



KÁNTOR Zoltán

## A státustörvény és a Velencei Bizottság: reflexiók a kisebbségvédelemre

A státustörvény gondolata 1999 őszén merült fel, és végül 2001. június 19-én szavazta meg a magyar országgyűlés. A törvényhozási folyamatban a központi kérdés a törvény koncepciója, a jogalanyok meghatározása („ki a magyar”) és az ajánlóirodák hatásköre. Mindez a magyar nemzetpolitika, a román–magyar viszony és az európai kisebbségvédelem keretében értelmezhető.

Nem tűztem eldönteni, hogy a Velencei Bizottság jelentése melyik félnek adott (inkább) igazat. Viszont a jelentés és annak háttere – megadott szempontok szerinti – elemzése megengedi néhány következtetés levonását.

Nézeteszerűen a román diplomácia magát a kedvezménytörvényt ellenkezte, amelyet – jogosan – a magyar nemzetpolitika eszközének tekint, és amely a kisebbségi nemzet- és társadalomépítést támogatja. A törvény elfogadását megelőző, illetve az azutáni időszakban Románia több kifogást emelt a kedvezménytörvény ellen, amelyeket végül a Velencei Bizottsághoz 2001. június 21-én beadott dokumentumban összegez. A dokumentumban a román fél elsősorban a státustörvény pozitív diszkriminációra, a törvényextraterritoriális hatályára, valamint a szociális jellegű rendelkezések-re vonatkozóan fogalmazza meg a fenntartásokat. A magyar diplomácia, ellenlépésként, egy másik beadványt fogalmaz meg, amelyet 2001. június 19-én nyújt be a Velencei Bizottsághoz, amelyben a bizottság véleményét kéri a státustörvényhez hasonló európai törvényekre vonatkozóan. A Velencei Bizottság 2001. október 19-én hozta nyilvánosságra jelentését,<sup>1</sup> amelyet mind a román, mind a magyar fél saját győzelmeként értelmezett.

Főként kiemeltem, hogy a magyar diplomácia – amellyel együtt egyetemesen reagált a román fél lépésére – gyakorlatilag kemény, akár támadónak is nevezhető, kisebbségvédelmi lépést tett. Nem csupán a kedvezménytörvényvetéssel, hanem a határokon túl élő kisebbségek támogatása európai gyakorlatának a kérdését vetette fel. Habár nem mozogk otthonosan a kisebbségvédelemben, az a benyomásom, hogy a magyar beadvány meglehetősen egyszerű volt, és miután a Bizottság a magyar beadvány logikáját mentén vizsgálta a kérdést, elemzése és javaslatai új kisebbségvédelmi korszak kezdetét jelentik. Jelen tanulmányunk szempontjából az igazán lényeges kérdés az, hogy a Velencei Bizottság legitimek tekint az elvet, hogy az anyaország támogassa a határain kívül élő kisebbségeket, és azt nem tekint sem pozitív diszkriminációnak, sem extraterritoriális hatályúnak.<sup>2</sup> Ezzel implicit módon elismeri – ellentétben az eddigi kisebbség-meghatározásokkal –, hogy a nemzeti kisebbségeknek van (lehet) anyaországuk.<sup>3</sup>

Az anyaország, anyaállam egyetlen kisebbségmeghatározásban sem jelenik meg. Szemléltetésképpen, nézzünk meg két kisebbségmeghatározást. Az egyiket épp a Velencei Bizottság dolgozta ki 1991-ben: „Olyan csoport, amely számban kisebb, mint azon állam népességének fennmaradó része, amelynek tagjai, bár az adott állam polgárai, olyan etnikai, vallási vagy nyelvi ismérvekkel rendelkeznek, amelyek különböznek a népesség többségétől, és az az akarat vezérli őket, hogy megvédelmezzék kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”

A leginkább elfogadott, Capotorti-féle nemzetikisebbség-meghatározás pedig így hangzik: „Olyan nem domináns csoport, amely lélekszámban kisebb az állam népességének többi részénél, s amelynek tagjai – mint az adott állam szülöttei (nationals) – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jegyekkel rendelkeznek, amelyek különböznek az állam népességének többi részétől, és olyan szolidaritásérzést tanúsítanak, még ha csak burkolt formában is, amely kultúrájuk, hagyományai, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányul.”

Láthatjuk, hogy egyik meghatározás sem említi az anyaországot. Természetesen nem mindegyik kisebbség rendelkezik anyaországgal, ezért általában meghatározó tényező sem lehet. Viszont a térségünkben, de facto, nagyon sok kisebbség rendelkezik anyaországgal, és ez az anyaországvalamilyen módon támogatja a határaikon túl élő nemzeti kisebbségeit. A „gond” elsősorban azokkal a nemzeti kisebbségekkel van, amelyek nemzetépítési politikát folytatnak, s ehhez az anyaország általában – valamilyen formában – támogatást nyújt. Ilyen kisebbség a romániai magyarság is, és ugyanez elmondható a szlovákiai magyarokról is.<sup>4</sup> Ezek a kisebbségek olyan nemzetállamokban élnek, amelyek a maguk részéről ugyan csak nemzetépítő politikát folytatnak. A két párhuzamos nemzetépítési politika gyakorlatilag – ha nem is erőszakos, de – feloldhatatlan konfliktust eredményez. Ezért ha az anyaország – bármilyen formában is – támogatja a nemzeti kisebbséget, egyben annak nemzetépítését is támogatja. Az európai kisebbségvédelem nagy hangsúlyt helyez a kétoldalú együttműködésre és az ezen belüli problémakezelésre. Viszont, meglátásom szerint, ezek a „jösomszomszédos” alapuló egyezmények nem működnek. Az állam és a nemzeti kisebbségek közötti viszonyban nem arról van szó, hogy a kisebbségek egyszerűen megőrizni akarják nyelvüket és kultúrájukat (azt is, természetesen), hanem meg akarják teremteni azokat az intézményeket, kereteket, amelyek biztosítják a nemzeti kisebbség fennmaradását és prosperálását. Ha csupán megőrzésről lenne szó, az gyakorlati-

lag lassú, de biztos asszimilációt eredményezné. Ezért a kisebbségek számára nem elégséges a jelenlegi kisebbségvédelmi szabályozás. Az külön kérdés, hogy az állami álláspontokat előtérbe helyező EU-s kisebbségvédelmi politika gyakorlatilag nem a kisebbségek szemszögéből, hanem az elképzelt stabilitásra tekintettel határozza meg a kisebbségi jogokat.

A következőkben megvizsgálom a Velencei Bizottság általam legfontosabbnak tartott következtetéseit.

Az állam és az anyaország viszonyáról a Bizottság megállapítja, hogy mind a két fél rendelkezik jogosultságokkal.

„A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel. A Bizottság kimondja azt az alapvető elvet, hogy az anyaállamok szerepét játszanak kisebbségek védelmében és megőrzésében, az őket összekötő nyelvi és kulturális kötelékek szoros tartásának céljával.”

Kisebbségvédelmi alapelv, hogy a területén élő kisebbségekkel szemben az illető állam tartozik felelősséggel. De ha nem is tekinthető a kisebbség-meghatározás részének, a Bizottság kimondja azt az alapvető elvet, hogy az anyaállam szerepét játszhat kisebbségeinek védelmében. A kérdés úgy is feltehető, miért szükséges, hogy az anyaállam szerepét vállaljon ebben. Minden tülz nélkül állíthatjuk, hogy térségünkben éppen azért, mert az illető állam, amelyben a kisebbségek élnek, nem biztosítja megfelelően a kisebbségek védelmét. Ezt a kérdést meg lehet közelíteni jogilag, és hivatkozni lehet a különböző kisebbségvédelmi dokumentumokra. De ez nem vizközelebb a kérdés megértéséhez és megoldásához. Könnyűszerrel bebizonyítható – például Románia esetében éppen a magyar kisebbségre vonatkozóan – az is, hogy megfelelő módon védelmezi azt, és az is, hogy igen keveset tesz annak érdekében. A romániai magyar kisebbség és a magyar államszubbjektív módon azt érzékeli, hogy a romániai magyar kisebbség-jogain megbízottak Romániában. Egyéni szinten talán igen, és a kisebbségekhez tartozó egyének társadalmi integrációjára vonatkozóan sem lehet túl sok kifogást emelni. De ez nem elégséges a kisebbségek kulturális (értéknemzeti) reprodukciójához, ami minden kisebbségpolitika alapvető célja. Ilyen értelemben a nemzeti kisebbség elvárja, hogy az anyaország kompenzálja valamilyen módon, és ezt az anyaország meg is teszi. Státustörvénnyel vagy anélkül.

Alapjában véve a Velencei Bizottság elfogadhatónak tartja a kedvezményeket, de csak bizonyos megszorításokkal.

„Az államok által elfogadott, a kisebbségekhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések – aminek gyakorlata a Bizottság véleménye szerint még nem rendelkezik elégséges hagyománnyal (diuturnitas) ahhoz, hogy nemzetközi szokássá váljék – csak akkor jogszerűek, ha az államok területi szuverenitásának, a megkötött szerződések betartásának (pacta sunt servanda), az államok közötti baráti kapcsolatokat, és az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletét, különösen a diszkrimináció tilalmának alapelveit tiszteletben tartják.”

Érdemes figyelni a megfogalmazásra, miszerint ezek az intézkedések még nem rendelkeznek elégséges hagyománnyal. Ezzel a Bizottság jelzi, hogy ebben az irányban történhet elmozdulás, és szerintem nem kizárt, hogy általánosan elfogadott kisebbségvédelmi alapelvvé válhat. Viszont a jelentés hangsúlyozza, hogy ezek a kedvezmények csak akkor jogszerűek, ha a területi szuverenitást, a megkötött szerződéseket, az államok közötti baráti kapcsolatokat tiszteletben tartják. Hasonlóan érvényes ez az emberi jogokra és a diszkrimináció tilalmára. Tehát ez az a keret, amelyben az anyaország kedvezményekben részesítheti a határain túl élő kisebbségeit. Ha azt pusztán jogilag értelmezzük, akkor nem jutunk előre. Gondolk itt elsősorban a baráti kapcsolatokra. Mit ért a jog ezáltal? Az alapszerződés aláírása azt jelenti, hogy létrejött a baráti viszony? Baráti viszony nem lehet szerződéssel teremteni. Szociológiailag, politológiailag vizsgálva a kérdést talán egy kicsit világosabban láthatunk. Abból lehet kiindulni, hogy a magyar kisebbségek helyzete miatt Magyarország és szomszédai között valamilyen feszültség létezik. Mint ahogy létezik a magyar kisebbségek és azon államok között is, amelyben élnek. Ezt természetesen lehet történelmi okokkal is magyarázni, de jobban megközelíthető a kérdés, ha a különböző nemzeti – kisebbségi vagy többségi – csoportok nemzeti alapon való intézményesülését (nemzetépítését) vizsgáljuk. Így beemelhetjük az elemzésbe a kisebbségeket is, amelyekről a Velencei Bizottság nagyon keveset mond.<sup>5</sup> Ezzel eljutunk ahhoz az alapvető megállapításhoz, hogy az európai kisebbségvédelem nem tekinti összefüggésében a kérdést. A kisebbség ezekben a dokumentumokban mint védelemre és támogatásra szoruló csoport jut szerephez, de a kisebbségek belső dinamikájáról, az általuk folytatott politikának a jogosultságáról nincs szó. Még a meghatározásokban látjuk, hogy a nemzeti kisebbségek megőrizhetik identitásukat, és a Velencei Bizottság javaslataiból azt is láttuk, hogy milyen keretek között támogathatják őket, arra vonatkozólag semmi sincs, hogy egy nemzeti kisebbség milyen intézményeket, jogokat (természetesen kollektív jogokra gondolok) követelhet annak érdekében, hogy ezt megvalósítsa.

Az anyaország és a törvény alkalmazásáról a következőképpen fogalmaz a Bizottság: „Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat egy más államban bejegyzett civil egyesületre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban (in situ) csak a konzuli hatóságok közbejöttével szerezhető meg ez utóbbiak általánosan elfogadott rendelkezését is figyelembe véve. Előnyös, ha a vonatkozó törvények és rendeletek pontos kritériumok felsorolásával határozzák meg alkalmazási körüket. Az egyesületek tájékoztatással szolgálhatnak a kritériumok tekintetében, az azokat alátámasztó hivatalos dokumentumok hiánya esetén.”

Elméleti szempontból ez talán a legérdekesebb paragrafus, főleg a második részre. Az első részbe tulajdonképpen megkönyíti a magyar állam dolgát. Az mindig is problematikusnak tűnt, hogy egy közigazgatási ügyben nem magyarországi tisztviselők vegyenek részt. Viszont a konzulátusok felhasználása ebben a kérdésben politikailag igen kockázatosnak tűnt. Ezt a problémát gyakorlatilag megoldotta a Bizottság. A határon túli magyar szervezetek által létrehozott „ajánlóirodák” ezáltal „tájékoztató irodák” lesznek. A gyakorlatilag ugyanazt a funkciót fogják betölteni, mint ahogy az a törvényhozó elközeléseiben szerepelt.

Az igazán izgalmas kérdés a személyi hatály meghatározása. A szabad identitásválasztás elve alapján, a státustörvény került az objektív kritériu-

mok meghatározását. A Velencei Bizottság pedig épp ezt javasolja. Érdekes, mivel gyakorlatilag ezt teszi.

Ennek szellemében, a 2001. október 15–16-i MÁÉRT-konferencián<sup>6</sup> a résztvevők a jogosultak körét úgy határozták meg, hogy az kerülhet a törvényhatálya alá, aki magát magyarnak vallja, tud magyarul, illetve eleget tesz a következő három kritérium egyikének: 1. valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja; 2. valamely egyházi nyilvántartásban magyar-ként tartják számon; 3. az állampolgársága szerinti állam magyarként tartja nyilván.

Továbbra is alapvető a felvállalt önidentifikáció. A magyar nyelv ismerete a legfontosabb objektív kritérium, de mint azt Renan óta tudjuk, ez nem meghatározó kritérium. Emellett valamilyen magyar intézményhez való tartozást kell bizonyítani, vagy azt, hogy az illetőt az állam magyarként tartja nyilván. Romániában ez utóbbi igen kevés hivatalos dokumentumban jelenik meg, de ismereteim szerint például Jugoszláviában ez eredményesen használható.

Vég eredményben továbbra is a „ki a magyar” kérdés marad a központi, és továbbra is szimbolikusan a magyar állam és az illető nemzeti kisebbség határozza meg a kisebbségi magyarokat.

A kedvezményekről és a vitás kérdésekről a következőképpen fogalmaz a Bizottság: „A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegyezése vagy azok hallgatóságos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érhetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak. 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.”

Első olvasatra egyértelmű ez a paragrafus, viszont hogy melyik fél mit ér eredményes eljárás alatt, az nagyon könnyen megjósolható. Míg Románia megoldottnak tekinti a kisebbségi kérdést, addig Magyarország (és az RMDSZ) kétféle jezeit fejezi ki eziránt.

Akultúra és oktatás területén nyújtott kedvezményes bánásmód elfogadott, de nem az az egyéb, például a szociális kérdések és a munkavállalás terén. A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolat erősítésének legitím célját követi, és e célhoz mérten arányos. Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, ha ez legitím célkövet, és a célhoz mérten arányos.”

Aparagrafus végén a szövegkezők engedékenyebben fogalmaznak, és egy kis kaput teremtenek. Hogy mi a legitím cél, az megint interpretáció kérdése. Például ha legitím célnak fogadható el, hogy az identitás megőrzéséhez a személyek anyagi jóléte is szükséges, akkor akár legitím célnak is tekinthető az egyéb, kultúrán és oktatáson kívüli területeken nyújtandó kedvezmény. De ennek a kérdésnek a mélyebb boncolgatása túlmutat ennek a cikknek a keretein.

A Velencei Bizottság javaslataira vonatkozóan a magyarországi álláspontra, hogy a kedvezménytörvényen nem kell módosítani, és az mindenképpen hatályba lép 2002. január 1-jén. Viszont a Bizottság egyes javaslatai megkérdőjelezik a törvény néhány paragrafusát, ezeket a magyar kormány a végrehajtási utasításoknál fogja figyelembe venni. Természetesen vitatható, hogy a törvényt kellene-e módosítani, vagy elég azt a végrehajtási utasításokban korrigálni, de ez már inkább a bel- és külpolitikai presztízsharc területére.

Fentebb azt állítottam, hogy maga a törvény, valamint a Velencei Bizottság javaslatai új korszakot nyithatnak a kisebbségvédelemben. Az utóbbiak hivatkozási alapul szolgálnak majd a továbbiakban. És ki kell mondanunk, hogy a javaslatok túlmutatnak az eddigi kisebbségvédelmi paradigmákon. Csak így érthető meg a kisebbségi főbiztos heves reakciója, amelyet egyértelműen a Velencei Bizottság javaslataira tett.<sup>10</sup> Nehéz megjósolni, hogy ez milyen hatással lesz a politikai stabilitásra, amely az európai kisebbségvédelem külső fogalma, de valamilyen formában megkérdőjelezi a kisebbségi kérdéshöz való eddigi hozzáállást. A státustörvény és a Bizottság javaslatainak értelmezése további viták tárgya lesz Magyarország és a szomszédos államok között, de ez nem olyan lényeges kérdés, mint az, hogy a határon túli kisebbségek támogatásának elve európai kérdéssé vált.

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> *The Official Position of the Romanian Government on the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries*
- <sup>2</sup> *Paper Containing the Position of the Hungarian Government in Relation to the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries*
- <sup>3</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-state*
- <sup>4</sup> Ezzel nem állítom, hogy ennek hatása a közeljövőben érződni fog, csupán azt, hogy a jövőben nem lehet nem létezőnek tekinteni a Velencei Bizottság jelentését.
- <sup>5</sup> Ezzelről állítom, a státustörvényre később kitérek.
- <sup>6</sup> A jobban „kin-state”, a szociológiában pedig a „external national homeland” (Rogers Brubaker) fogalmak felelnek meg – habár nem egészen pontosan – az anyaország fogalomnak.
- <sup>7</sup> Nem véletlenül épp Románia és Szlovákia kifogásolja a leginkább a státustörvényt.
- <sup>8</sup> Igaz ugyan, hogy nem a kisebbségek jogairól kérték ki a Bizottság véleményét, de a fentebb említett kisebbségmeghatározásoknál azt láttuk, hogy az anyaország nem szerepel, a Velencei Bizottság javaslataiban pedig a nemzeti kisebbségekről nincs szó.
- <sup>9</sup> A Magyar Állandó Értekezlet IV. Ülésének Zárónyilatkozata, Budapest, 2001. október 26.
- <sup>10</sup> Rolf Ekeus, *Sovereignty, Responsibility, and National Minorities*, 2001. október 26.

KÁNTOR ZOLTÁN 1968-ban született Temesváron. Szociológus, politológus, a budapesti Teleki László Intézet munkatársa, vendégtanár Kolozsváron és Temesváron. *Kisebbségi nemzetépítés. A romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség*. In: Regio, 2000/3. Az RMDSZ a romániai kormányban 1996–2000 (Bárdi Nándorral). In: Regio, 2000/4.