

Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról

Jóváhagyta a Velencei Bizottság
48. Plenáris Ülése
(Velence, 2001. október 19–20.)
(részletek)

C. A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos hazai szabályozás: elemzés¹

A kétoldalú egyezményeken és az azokat a gyakorlatba átültető hazai jogszabályokon és egyéb szabályokon túlmenően számos európai állam külön jogszabályokat vagy rendelkezéseket alkotott, amelyek különleges kedvezményeket, így kedvezményes elbánást biztosítanak a határaikon túl élő kisebbségekhez tartozó személyek számára.

Az alábbi törvényeket érdemes megjegyezni a kérdéssel kapcsolatban:

- *Adél-tiroli és osztrák állampolgárok egyes igazgatási kérdésekben való egyenlőségéről szóló törvény*, 1979. január 25. (Ausztria) (a továbbiakban: „az osztrák törvény” vagy OT)
 - *A külhoni szlovákokról és egyes törvények módosításáról, kiegészítéséről szóló, 1997. február 14-i, 70. számú törvény* (Szlovákia) (a továbbiakban: „a szlovák törvény” vagy SZT)
 - *A világ bármely részén élő románoknak biztosított támogatásról szóló törvény*, 1998. július 15. (Románia) (a továbbiakban: „a román törvény” vagy RT)
 - *Az Orosz Föderációnak a külföldön élő honfitársakkal kapcsolatos hivatalos politikájáról szóló szövetségi törvény*, 1999. március (Orosz Föderáció) (a továbbiakban: „az orosz törvény” vagy ORT)
 - *A Bolgár Köztársaság határain kívül élő bolgárokról szóló törvény*, 2000. április 11. (Bulgária) (a továbbiakban: „a bolgár törvény” vagy BT)
 - *A szlovéniai és horvátországi olasz kisebbség kedvezményeiről szóló 2001. március 21-i 73. törvény* (a Friuli–Venezia Giulia régió, Belluno tartomány és a vele szomszédos területek gazdasági tevékenységének és nemzetközi együttműködésének fejlesztéséről szóló 1991. január 9-i 19. jogszabály 14. cikkelye 2. §-ának hatályát meghosszabbító rendelkezés) (Olaszország) (a továbbiakban: „az olasz törvény” vagy az OLI)
 - *A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény*, 2001. június 19. (2002. január 1-jén válik hatályossá) (Magyarország) (a továbbiakban: „a magyar törvény” vagy MT).
- Ugyancsak említést érdemelnek az alábbi jogszabályok:
- *A Szlovén Parlament határozata a szomszédos országokban élő szlovén kisebbségek helyzetéről és a Szlovén Köztársaság állam i és egyéb szerveinek velük kapcsolatos teendőiről* (1996. június 27.)
 - A belügyminiszter, a védelmi miniszter, a külügyminiszter, a munkaügyi és a közrend minisztere 4000/3/10/e 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 (Görögország) (a továbbiakban: „a görög miniszteri határozat” vagy GMH).

A jogszabályok személyi hatálya

A román és az olasz törvény a határaikon kívül élő „közösségeik” és „kisebbségeik” említésére szorítkozik. A többi vizsgált törvény ezzel szemben részletesen meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeknek az egének eleget kell tennie annak érdekében, hogy a törvény rá is alkalmazható legyen. Ezek a kritériumok a következők:

Külföldi állampolgárság

Ez a kritérium e törvények egymással nagyon hasonló gondolatmenetéből ered, és ennek következtében valamennyi vizsgált jogszabályban megtalálható (az orosz törvény részleges kivételével). Nincs minden esetben explicit módon meghatározva (lásd a már említett román és olasz törvényeket, a bolgár törvény nem említi ezt mint kritériumot a 2. cikkelyben, de a második fejezetben már igen). A magyar törvény leszögezi, hogy a magyar állampolgárságot nem önkéntes lemondás következtében kellett megszüntetni a múltban ahhoz, hogy az egyén a törvény hatálya alá essen.

Meghatározott nemzetiséghez tartozás

Míg az olasz és a román törvény nem tartalmaz egyértelmű kritériumokat a nemzetiség megállapítására vonatkozóan, a többi vizsgált törvény, ha eltérő mértékben is, de igen.

A szlovák törvény értelmében a szlovák „etnikai származás” akár „három generációval korábbi közvetlen előd” esetében is fennáll (SZT,

2. cikkely 3. §). A bolgár törvény értelmében legalább egy bolgár származású felmenővel kell rendelkezni (BT, 2. cikkely). A magyar törvény szerint magyar „nemzetiségű” az, aki annak vallja magát (MT, 1. cikkely). Az oroszok esetében honfitársak azok, akik „azonos nyelven, valóságban, kultúrában, hagyományokban és szokásokban osztoznak, továbbá ezek közvetlen leszármazottai” (ORT, 1. cikkely).

A nemzetiséghez tartozás igazolására a szlovák törvény egy „igazolási okiratot” tesz szükségessé, amely lehet születési bizonyítvány, keresztlevelel, a nyilvántartási hivatal ilyen értelmű nyilatkozata, „nemzetiséget bizonyító okirat” vagy állandó tartózkodási engedély, ezek hiányában külföldi szlovák honfitársi szervezet írásos tanúsítványa, avagy legalább két külhoni szlovák társának nyilatkozata szükséges (SZT, 2. cikkely 4. §). A bolgár törvény értelmében az igazolást külföldi hatóságnak, a külföldön élő bolgárok egy egyesületének vagy a bolgár ortodox egyháznak kell kiállítania, ezek hiányában a bolgár származást bírói úton is igazolni lehet (BT, 3. cikkely). Az egyén „szabad döntésén kívül” az orosz törvény a korábbi szovjet vagy orosz állampolgárságot vagy az Oroszország/SZU/OSZSZSZK területén való tartózkodást vagy kivándoroltaktól való közvetlen leszármazást tanúsító „igazolási okiratokat” ír elő (ORT, 4. cikkely).

A magyar származás igazolása összetettebb. 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.

Külföldön való huzamos tartózkodás

A bolgár és az orosz törvény előírásai értelmében az érintett személynek egy idegen állam területén kell állandó lakhellyel rendelkeznie (a szóban forgó törvények 2., illetve 1. cikkelye). Hasonlóan rendelkezik a román törvény is (1. cikkely). A magyar törvény értelmében csak a valamely szomszédos országban (kivételez az alól Ausztria) élők jogosultak a kérdéses kedvezmények igénybevételére (1. cikkely 1. §). Az olasz törvény kizárólag a horvátországi és szlovéniai olasz kisebbségre vonatkozik.

Az anyaállami állandó tartózkodási engedély bányája

Ezt a követelményt a magyar törvény tartalmazza (1. cikkely 1. §). Tény, hogy a magyarországi állandó tartózkodási engedély megszerzése alapul szolgál a „Magyar Igazolvány” visszavonásához (MT, 21. cikkely 3 (b) §). Ezzel szemben a szlovák törvény arra ösztönzi a külhoni szlovákokat, hogy állandó szlovákiai tartózkodási engedélyért folyamodjanak (SZT, 5. cikkely 3. §). A görög különleges személyi igazolvány egyben hároméves tartózkodási engedély is (GMH, 3. cikkely).

Nyelvtudás

A szlovák törvény értelmében a „kivándoroltak” legalább passzív szlovák nyelvismerettel kell rendelkeznie, amit tevékenységének eredményeivel, a tartózkodási helye szerint illetékes szlovák szervezet írásos igazolásával vagy legalább két szlovák kivándorolt nyilatkozatával tanúsíthat (SZT, 2. cikkely 6. és 7. §).

Kulturális öntudat

A szlovák törvény feltételezi a szlovák kultúra alapszintű ismeretét, amely a nyelvismerettel azonos módon igazolható (lásd fent). A bolgár törvény „bolgár nemzeti tudatot” vár el (BT, 2. cikkely).

Házastársak és kiskorú gyermekek

A magyar törvény értelmében a kérelmezővel együtt élő házastárs és kiskorú gyermekek jogosultak a törvény biztosította kedvezmények és támogatások igénybevételére (MT, 1. cikkely 2. §). A görög miniszteri határozat kiterjeszti a görög származású albán állampolgárok számára biztosított kedvezményeket azok házastársára és leszármazottaira, ha hitelt érdemlően, hivatalos dokumentumokkal tudják bizonyítani a rokoni kapcsolatot (GMH, 1. cikkely 2. §). A szlovák törvény biztosította kedvezmények vonatkoznak a külhonosak 15 évnel fiatalabb gyermekeire, akik a Külhoni Igazolványban fel vannak tüntetve (SZT, 4. cikkely 1. §).

A törvény biztosította kedvezményekre való jogosultságot tanúsító okirat

A magyar, a szlovák és az orosz törvény a meghatározott kedvezményekre való jogosultságot egy külön okirat birtoklásától teszi függővé. Így rendelkezik a görög miniszteri rendelet is.

A szóban forgó okiratok jellege nem minden esetben azonos.

A görög szabályozás értelmében ez (megnevezése szerint is) személyazonosság igazolvány (mely tartalmazza a tulajdonos fényképét és ujjlenyomatát), amelynek érvényességi ideje három év (meghosszabbítható). Ez az igazolvány tartózkodási és munkavállalási engedély is egyben (lásd a görög közrendészeti minisztérium vonatkozó nyilatkozatát és körjegyzékét).

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, ha 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 (SZT, 4. cikkely 2. §). Az igazolvány tulajdonosa azonban bebecsátást nyer Szlovákiába írásos meghívás, vízum vagy tartózkodási engedély nélkül is.

A Magyar Igazolvány – amely öt évig vagy a tulajdonos 18. életévének eléréséig, illetve 60 év feletti személy esetében határozatlan ideig érvényes – tartalmazza a tulajdonos fényképét és valamennyi személyi adatait (MT, 21. cikkely 5. §).

Az orosz törvény értelmében a „honfitársakhoz” való tartozást – az orosz vagy kettős állampolgárok számára kiadott útlevélén kívül – az Orosz Föderáció diplomáciai vagy konzuli képviselői, illetve illetékes szervei által kiállított igazolással is tanúsítani lehet (ORT, 3. cikkely). A tulajdonos fényképét nem tartalmazó igazolvány nem szolgál személyi

A tulajdonos fényképét nem tartalmazó igazolvány nem szolgál személyi igazolvánnyként.

Ami a kérdéses igazolványok kiállításával kapcsolatos eljárást illeti, az igazolványokat az anyaállam hatóságai adják ki: „egy, a magyar kormány által erre a célra kijelölt központi közigazgatási szerv” (MT, 19. cikkely 2. §); a szlovák külügyminisztérium (SZT, 3. cikkely, 1. §); az „illetékes hatóságok” vagy külföldön lévő orosz diplomáciai, konzuli képviselők (ORT, 3. cikkely); a külföldiekért felelős rendőrkapitányság (GMH, 1. cikkely).

Az állampolgárság szerinti állam területén működő anyaállami konzulátusoknak és nagykövetségeknek is lehet szerepe az eljárásban. A szlovák törvény 1. cikkelye értelmében a Külhoni Igazolványt a szlovák missziókon és konzulátusokon is lehet kérvényezni, amelyek megküldik a kérelmeket az ügyben döntő külügyminisztériumnak. Az orosz diplomáciai és konzuli képviselők kiadhatnak orosz származást tanúsító igazolást (ORT, 3. cikkely). A görög konzuli hatóságoknak nincs és nem is lehet szerepük a folyamatban, mivel hogy a különleges görög személyi igazolvány csak a görög területen tartózkodóknak adható ki.

A magyar törvény nem ruház semmilyen feladatot a magyar konzulátusokra és diplomáciai missziókra, de érdemi szerepet ad a külföldön élő magyarok szervezeteinek a folyamatban. A Magyar Igazolványt teljesen a magyar hatóságok állítják ki, ha 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 (MT, 20. cikkely 1. §). 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 előbbiekben is utaltunk, az ajánló szervezetek által követendő kritériumok nem világosak.

Az előbbiektől lényegesen eltérő szerep hárul az ilyen szervezetekre a szlovák törvény értelmében. Az SZT 2. cikkelyének 5. §-a értelmében ezek a szervezetek tanúsíthatják az egyén szlovák kisebbséghez való tartozását, ha az nem rendelkezik a 2. cikkely 4. §-ban meghatározott hivatalos dokumentumokkal. Ezzel kapcsolatban fontos arra emlékezni, hogy a szlovák törvény egyértelmű kritériumot fogalmaz meg a szlovák származás megállapítására. Hasonlóképpen, a bolgár törvény (BT, 3. cikkely) lehetővé teszi, hogy az egyén a külföldön élő bolgárok valamely szervezete által kiadott igazolással tanúsítsa bolgár származását; mindenesetre rögzíti azt is, mi szorult bizonyításra, vagyis azt, hogy legalább egy bolgár nemzetiségű felmenő ági rokon.

A kedvezmények jellege

Oktatási és kulturális kedvezmények

Az e téren biztosított kedvezmények rendszerint: az anyaállam oktatási intézményeire szóló hallgatói ösztöndíjak; kulturális és oktatási intézmények (múzeumok, könyvtárak és archívumok) csökkentett díj melletti vagy ingyenes igénybevétele; támogatás a lakóhely szerinti államban az anyaállam nyelven tanító oktatási intézményeknek (SZT, 6. cikkely 1. §; ORT, 17. cikkely, BT, 9. és 10. cikkely; BT, 7. cikkely; az MT 4. és 9–14. cikkelyei), a diplomák kölcsönös elismerése (lásd az Ausztria és Olaszország között kötött számos egyezményt), egyetemi posztokhoz való hozzáférés biztosítása (OT, 2. cikkely és 4. cikkely 2. §).

A fentiekben túlmenően a magyar törvény 10. cikkelyének 1. §-a rendelkezéseket tartalmaz a határokon túl élő kisebbséghez tartozó, a lakóhely szerinti államban bármilyen területen felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak adható ösztöndíjakról, függetlenül a tanulmányok oktatási nyelvtől és tartalmától.

A magyar törvény 18. cikkelye rögzíti azokat az eseteket, amelyekben Magyarország támogatást adhat a magyarok külföldön működő, a magyar kultúra, irodalom és kulturális örökség átörökítését és megőrzését végző szervezeteinek.

Társadalombiztosítás és egészségügyi szolgáltatás

A magyar törvény 7. cikkelye értelmében a Magyar Igazolvánnyal rendelkező munkavállalók egészség- és társadalombiztosítási járulékat fizethetnek. Ők a kétoldalú társadalombiztosítási egyezmények értelmében azonnali orvosi ellátásra jogosultak. A román törvény 2. cikkelye utal annak lehetőségére, hogy a román közösséghez tartozó személyek egyéni segítséget kaphassanak különleges egészségügyi esetekben. A külföldön élő szlovákok kérelmezhetik a társadalombiztosítási járulékfizetés alóli mentesítésüket külföldön, ha megfelelnek a vonatkozó törvény biztosította jogok szlovákiai igénybevételéhez előírt feltételeknek (6. cikkely 1. (d) §).

Utazási kedvezmények

E kedvezmények körébe tartoznak az anyaállamba vagy annak területén utazók számára megállapított külön díjszabások (lásd az MT 8. cikkelyét; lásd továbbá az SZT 6. cikkelyének 3. §-át, mely külön díjszabásról rendelkezik a nyugalmazott, rokkant és idős kivándoroltak részére is).

Munkavállalási engedélyek

A szlovák törvény értelmében a szlovák Külhoni Igazolvánnyal rendelkező álláskeresőknél nem kell munkavállalási vagy állandó szlovákiai tartózkodási engedélyért folyamodniuk (SZT, 6. (b) cikkely). A magyar törvény szerint kivételes esetekben három hónapot meg nem haladó érvényességű munkavállalási engedély adható a nemzeti kisebbséghez tartozó külföldi állampolgárságú személynek a munkaerőpiac előzetes vizsgálata nélkül (MT, 15. cikkely). Sőt a személyek kérhetik a munkavállalás jogi feltételei teljesítésével összefüggésben felmerült költségeik megtérítését (MT, 16. cikkely).

Mentesítés a vízumkötelezettség alól

A szlovák törvény értelmében a Külhoni Igazolvánnyal rendelkező, Szlovákia területére belépni szándékozó személyeknek nem kell vízummal vagy meghívólevéllel rendelkezniük, ha az összeegyeztethető a hatályos nemzetközi egyezményekkel (SZT, 5. cikkely 1. §). Az osztrák törvény 5. cikkelye értelmében a törvény által meghatározott dél-tiroliaknak nincs szükségük vízumra az Ausztriában való tartózkodáshoz.

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 gazdaságot jelent, és e gazdaság 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 aláaknázhatja, 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 legitím célját követi, és e célhoz mértan arányos.

- Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, ha ez legitím célt követ, és a célhoz mértan 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 területeinélnek (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. AMagyar 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 ködségük 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 bizonytalanul okíratok 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 ellenségeképítés 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 meggyőződések 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.

Ajelentés 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, stabilitáselvével 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 *Krónika* megbízott felelős szerkesztője, politikai elemző. *Egy választás olvasatai*. In: *Regio*, 2000/4.