 ezren vannak, elsősorban Szatmár környéki falvakban. Más példa a magukat magyarnak valló pünkösdisták, adventisták, akik tudomásom szerint nem nemzetiségi alapon szerveződnek, nyilvántartásukban ellenben szerepel a nemzetiségre vonatkozó bejegyzés is. Külön kérdést jelentenek a Kárpátokon túli személyek, elsősorban a bukaresti katolikusokra gondolok, az ő esetükben vagy valamilyen kulturális egyesületet, vagy az RMDSZ által kiállított tagsági igazolványt lehetne használni.

5. Számomra az igazi kérdést a nyelvismeret jelenti, hiszen amennyiben a kérvényező személy nem tudja jogosultságát valamilyen szervezeti tagságot bizonyító dokumentummal alátámasztani, az elképzelések szerint az irodák munkatársai személyesen győződhetnek meg a kérvényező nyelvismeretéről, ennek eredményét bejegyzik a magyar igazolvány igénylése érdekében rendszeresített űrlapra, és aláírásukkal igazolják. Ennek kapcsán azonban több kérdés is megfogalmazódik bennem. Egyrészt az, hogy hol kezdődik, hol végződik valakinek a nyelvismerete, elég, ha csak magyarul beszél az iroda munkatársaival, vagy pedig fel kell kérni arra, hogy magyarul töltsse ki a kérvényt. Ez véleményem szerint a magyarul tudók számára is időnként problémát jelent, főleg az alacsonyabb iskolázottságú kérvényezők esetében. A másik fontos kérdés a nyelvismeret bizonyításával kapcsolatban, hogy vajon ez az eljárás kimeríti-e a hatósági eljárás fogalmát, vagy sem, hiszen az iroda munkatársai

a tagságot igazoló bizonylatokkal kapcsolatban csupán egy dokumentum átvételére jogosultak, amit továbbítanak a magyarországi hatóságokhoz. A nyelvismeret esetleges igazolásával viszont gyakorlatilag ők döntenek el, hogy az illető a törvény személyi hatálya alá esik-e, vagy sem, ez pedig már döntési kompetenciát jelentene. Megítélésem szerint egy ilyen eljárásban elvi szinten nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a szubjektív tényező közbeiktatása miatt visszaélésekre is sor kerülhet. A nyelvismeretet úgy is bizonyítani lehet, ha olyan dokumentum bemutatását és kérjük, amelyből kiderül, hogy az illető személy iskoláit részben vagy egészében magyar nyelven végezte. Az előbbi esetben például azokra a román tannyelvű iskolákra gondolok, ahol fakultatív nyelvként tanítják a magyart. Szerintem ezt a kérdést is alaposan mérlegelni kell, és biztos vagyok abban, hogy az OFT olyan döntést hoz majd, amely egyrészt lehetővé teszi a nyelvismeretre alapozott jogosultság bizonyítását, másrészt pedig feloldja dilemmáim többségét.

KEREKASZTAL



A státustörvény és a kisebbségi társadalmak – a kerekasztal-beszélgetés szerkesztett változata –

Vitavezető:

HELTAI PÉTER

Résztvevők: Bakk Miklós (Románia), Brenzovics László (Ukrajna),
Dobos Ferenc (Magyarország), Öllös László (Szlovákia), Losoncz
Alpár (Jugoszlávia)

Heltai Péter: Ezen a konferencián hangsúlyosan esett szó a törvény végrehajtásáról, nemzetközi megítéléséről, viszont keveset beszéltünk arról, hogy miként ítélik meg a határon túli magyar közösségek, milyen várakozásokat fűznek hozzá. A konkrét tévhiteken túl Aradon például már többen arról érdeklődtek, hol is vehetik fel azt a bizonyos húszezer forintot. Arra kell válaszolnunk, mi játszódott le a magyarok lelkében a státustörvény, vagy ahogy itt minket felvilágosítottak a kedvezménytörvény megszületése kapcsán.

Bakk Miklós: Nehéz e kérdésre rövid feleletet adni. Ha egyetlen mondatba kellene sűríteni a lényegét, akkor azt mondanám, mint minden kisebbségi társadalom, az erdélyi magyarság is sok illúzióval és óvatos kivárással, illetve a kettőnek egy nagyon sajátos keverékével tekint elé, de alapvetően olyan politikai lépésként értékeli, ami pozitív fordulatot jelez. Sőt a nagy többség bizonyos értelemben történelmi fordulatnak véli. Bár erről már készült közvélemény-kutatás is, de tudjuk, hogy a közvélemény nem más, mint amit a közvélemény-kutatók mérnek, egy nagyon illékony valami. Ennél a kérdésnél is lényegesebbnek tartom, hogyan alakulnak majd e törvény

nyomán az erdélyi magyarság esélyei, viszonya a többségi nemzethez, illetve Romániához és Magyarországhoz. Ez nem annyira a törvénnyel kapcsolatos várakozással van összefüggésben, mint inkább a törvény alkalmazásával, és számos egyéb körülménnyel, amit Magyarország Európai Unió tagsága idéz majd elő, s ami Románia esetében még kétséges.

Brenzovics László: Magam is hasonló gondolatokra jutottam. A kárpátaljai magyarság szintén élénk figyelemmel kíséri a történeket és nagy várakozással néz a törvény elfogadása, illetve annak a végrehajtása elé. Vidékünk magyar lakosságának várakozása két okból meghatványozódik. Az egyik, hogy ez a határon túli magyar régió van a legkiszolgáltatottabb gazdasági helyzetben, a másik pedig – amire Bakk Miklós is utalt – Magyarország gyors csatlakozása az Európai Unióhoz már tény, Ukrajna esetében viszont ez aligha lehetséges egy generáción belül. Ilyen szempontból a megközelítésünk kettős: mit hoz a státustörvény és mi lesz azután, hogy Magyarország is schengeni ország lesz. Érthetőek a félelmeink, hiszen 1945 és 1989 között Kárpátalja már megtapasztalta, mit jelent a vasfüggöny, amely szinte hermetikusan elszigetelt bennünket az anyaországtól. Még egy ilyen elszigeteltséget közösségünk aligha bírna ki. És igen, a kárpátaljaiaknak is vannak illúziók a törvénnyel kapcsolatban, viszont van egy dolog, ami független minden egyéb körülménytől, ez pedig a remény. Reménykedünk abban, hogy az anyaország nem feledkezett el rólunk, és próbál valami komolyat tenni a határon túli magyarság érdekében. Ebben nem kelte nek zavart azok a negatív felhangok, amelyeket a románok és a szlovákok esetében tapasztalunk. Hál’ istennek Ukrajnában ilyesmiről egyelőre nincs szó. Úgy véljük, a kárpátaljai magyarság hetven-nyolcvan százaléka akar majd élni a törvény adta lehetőséggel.

Losoncz Alpár: A státustörvény egy olyan pillanatban kerül fölszínre, amely érvényre jutásának szempontjából szerencsés pillanatnak tekinthető. Arra gondolok, hogy a státustörvény akkor jelenik meg a vajdasági magyarok számára, amikor imár egy éve megtörtént a hatalomváltás Jugoszláviában. A jugoszláv politikai és kulturális elitek pillanatnyilag korrekt, euro-

konform politikát kívánnak folytatni annak érdekében, hogy valamiképpen megszilárdítsák Jugoszlávia helyét a régióban. Ennek tudható be, hogy itt a státustörvény nem közbeszéd tárgya, azaz nem jelenik meg a többség diskurzusában, viszont aggasztó módon a kérdés nem volt tematizálva a kisebbségi nyilvánosságban sem. Ennek okán állítható az, hogy az elvárások tapasztalataim szerint inkább diffúz jellegűek a státustörvénnyel kapcsolatban: megfogalmazatlanok, kiforratlanok, inkább a halvány remény formáját tartalmazzák, mint azt a biztos kontúrokkal rendelkező jövőépítő stratégiát, amelyre talán szükségük lenne a vajdasági magyaroknak. Számukra a státustörvény azért fontos, mert egységes játékteret rajzol meg. Ugyanis a kilencvenes évek elejétől fogva a vajdasági magyarság háborús sokkban élt, roppantul megnövekedett a két-útlevelesek száma. Lényegében ők a menekülő középosztály tehetősebb tagjai, akik később Budapestről próbálták megideologizálni exodusuk valódi okait. A második törésvonal a 2000-es hatalomváltás mentén alakult ki, amely válaszüt elé állította a vajdasági magyarságot: képes lesz-e belső erőforrásai alapján jövőépítő stratégiát kialakítani. A státustörvény szimbolikus hatása talán abban mérhető le, vagy abban fogjuk lemérni, hogy mennyire készteti a vajdasági magyarságot és más kisebbséget is egy másfajta, az új kihívásokra válaszoló korszerű stratégia kidolgozására.

Öllös László: A Fórum Társadalomtudományi Intézet magyar mintán 2001 júniusában részletes közvélemény-kutatást végzett ebben a kérdésben Nyolcszázas mintából hétszázhetvennégy értékelhető kérdőív készült. Eszerint a megkérdezettek 72%-a hallott a státustörvényről, a többiek viszont nem. Ez az adat sokat elárul a kérdés propagálásáról. Elgondolkodtató az is, hogy a megkérdezetteknek csupán 55%-a volt képes véleményt formálni a státustörvényről. Ezek körül a legtöbben, 43% csak annyit tudott mondani, hogy a megsegítésünket szolgálja; 24% szerint kedvezményeket biztosít a külföldi magyaroknak Magyarországon; 11% vélte úgy, hogy magyarországi állampolgárokkal azonos jogokat garantál a határon túli magyaroknak. Egyéb értelmezései is megjelentek, úgy mint egységes nemzet alakítása, kettős állampolgárság, szabad mozgás, sőt, megjelent

olyan vélemény is, mely szerint Magyarország régió feletti uralmának kiterjesztése. Arra a kérdésre, hogy kiváltanák-e a státusigazolvány, a megkérdezettek 45%-a igennel felelt, 44% mondta, hogy még nem tudja, 11% válaszolta azt, hogy semmiképpen sem váltaná ki. Az igent mondók többsége a fiatalabbak és a magasabb végzettségűek közé tartozik. További érdekes vélemény-szerkezet alakult ki annak kapcsán, hogy ki bírálja el a státusigazolvány odaítélését. A megkérdezettek 5%-a a szlovákiai magyar politikusokra, 20%-a a szlovákiai magyar szervezetekre, 23%-a független testületre, 9%-a a Magyar Nagykövetségre bízna, 21%-a válaszolta azt, hogy bírálják el Magyarországon, 2% azt, hogy senki és 20%-a ezt indifferensnek tartotta. Ahogy növekedett az iskolai végzettség, valamint csökkent az életkor, úgy tolódott a vélemény a szlovákiai magyar szervezetek, illetve a független szervezetek elbírálási hatáskörei felé. Arra a kérdésre, hogy *Ön szerint fontos-e a szlovákiai magyaroknak a státustörvény?* a megkérdezettek 46%-a válaszolta azt, hogy minden körülmények között fontos, 14% szerint most nem olyan fontos, de a jövőben még fontos lehet, 7% gondolja azt, hogy most fontos, de a jövőben már nem lesz az, 4% egyáltalán nem tartotta fontosnak és 29% kitért a válaszadás elől. További részletekkel nem untatnám a jelenlevőket, mert az eddigiekből is elég világos kép alakul ki.

Dobos Ferenc: A Balázs Ferenc Intézet kutatásvezetője vagyok, amely 1994 óta négy szomszédos országban – Románia, Ukrajna, Szlovákia és Jugoszlávia – magyarsága körében végez úgynevezett kvótás szociológiai kutatásokat, amelynek lényege, hogy évente elvégezzük a felmérést azonos kérdőívek alapján és azonos időben. A megkérdezettek száma egy-egy kutatás alkalmával 2000–2500 fő között van. Az elmúlt két évben kiemelten foglalkoztunk a státustörvénnyel, amelyre két kutatást alapoztunk 2000 nyarán és 2001 tavaszán. Körülbelül ötezer határon túli magyar véleményét regisztráltuk, és még örömtelibb, hogy végre lehetőségünk nyílt arra, hogy átfogó kutatás keretei között vizsgáljuk a felnőttkorú magyarországi lakosság viszonyát a határon túli magyarsághoz. Adatainkból az derül ki, hogy szociológiailag egy új helyzet alakult ki a státus-

törvénnyel, határon túli magyarság helyzete, a határon túli magyarság viszonya az anyaországhoz és fordítva egy szimbolikus dimenzióból átkerült hirtelen egy nagyon is konkrét dimenzióba. Beindult egy szimbolikus, informális kapcsolat intézményesülése. A határon túli magyarok, egy-két aspektust kivéve, logikusan reagáltak erre a helyzetre. Úgy tűnik, hogy még életbe sem lépett a státustörvény, de a kisebbségi létre, annak megítélésére már visszahatott. Egyetlen példát mondanék: hosszú évek óta vizsgáljuk, hogy mennyiben érzik visszafordíthatatlannak közösségük asszimilációját. 1996-tól 2000-ig mind a négy területen meredeken emelkedett azoknak a részaránya, akik a folyamatot visszafordíthatatlannak ítélték. 2001-ben viszont egyértelmű tendenciaként rögzítettük, hogy már sokkal kevesebben vélik ugyanezt. Hasonló a reakció Magyarországon integrációjával és a régiók elszigetelődésével kapcsolatban. Magyarországon a megkérdezettek abszolút többsége, mintegy 61%-a támogatta a státustörvény elfogadását. Nem éri el a 30%-ot az ellenzők részaránya és 9% azoké, akik nem tudtak dönteni ebben a kérdésben. Meglehetősen ellentmond a köztudatban meghonosodott sztereotípiának, hogy vizsgálataink szerint a határon túliak meglehetősen kritikusak értékelik az anyaországi jellemvonásait, míg az anyaországiak elsöprő többségben pozitív jellemvonásokat említettek. Nem fölöslegesek tehát a közvélemény-kutatások.

Heltai Péter: A magunk részéről a különböző szinteken beépítettük kérdéseinkbe a megszorító intézkedéseket is, például hogy a munkavállalás adózással jár. Az érdekelt bennünket, hogy mennyiben igaz az, hogy a határon túli magyarok többet vártak annál, mint amit kaptak. Meg kell mondanom, hogy a köztudatban működő sztereotípiák nem igazolódtak vissza. A határon túliak kevesebb mint egyharmada válaszolta azt, hogy a magyar állam többet is adhatott volna. Az egyetlen hely a Vajdaság, ahol majdnem megközelíti az ötven százalékot azoknak a részaránya, akik azt mondták, hogy ők bizony többre számítottak. A továbbiakban szerintem arról is beszéljünk, hogy a többségi társadalmak hogyan fogadják a státustörvény bevezetését, hogyan reagálnak erre a helyzetre.

Bakk Miklós: Nem túlzok, ha azt állítom, hogy a román-magyar viszonyt érintette a legérzékenyebben a státustörvény.

Legalábbis erre utal az, ami a politikai elitek szintjén végbemegy, elhangzik, ami a politikai retorika váltásában bekövetkezett. Igaz, lehet ezt felületi jelenségként is érzékelni. Azonban úgy érzem, hogy a státustörvény kapcsán mindenképpen egy alapvető forduloponthoz érkezett Románia és Magyarország viszonya. Ennek, meg-látásom szerint, három tényezője van. Az első, hogy a státustörvénynek a politikai napirendre tűzése egybeesett azzal a történelmi momentummal, amikor kézzelfoghatóan, a napi folyamatok szintjén is megjelent a különbség Románia és Magyarország helyzetére vonatkozóan. Az átmenet tíz évének története arról szól, hogy van itt hat-nyolc a kommunizmus béklyójából szabadult ország, amelyek integrálódni akarnak Európába. Igaz, hogy vannak közöttük különbségek, de ezek a különbségek alapvetően nem nagyok, egy-forma információs esélyeink vannak, ugyanannak a klubnak vagyunk a tagjai. A státustörvény politikai agendára kerülésével egy időben kellett a romániai politikai elitnek kényszerűen tudatosítani, hogy ennek a régióknak van egy belső tektonikája, és ez Románia számára nem előnyös. A második tényező az, hogy tulajdonképpen két nemzetkonceptió küzdelme is folyik, mégpedig nem csak vita formájában, hanem kiviszik európai fórumok felé. Bár az európai integráció arról szól, hogy az állami szuverenitás valamiféleképpen korlátozódik, annak néhány attribútumát át kell adni a helyi közösségeknek, illetve az európai fórumoknak. Ennek ellenére azt lehet látni, hogy itt Közép-Kelet-Európában nemzetépítési folyamatok szabadulnak el és az integráló Európa ebbe igazából nem szól bele. Végül a harmadik tényező, amit szintén tudatosítania kellett a román politikai elitnek, azzal függ össze, hogy ebben a román–magyar nemzeti vitában valamiféleképpen „fogadni kell” Európa jövőjére, arra, hogy milyen európai modellt akarunk. Óhatatlanul, akár beszélnek róla, akár nem, van egy implicit koncepció arról, hogy milyen lesz a jövő Európa, melybe integrálódni akarunk, és ahhoz is viszonyul ez a politikai elit. Az általam felsorakoztatott három mentalitás-befolyásoló sík visszatükröződik a többségi társadalmak közvéleményében is, úgyhogy számunkra valóban fontos ennek a közvéleménynek a mérése, aminek vannak nem csak adott pillanatbani állapotai, hanem drámai változásai is.

Heltai Péter: Érdekelne, hogy a politikai elit és a társadalom, a társadalmi megítélés, a közvélemény között van-e különbség Szlovákiában.

Öllös László: Úgy érzékelem, nálunk a vita megindulása után alapvetően két irányba ment el a kialakított és közzétett vélemény. Az újságírók és az értelmiség egy része azonnal jelezte, már létezik egy szlovák státustörvény, és amennyiben kifogásoljuk a magyart, úgy először nézzük meg a szlovákot. A legnagyobb napilapban aránylag korrekten meg is jelent a két törvény összehasonlítása, és jelentek meg ilyen cikkek másutt is. Ez a hang azonban nem vált a politika meghatározó hangjává, a politikusok nyomást próbálnak gyakorolni a magyar félre a magyar státustörvény kapcsán. Egyetlenegy számottevő megjegyzés volt, amikor a külügyminiszter megjegyezte, hogy amennyiben a magyarok visszavonják az övéket, Szlovákia is visszavonja a sajátját. Azonban ez politikusi körökben sem találkozott egyértelmű támogatással.

Ami a határon túli magyar közösségek informáltságát illeti, elmondható, hogy egy jelentős része a magyar médiákból, tévéből, rádióból hall a törvényről. Tehát a határon túli magyar politikus elit sem tud konkrétan mit mondani az embereknek, hiszen ő sem igazán tud tényekkel szolgálni. Vannak sejthető dolgok, de most még egyetlen határon túli magyar politikus sem vállalja fel azt, hogy elkezd valamiről beszélni, amikor tudja azt, hogy nem született meg a végrehajtási rendelet. A Velencei Bizottság ajánlása szerint nem lehet ajánló bizottság, legfeljebb információszolgáltatásról beszélhetünk. Furcsa, hogy amikor a szlovákok elfogadták a törvényt a határon túli szlovákokról, nem okozott nemzetközi felzúdulást, nem okozott felzúdulást az érintett országokban sem. Nem foglalkozott vele az Európa Tanács, a Velencei Bizottság, nem foglalkozott vele senki. Abban a pillanatban, amikor a magyarok egy elemeiben analogikus, de kevesebb jogot tartalmazó törvénnyel jöttek elő, azonnal odafigyelt mindenki. Nemzetközi viszonylatban egyenjogúsítási folyamat is zajlik, tehát arról kell döntenie, hogy Magyarország egyenjogú lesz-e – Trianon és a Párizsi Békeszerződés után – a többi szomszédos állammal kisebbségei vonatkozásában, vagy pedig sem.

Bakk Miklós: Adalékképpen elmondanám, hogy 2001 augusztusában a kolozsvári egyetem politológia tanszéke magyar tagozatos diákjainak bevonásával készült egy felmérés, mely az erdélyi románság státustörvényhez való viszonyulását próbálja letapogatni. Ez közel kilencszáz kérdőíven alapuló fölmérés, az adatok földolgozása folyamatban van, de már tudok olyasmivel szolgálni, ami alátámasztja azt, amit Öllös Lászlótól hallottunk. Többek között a kérdések párban vizsgálják a Moldovai Köztársaságbeli románok és a romániai, tehát erdélyi magyarok helyzétére vonatkozó román többségi vélekedést. A moldovai románokra vonatkozóan egy kérdés a következő alternatív válaszokat tette lehetővé: olyan románok, mint a többiek – így válaszolt 65%, avagy külön nemzetet alkotnak – így válaszolt 35%. A romániai magyarok olyan magyarok, mint a többiek – 49% válaszolt így, más nyelven beszélő, tehát magyarul beszélő románok – 51% szerint.

Losoncz Alpár: Arra kívánok reflektálni, hogy Jugoszlávia miért nem zúdult fel a szlovák státustörvényre, annak bizonysgául, hogy ezek a folyamatok mégsem nem egy történelmi vákuumban mennek végbe. Azért nem történt felzúdulás, mert a szerbek számára a szlovákok mindig valamiféle példát jelentettek a mozgósításuk vonatkozásában. A kilencvenes évek elején az akkori rezsimhű szerb sajtó és televízió folyton-folyvást rájuk hivatkozott, s a szerbek mindig rendre-módra eleget tettek a behívóparancsnak, ellentétben a magyarokkal, akik nyilván, mint tudjuk, nagy számban elmenekültek. Az ilyen és ehhez hasonló apró történelmi döccenések igencsak hozzájárulnak ahhoz a reaklási képlethez, amit egyszerűen csak úgy hívunk, hogy institucionális és történelmi képlet. Szeretném hangsúlyozni, hogy a státustörvény sikere vagy balsikere, vagy egyáltalán alakulása nagy mértékben függ attól, hogy az adott ország milyen váltáson halad át, vagy milyen új pályákat képes kidolgozni. Ami Jugoszláviát illeti, hadd szögezzük le itt világosan, hogy középtávon ez egy lényegében tökéletlen demokrácia lesz, valami félperiférikus pozícióban fog stabilizálódni. Ezt azért mondom, mert egy ilyen félperiférikus gazdasági helyzet, valamint a kizárásos elitdemokráciának az a típusa, mely egyre inkább

meghonosodik Szerbiában, biztos, hogy meghatározza a magyarok esélyeit is a politikai, kulturális és gazdasági integráció vonatkozásában. Azt hiszem, hogy minden kisebbség helyzetét meghatározzák nyilvánvalóan azok a körülmények, amelyeket otthon talál, de meghatározzák azok a relációk is, amelyeket folytatólágosan kiépít az anyaországgal. Erre azért térek ki, mert a vajdasági magyarságnak van egyfajta rendezetlen disputája az anyaországgal. Arra gondolok, hogy a vajdasági magyarság nagyon hosszú ideig többletlehetőségeket élvezett a régi, ha úgy tetszik reálszocializmus keretein belül. Ezt persze később – legalábbis különféle értelmiségiek – az eredendő bűn formájában értelmezték, de ez talán lényegtelen. Az a fontosabb, hogy – tapasztalatom szerint – Magyarországon is megbeszéletlen, kibeszéletlen, mondhatni valamiféle vitának a tárgya. Véleményem szerint a státustörvény problematikája beleilleszkedik az univerzalizmus és partikularizmus feszültségébe, de magyar-magyar relációban. Roppant fontos egy, mondhatni decentralizált, komplex kulturális modell, amely kellőképpen nyitott mindenféle különbözőségekre, ugyanakkor kellőképpen nyitott egy dinamikus egységre is. A magam szempontjából a státustörvényt egy lehetséges állomásnak tekintem abban a vonatkozásban, hogy az anyaország és a kisebbség hogyan képesek újraírni a nemzet-egyetemességnek ezt a szerkezetét.

Dobos Ferenc: Arról szeretnék beszélni, mit tudunk arról, hogy mennyien jönnének Magyarországra dolgozni, mennyien vennék igénybe az egészségügyi és egyéb szolgáltatásokat. Azt lehet mondani, hogy ezek a kérdések, bármilyen furcsán hangzik, pillanatnyilag nincsenek az érintettek érdeklődésének a homlokterében. A lekérdezés 2001 kora nyarán zajlott, azóta a státustörvénnyel kapcsolatban a legalapvetőbb attitűd, hogy tegye lehetővé, hogy a határon túli magyarok ne szakadjanak el az anyaországtól. Amikor arra kértük a válaszadóinkat, hogy rangsorolják a különböző kedvezményeket, becsempésztünk egy olyat is, amiről szó sem volt, mégpedig a nemzeti vízumot. És kiderült, hogy mind a négy területen magasan az első helyen a nemzeti vízum kíváncsian jött elő. Az érintettek a románok, a szlovákok stb. reakcióit reálisan ítélik meg. Egyik területen

sem haladja meg a 10%-ot azoknak a részaránya, akik azt választák volna, hogy a románok, a szerbek stb. támogatni fogják a státustörvényt. Félig-meddig reálishan ítélték meg a magyarországi támogatottságot, azt mondták, hogy az anyaországiak mindössze 30–40%-ban fogják támogatni. Tudjuk, hogy ez 60%. És szerintem túlzott illúzióval ítélték meg az európai struktúrát, az Európai Uniónak a támogatottságát, magasan 70–80%-ban gondolták azt, hogy az EU támogatni fogja a státustörvényt. Ahhoz, hogy mennyire nehéz ezeket a dolgokat megítélni, nagyon fontos adat, hogy a magyarországi effektív támogatás 60–61%-os. Ám amikor arra kérdeztünk rá, hogy ön szerint a magyar állampolgárok milyen mértékben fogják támogatni, vagy támogatják-e a státustörvényt, mindössze 11% mondta azt, hogy támogatják. Tehát a magyar felnőttkorú lakosság abszolút többségben támogatja a státustörvényt, de nem tud róla.

Heltai Péter: A Losoncz Alpár által elmondottakkal kapcsolatban az jutott eszembe, hogy eléggé eltérő a nyugat-európai és a közép-, illetve kelet-európai nemzetkoncepció, és ezek az eltérések látszólag áthidalhatatlanok. De erre azt is mondhatnánk akár, hogy ez mindegy, de valójában nem mindegy, hiszen az európai uniós csatlakozással a törvény el is enyészhet, a problémák viszont nem, azok maradnak. Olyan kérdések merülnek fel, mint az etnikai és állampolgári lojalitás vagy a kollektív jogok és egyéni jogok közötti eltérések. Az Európai Uniótól folyamatosan azt kapjuk meg, hogy mi akarunk oda csatlakozni és nem fordítva.

Brezovics László: Én nem mondanám azt, hogy teljes mértékben eltér a nemzetfelfogás meg a politika ezzel kapcsolatban Kelet és Nyugat között, és tényleg úgy van, hogy Magyarország kíván csatlakozni az Európai Unióhoz, ezért számára feltételeket szabnak. A kifogásokat kifejtették a Velencei Bizottság jelentésében. Azonban azt látjuk és tudjuk, hogy Európa sem tudta megoldani a nemzetiségi problémáit, annak ellenére, hogy nincsenek határok, közös a pénz, de Belfast akkor is Belfast marad, és a katalánok vagy a baszkok, a korzikaiak problémái fennállnak annak ellenére, hogy az Európai Unióban vannak és gazdaságilag fejlettek. El kell mondanom azt, hogy ilyen méretű problé-

mái Magyarországnak a határon túli kisebbségekkel nincsenek, hiszen a határon túli magyar kisebbségek teljesen más utat járnak ebben a kérdésben, mint akár a baszkok vagy a korzikaiak, vagy pedig az írek. Én úgy látom, hogy esetünkben a működés lesz majd a lényeg, a végrehajtás fogja bizonyítani, vagy nem fogja bizonyítani azt, hogy ez a rendszer működőképes vagy sem. A nemzeti vízummal kapcsolatos ügyben azt tudom mondani, hogy a határon túli magyarság egyik legnagyobb félelme az, hogy az európai csatlakozással ő valamilyen formában leválik Magyarországról, és a kapcsolattartás megnehezül vagy pedig ellehetetlenül. És ez az adat is azt mutatja, hogy egy ilyen vízumot tartana kompenzációnak. Tehát úgy érzi, hogy a helyben maradását Magyarországnak kompenzálnia kell, és mindenfajta ilyen kompenzációs vágyát ebbe vetíti bele.

Dobos Ferenc: Tudom ezt még fokozni is: a kérdőívben nem volt benne, de kérdezőbiztosaink jelentéséből kiderült a következő: nagyon sokan, nem tudok pontos százalékot mondani, az interjú közben vagy a kérdés után azt mondták, hogy nekik eszük ágában sincs bármelyik kedvezményt is kérni, de azt fontosnak tartják, hogy ez a magyarigazolvány a kezükben legyen.

Heltai Péter: Furcsa módon az Európai Unió még gerjeszt is kisebbségi konfliktusokat. Nemrég jártam Bolzanóban, ahol pontosan az derült ki, hogy azáltal, hogy Olaszország az Európai Unióhoz csatlakozott, azok a Róma által leosztott adók, amelyeket a Tiroli önkormányzatok külön megkaptak, elmaradnak, és innen kezdve újból felmerülnek azok a kérdések, amelyek pontosan ezzel a pénzzel lettek lecsitítva annak idején.

Kérdés a hallgatóság köréből: Elsősorban Kárpátalja és Vajdaság tekintetében az érdekelne, hogy vajon számukra hosszú távon a státustörvény jelent-e megoldást?

Losonczi Alpár: Nem hiszem azt, hogy egy törvény képes megoldani valamit, ami ilyen mélyszerkezeti jellegű. Vannak olyan etnikai kultúrafüggő problémák, amelyeket egy taxatív értelmezett jogszabály képtelen regulálni. Példának okáért itt van az identitás kérdése; az első dolog, amin csorbát szenved bármilyen jogszabály az, hogy az identitás taxatív megfogalmazhatatlan. Tehát per definitionem kimeríthetetlen egy identitás,

így egy etnikai identitás is. A státustörvény inkább problémafeltáró, problémamegmutató, mint problémamegoldó. Egy játéktér nyit meg, amely manőverezési térnek tekinthető. A Vajdaságban nagyon aktuális a kettős állampolgárság intézménye, azonban az erről folyó viták, legalábbis eddig nem nyertek komoly jogi argumentációt, inkább deklaratív fogalmazódott meg ez az igény, azonban az én személyes meggyőződése, hogy valóban a kettős állampolgárság egy sokkalta stabilabb kommunikációs folyamatot helyez kilátásba, mint a státustörvény.

Brenzovics László: Az ukrán alkotmány tételesen tiltja a kettős állampolgárság intézményét. Nem tudhatjuk, hogy mi lesz a jövőben és mi lesz a megoldás a kárpátaljai, vajdasági helyzetre. Hiszen ki gondolta volna azt, hogy az én falumhoz 1945 után közelebb lesz Vlagyivosztok, mint Barabás, ami mindössze három kilométerre van ugyan, de Vlagyivosztokba bármikor elutazhattam, Barabásba viszont nem. Tehát számos olyan dolog van, amit nem lehet előre látni. Egy biztos: annyiban fontos az egész státustörvény, Székely Istvánt idézve, hogy ez egy karácsonyfa, ami megvan, és attól függően, hogy mennyi pénze van a szülőnek, tud rá díszeket aggatni a kisebbek kívánsága szerint. Valószínűleg három dolog fogja meghatározni azt, hogy mi lesz később a határon túli magyar közösségekkel: a közösségek igényei, az adott ország politikája és az anyaország lehetőségei. Viszont fontos az, hogy elindult egyfajta diskurzus erről, és nem próbáljuk a problémát továbbra a szőnyeg alá söpörni, mert sokan úgy képzeltek el ezt az egész dolgot a határon túli magyarságnak a leszakadóban lévő részével kapcsolatban: ne verjetelek nagy zajt, hanem szép csendesen haljatok meg, és akkor nem lesz semmi probléma. Ettől mára a diskurzus eltávolodott, és most már valóban a problémákkal is tudunk foglalkozni, megvannak hozzá a megfelelő fórumok is.

Bakk Miklós: Visszautalnék arra, amit Schöpflin György mondott a délelőtti előadásában. A státustörvény értelmezhető úgy, hogy ebben a térségben egy új politikai modernizáció veszi kezdetét, amelynek a peremfeltételeit éppen az adja, ami az EU bővítésével történik. Itt nemzetkonceptciók kompetíciója is folyik. A státustörvény áttöri, gondolom én, azt a falat, amelyen

túl megjelenhetnek sajátosabb esetekben a kettős állampolgárság megoldásai, másrészt pedig előkészítheti azt a folyamatot, hogy Magyarország ne csak a határon túli magyar kisebbségekre tekintsen, hanem az egész határon túli régióra mint egy komplex társadalommal rendelkező térségre, amellyel neki civilizációs és fontos történelmi kapcsolatai is vannak. Nyilván ez egy lassú folyamat. Mindenképpen az szükséges, hogy Magyarország integrálódjon, váljon az Európai Unió tagjává, és EU-tagként konszolidálódjon a helyzete a környékbeli országok tekintetében.

Öllös László: Azt hiszem, hogy a státustörvény úgymond magyarságmegtartó ereje azzal lesz lemérhető bizonyos időtávlatból, hogy elsősorban az ingadozók csoportját választja-e célcsoportjának. Ha esetleg a másik véglet derül ki, hogy megosztó, belső vitákat, feszültségeket fog gerjeszteni a végrehajtó törvények és egyéb, ennek kapcsán meginduló folyamatok eredményeképpen, akkor a hatása más is lehet. Ezek olyan konkrét tényezők, amelyek a végrehajtó rendelkezések megjelenése után, és azoknak a gyakorlatba ültetése során fognak megmutatkozni.

Kérdés a hallgatóság köréből: Érdekelne, hogy a kárpátaljaiaknak van-e külön az ő helyzetükre vonatkozó, megfogalmazott kedvezmény-igényük. Gondolok itt például valamiféle gazdasági életben tartásra. A schengeni határ e nélkül az ottani magyarság végét jelentheti.

Brenzovics László: Az előkészületben levő törvény általános vonatkozásokat tartalmaz, tehát minden országra azonos szabályokat fogalmaz meg. Önnek igaza van abban, hogy a katasztrofális gazdasági helyzet ösztönzi az elvándorlást, valamit tenni kell, viszont Magyarország egyedül nem tudja megoldani a helyzetet, magyarán – kettőn áll a vásár. Amíg Ukrajnában valamifajta gazdasági fejlődés nem indul be, vagy nem javul a jogi környezet és a jogbiztonság, addig nem várható igazából nagy változás ezekben a kérdésekben.

Kérdés a hallgatóság köréből: A Kárpátalján élő ruszinok egy része nem fogadja el az ukrán identitást, amelyikbe korábban belekényszerítették. A ruszinok részéről megnyilvánul-e bizonyos érdeklődés a státustörvény által biztosított kedvezmények iránt?

Brenzovics László: Igen, van ilyen érdeklődés és nemcsak a ruszinok, hanem a kárpátaljai németek, cigányok és egyéb magyarul beszélő valamilyen magyar részidentitással rendelkező nemzetiségek körében is. Várható, hogy kérni fogják a magyar igazolványt a kedvezmények miatt.

Dobos Ferenc: A közéletben húsbavágó kérdések, hogy milyen rendelkezések lesznek, ki, mikor, milyen kedvezményt kap. Pillanatnyilag azonban az általunk megkérdezettek nem várják azt, hogy a státustörvény, ezek a kedvezmények csodafegyverként hassanak. Ilyet senki nem vár. Az viszont bizonyos, hogy a határon túli magyar közösségek tagjai másként reagálnak mint akkor, amikor a státustörvényről még nem volt szó. Azt tervezük, hogy folyamatában fogjuk végigkísérni azt, hogy ezek a pillanatnyilag többnyire pozitív változások és elmozdulások milyen utat fognak bejárni a közeljövőben.

Heltai Péter: Köszönöm a kerekasztal résztvevőinek, hogy elmondták gondolataikat.

SZERZŐK

- Bakk Miklós*, politológus, a Krónika felelős szerkesztője,
Románia
- Bárdi Nándor*, tanár, Teleki László Intézet,
Közép-Európa Tanulmányok Központja, Magyarország
- Brenzovics László*, történész,
Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség alelnöke,
Ukrajna
- Dobos Ferenc*, szociológus,
Balázs Ferenc Intézet kutatásvezetője, Magyarország
- Iordachi, Constantin*, történész, CEU, Románia
- Jakab András*, jogász, főosztályvezető,
Határon Túli Magyarok Hivatala, Magyarország
- Józsa László*, Vajdasági Magyar Szövetség alelnöke,
Jugoszlávia
- Kántor Zoltán*, szociológus, Teleki László Intézet,
Közép-Európa Tanulmányok Központja, Magyarország
- Losoncz Alpár*, filozófus, Társadalomtudományi Kar,
Újvidéki Egyetem, Jugoszlávia
- Öllős László*, politológus, Fórum Intézet alelnöke, Szlovákia
- Schöpflin György*, Jean Monnet professzor, London School of
Economics, Nagy-Britannia
- Székely István*, politológus, a kedvezménytörvénnyel kapcsola-
tos romániai Központi Tájékoztató Iroda vezetője,
Románia
- Tóth Judit*, jogász, tudományos főmunkatárs
MTA Kisebbségkutató Intézet, Magyarország
- Varga Attila*, jogász, parlamenti képviselő, Románia
- Veress László*, jogász, Illyés Közlapítvány irodaigazgatója,
Magyarország
- Weber, Renate*, jogász, Romániai Nyílt Társadalomért Alapít-
vány elnöke, Románia

Előkészítés: Kalonda Bt.
Nyomdai kivitelezés: PrinterArt Kkt.