

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 gondolatkörbe 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, „bensősége-sebb” 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 érintetteknek”.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 kérdéssel 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 kisebbségek 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 kérhetőek 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 háttérében 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 játszanak 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 „átszábitás 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.

Mindezeken 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 indokolta, hogy e törvény megalkotásáig a hatályos jogban mintegy 150 különböző szintű jogszabály létezett. Ez olyan mennyiségű normaanyag, mely minden bizonnyal széttöredezetté, áttekinthetlenné 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 magyarelles 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, állampolgárokra, 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 állampolgárokra 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 állampolgárokra 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 létehelyzete óhatatlanul bizonyos hátrányos állapotot jelent, ami olyan intézkedéseket is indokoltá 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 valakiket, nem teremt hátrányos helyzetet valakik számára, hanem kedvezményeket, jogosítványokat kínál az esélyegyenlőség megteremtésére, éppenséggel a természetszerűleg 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 kérdőjelezik meg, és semmiképpen sem minősítik diszkriminatív jellegűeknek.

Az extrateritorialitással és a diszkriminációval kapcsolatosan egy értelmezési dilemma is felmerül. Mindkét fogalom meglehetősen 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 egzaktsággal 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 nemzetben 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 cinizmussal 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 tölthetnék 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.