

Felmentés a tartózkodási engedély megszerzése alól és a tartózkodással összefüggő költségek megtérítése/mentesítés a költségek alól
A szlovák külhonosak hosszú időre nyerne tartózkodást Szlovákia területén a Külhoni Igazolvány alapján (SZT, 5. cikkely 1. §). A görög különleges személyi igazolvány egyben tartózkodási engedély is annak az érvényességéig (három év, amely meghosszabbítható) (a GMH 1. és 3. cikkelye).

A bolgárok a bolgár földön történő tartózkodásukkal vagy letelepedésükkel kapcsolatban költségek elszámolására jogosultak (BT, 6. cikkely 2. §). A román törvény lehetővé teszi a Romániában tanulmányokat folytatni szándékozó hallgatóknak, hogy ingyenszállást kaphassanak a diákszállókban a romániai tartózkodásuk időtartamára (a kormány egyéb támogatási formákat is biztosíthat) (RT, 9. cikkely).

Tulajdonoszerzés

A szlovák törvény 6. cikkelyének 2. §-a értelmében a kivándoroltak ingatlan birtokolhatnak és vásárolhatnak. A bolgár törvény szerint a rokon nemzeti kisebbséghez tartozó külföldiek részt vehetnek a privatizációban, visszaszerezhetik tulajdonukat, és örökölhetnek ingatlan (BT, 8. cikkely).

Állampolgárság megszerzése

Az orosz törvény (ORT 11. cikkelye) értelmében a „honfitársak” egyszerű kérelmükre azonnal orosz állampolgárságot szerezhetnek. A szlovák törvény értelmében a „kivándoroltak” kérvényezhetik a szlovák állampolgárságot, ha különleges személyi okokról van szó (SZT, 6. cikkely 1 (c) §-a).

A jogszabályok területi hatálya

Anemzeti kisebbséghez tartozó külföldiek rendszerint az anyaállam területén vehetik igénybe a vonatkozó törvények biztosította kedvezményeket. A magyar törvény értelmében egyes kedvezmények a lakóhely szerinti államban magyar nyelven oktató közoktatási vagy „bármely felsőfokú oktatási intézményben” tanulmányokat folytató hallgatók számára biztosított kedvezményekről; a 12. cikkelyt a külföldön élő magyar tanárok kedvezményeiről; a 13. cikkelyt a kihelyezett tanszékeken folytatott tanulmányokról; a 14. cikkelyt a „Szülőföldön nyújtható oktatási támogatásról”; a 18. cikkelyt a „Határon túli szervezetek támogatásáról”).

E. Következtetések

A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti államok tartoznak felelősséggel. A Bizottság tudomásul veszi ugyanakkor, hogy az anyaállamok szintén szerepet játszanak a velük rokon kisebbségek védelmében és megőrzésében, és őket összekötő nyelvi és kulturális kötelek szorosan tartásának céljával és biztosításának érdekében. Európa az egymásra fonódó nyelvi és kulturális hagyományok sokféleségén alapuló kulturális egységként fejlődött; a kulturális sokféleség gazdagságot jelent, és e gazdagság elfogadása az európai béke és stabilitás előfeltétele. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy a kisebbségvédelem jelenlegi kereteinek tiszteletben tartása elsőbbséget kell élvezzen. E téren két- és többoldalú szerződések jöttek létre az európai kezdeményezések ernyője alatt. A szerződéses megközelítés hatékonyságát aláaknázhajta, ha ezeket a szerződéseket nem jóhiszeműen és az államok közötti jószomszédi kapcsolatokat alapelvek fényében értelmezik és hajtják végre. Az államok által elfogadott, a velük rokon kisebbségekhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések – aminek gyakorlata a Bizottság véleménye szerint még nem rendelkezik elégséges hagyománnyal (*duturnitas*) ahhoz, hogy nemzetközi szokás-sá váljék – csak akkor legitimek, ha az államok területi szuverenitásának, a megkötött szerződések betartásának (*pacta sunt servanda*), az államok közötti baráti kapcsolatok és az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, különösen a diszkrimináció tilalmának alapelveit tiszteletben tartják.

Ezeknek az alapelveknek a tiszteletben tartása a szóban forgó intézkedések egyes sajátosságainak tiszteletben tartását igényli, így különösen:

- Az állam kibocsáthat idegen állampolgárokra vonatkozó jogi aktusokat, ha ezek hatása határain belül érvényesül.
- Amikor a jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárokra nézve külföldön fejtse ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve olyan szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, amelyek megengednék az anyaországoknak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének vélelmezését, ezen egyetértést az intézkedések végrehajtása előtt kell kialakítani.
- Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat más államban bejegyzett civil egyesületekre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban (*in situ*) csak a konzuli hatóságok közreműködésével szerezhető meg, ez utóbbiak általános elfogadott rendeltetését 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.
- A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályzó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegyezése vagy azok hallgatólagos, 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.
- Az anyaország által kibocsátott közigazgatási okmány csak tulajdonosának a vonatkozó törvények és rendeletek alapján járó kedvezményekre történő jogosultságát igazolhatja.
- A rokon kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén annyiban biztosítható kedvezményes bánásmód, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi, és e célhoz mértén arányos.

- Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, ha ez legitim célt követ, és a célhoz mértén arányos.

Jegyzetek

1. Azelemzés a Bizottság Titkársága figyelmébe ajánlott anyagokon alapul.
2. Néhaakétoldalú egyezmények által nem szabályozott kérdéseket, például egészségügyi és más kérdéseket, az anyaállam és a lakóhely szerinti állam regionális szervei közötti informális (magánjogi) egyezmények szabályozzák. A kedvezményes elbánás kedvezményezettjei nem feltétlenül tartoznak a kisebbséghez, de valamennyien a kisebbségek lakta térségében élnek (lásd például a Tirol és Dél-Tirol közötti kapcsolatokat).
3. A kérdéses törvényt 1997-ben módosították. Manapság a dél-tiroliak beiratkozhatnak az osztrák egyetemekre, ha német tannyelvű középiskolában végeztek, és nem csak akkor, ha a német vagy latin nyelvi kisebbséghez tartoznak.
4. A törvény 20. cikkelye nem részletezi az ajánlószervezetek szerepét. A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma azonban rámutatott a 2001. szeptember 14-i beadványában (CDL (2001) 93), hogy feladatuk lesz a magyar kisebbséghez való tartozás objektív kritériumai fennforgásának megállapítása.
5. Ebben az értelemben érdemes megjegyezni, hogy Szlovénia és Macedónia alkotmányának azon előírásai, amelyek kisebbségeik sorsára vonatkoznak a „szomszédos országok” nemzeti kisebbségeire vonatkoznak (L. fernebb szlovén, ill. macedón alkotmány 5., ill. 49. cikkely).
6. A törvény 29. cikkely 2 (3) §-a értelmében azonban a külügyminiszter nyilatkozata helyettesítheti az ajánlószervezet ajánlását „rendkívüli méltánylást érdemlő esetben” és „meghatározott eljárás lefolytatásának akadályozottsága esetén az ügyek folyamatos intézésének biztosítása érdekében”.



BAKK Miklós

Velencei rajzolatok (1.)

Orbán Viktor és Adrian Năstase november 16-i, bukaresti találkozója mindkét fél számára kelleltenek tűnt. A magyar kormányfő visszafogottabb magatartásának oka minden bizonnyal az volt, hogy a magyar külügy még nem mérte fel igazán, mennyiben jelent fordulatot a státustörvényt promováló külpolitikája számára az Európai Bizottság nemrég ismertté vált, keményebb álláspontja. A román miniszterelnök sem törekedett belevágni valamilyen érdemi tárgyalásba, csupán egy jegyzéket nyújtott át sietve magyar kollégájának, amely lényegében ugyanazokat a kifogásokat tartalmazta, amelyeket a román külügy már papírra vetett a Velencei Bizottsághoz benyújtott beadványában. Őneki azt kell mérlegelnie az elkövetkezendő hetekben, hogy a magyar országjelentésbe foglalt, a státustörvénnyel kapcsolatos kritikai megjegyzések „reálértéke” mekkora, ha közben Günther Verheugen bővítési főbiztos is azt kéri, amit Martonyi János már a nyár folyamán felajánlott: tárgyalni a törvényt életbe léptető intézkedési csomagról kell. Verheugen szerint ugyanis az alkalmazás határozza meg, hogy sérti-e a törvény az *acquis communautaire*-t.

Lászólág nincs tehát előrelépés a két fél közötti tárgyalásokon, jóllehet egy-két kompromisszumlehetőség lassan körvonalazódik. Az egyik az lehetne, amely a státustörvény alkalmazásából valamiképpen „kivenné” a munkavállalással kapcsolatos kedvezményeket. Ez a megoldás vállalható lenne a magyar fél számára, mivel kivitelezhető volna a törvény 15–16. paragrafusára által előírt külön jogszabály révén (tehát megőrizné az eredeti magyar álláspontot, azaz változatlanul hagná a törvény szövegét), és eleget tenne a legfontosabb EU-s kifogásoknak is, amelyek minden ködösségük ellenére (a törvény egyes rendelkezései – áll a magyar országjelentésben – „*a jelek szerint* nem felelnek meg a kisebbségvédelem területén Európában uralkodó normáknak”) elsősorban a munkavállalásra vonatkoznak. Ugyanakkor elfogadható lenne a román kormány számára is, hiszen elmondhatná, hogy ezzel kiiktatta a törvény „legdiszkriminatívabb” részét, amely a munkavállalásra (egy kis csúsztatással általánossá: a „szociális területre”) vonatkozik, s a jogszabály hatályát – a Velencei Bizottság jelentésével összhangban – eredeti illetékeségi területére (kultúra, oktatás) „szorította vissza”. A másik kompromisszum a „területenkívüliséggel” kapcsolatosan fogalmazódhatna meg. A magyar kormány – szintén végrehajtási rendeletekkel – a konzulátusokra utalná a kérelmek begyűjtését, a román kormány pedig elfogadná ezt mint „az extraterritorialitás megszüntetését”. Közben az ajánlószervezetek lényegében ugyanúgy működhetnének, feladatuk csupán a megfogalmazás szintjén módosulna, mégpedig a Velencei Bizottság előírásainak megfelelően. Ezek szerint a nemzeti kisebbségek szervezetei bizonyítottan okiratok hiányában „nem kötelező erejű informális ajánlást” tehetnek az anyaállam konzuli hatóságainak.

De lehetséges-e, elérhető-e a gyors és alapvető megegyezés ilyen „technikai” megoldásokkal? Minden jel szerint: nem. Ez pedig – egyfajta politikai hermeneutikával – már a Velencei Bizottság jelentésének első vitájából is kiolvasható volt. Az október 22-én közzétett dokumentumot ugyanis mind a román, mind a magyar fél saját álláspontjának igazolásaképpen olvasta. Bizonyos értelemben joggal ugyan – a jelentés mindkét fél „javára” tartalmaz fontos megállapításokat –, az olvasatok háborúja azonban túllépett azon a határon, amelyet csupán konjunkturális politikai okokkal, az álláspontok taktikai igazolásának és a presztízs szempontok maradéktalan érvényesítésének szükségességével magyarázni lehet. Úgy tűnik, e vitával a román–magyar viszony konfliktusos történeté-

nek alapvető újraszubjektívizálása – újfajta diskurzusba terelése – is kezdetét vette.

Adisputában ugyanis a magyar és román önmeghatározás újrafogalmazásának igénye is tetten érhető. És erre eltérő módon (és mértékben) ugyan, de a modern politikában elterjedt ellenségeképzés eszközeivel kerül sor, azzal az ismert mechanizmussal, amely szembenállások sorával határozza meg a „kollektív személyiségeket”. Az ellenségeremtésben pedig azok a mozzanatok meghatározóak, amelyek a korábbi meggyőződés-készleteket az új megváltozott körülményekhez igazítják. A régóta fennálló ellenségeskedések – amint Murray Edelman írja – egy kiszámítható diskurzust eredményeznek, és ennek megfelelő folytonosságot a hatalom és a relatív erőforrások elosztásában. Ha változás áll be a hatalomelosztásban és az elérhető erőforrások jellegében, akkor ehhez igazodnia kell az önmeghatározásnak is, amely viszont meghatározó az ellenség politikai felhasználásában. Az önmeghatározásnak két lehetősége van: vagy új ellenségeket keres a meggyőződés kipróbált rendszeréhez, vagy átalakítja a régi ellenség képét. A státustörvény vitája tulajdonképpen arról szól, hogy miképpen alakítja át a román és magyar politikai elit a „történelmi” ellentéteket az „európaiság” versenyévé, és milyen – stratégiai érdekeit kifejező – Európa-képbe illeszti bele a szomszédokkal kialakult konfliktusait.

De mi változott meg alapvetően a román–magyar viszonyban, amely épp most, a státustörvény által generált vitában tud csak megmutatkozni? Három tényező említhetünk meg: 1. Az európai integrációs folyamatban és a gazdaság átalakításában elért eredményei alapján megnövekedett Magyarország gazdasági és diplomáciai súlya térségünkben. Bár az EU-s felzárkózás tekintetében különbségek korábban léteztek a kelet-közép-európai országok közt, ezek nem érték el azt a szintet, amelyek érvényesíthető napi előnyök formájában érzékeltették a térség belső tektonikájából adódó különbségeket. 2. Eltérő módon érinti az uniós perspektíva a csatlakozási folyamatba bekapcsolódott országok nemzetépítő folyamatait is. A státustörvény által felvetett problematika annak a jele, hogy az integrációs folyamat – a nemzetállamok részleges kiszakítása történelmi kötöttségeikből – „kinyújthatja” az uralkodó nemzetkonceptiók közötti különbségeket. Lászólág furcsa következmény ez, mivel az uralkodó gondolkodásmód szerint az Európai Unió közelsége – ha nem szünteti is meg, de – „méréseli” a nemzetállamiságot. 3. A tíz vagy tizenkét taggal bővülő Európai Unió kétségelentül más lesz, mint a jelenlegi. A felzárkózó országoknak nem sok lehetőségük van beleszólni abba a vitába, amely az Unió jövője körül folyik, azonban valamilyen módon „tenniük” kell az egyik vagy másik lehetséges forgatókönyvre. A státustörvény román–magyar vitája arra utal, hogy a csatlakozásra váró jelöltek valamilyen formában „tesznek” is Európa egyik vagy másik alternatívájára. E spekulációk egyik motíváló tényezője az, hogy milyen megoldást kínál fel az Unió a kelet-közép-európai országok felvétele során, majd azt követően e nemzetek megoldatlannak érzett kérdéseire.

Hogy e kihívás létezik, azt burkoltan a Velencei Bizottság jelentése is tartalmazza.

A jelentés kilenc olyan jogszabályt vizsgál meg, amellyel az anyaország egyoldalúan „különleges kedvezményeket vagy kedvezményes elbánást” biztosít a határain kívül élő kisebbségeknek. A kilenc jogi norma közül nyolc olyan kisebbségre vonatkozik, amely nem EU-tag európai államokban él, hét esetben pedig az anyaországa sem EU-tag. Ugyanakkor a kisebbségek „állampolgársági állama” (Románia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Orosz Föderáció, Horvátország stb.) a leg több esetben tagja az Európa Tanácsnak, követekezőképpen aláírta annak minden emberjogi és kisebbségvédelmi nemzetközi dokumentumait. Mindebből viszont a jelentés olvasója azt a következtetést vonhatja le, hogy az „egyoldalú gondoskodást” törvénybe foglaltó anyaállamok nem tartják elégségesnek az európai kisebbségvédelmi rendszerben elért eredményeket, sőt e normarendszer perspektíváit sem ítélik meg igazán pozitívan, azaz nem tekintik olyan rendszernek, amely tartós és kielégítő megoldást kínálhat.

Ugyanakkor a jelentés kielégítő és stabil megoldásként azokat a történelmi példákat (Dél-Tirol, az Åland-szigetek) hozza fel, amelyek nem az európai kisebbségvédelem rendszeréből, hanem a kétoldalú kapcsolatok saját történelméből nőttek ki. Bár ez a Velencei Bizottság részéről még implicit álláspontnak sem tekinthető, azt a kérdést mindenképpen felveti, hogy az Unió bővítésének jelenlegi, stabilitáselvonó logikája támogatja-e az ilyen, az államközi konfliktusokat hosszabb időn át fenntartó megoldások kialakulását.

Végül a státustörvény-típusú megoldásokról a bizottság jelentésévéől csupán annyit mondanak, hogy azok „kedvező trendet képviselnek, ha hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez”. A jelentés elemző része viszont világosan jelzi azokat a határokat, ameddig e megoldások az államközi kapcsolatok jogi és politikai rendszerében elmehetnek.

Egértelmű tehát, hogy a Velencei Bizottság jelentése nem ad választ arra, hogy az Unió bővülése a kisebbségek és nemzeti közösségek számára milyen modelleket kínál, sőt még a trendek, a lehetséges alternatívák közti feszültséget sem jelzi világosan. Ezt Romániának és Magyarországnak külön-külön kell megválaszolnia.

Folytatás a következő számunkban

Jegyzetek

1. CDL-INF (2001) 19, Strasbourg, 2001. október 22. *Joggal a demokráciáért európai bizottsága (Velencei Bizottság) jelentése* A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. Jövőhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése (Velence, 2001. október 19–20.)
2. Murray Edelman: *The Construction and Uses of Political Enemies*. In: *Constructing the Political Spectacle*, 4. fejezet, *The University of Chicago Press*, 1988, 66–89. o.

BAKK MIKLÓS 1952-ben született Székelyhídon, Bihar megyében. A Kolozsvári *Kronika* megbízott felelős szerkesztője, politikai elemző. *Egy választás olvasatai*. In: *Regio*, 2000/4.