

LEHET-E MÓDOSÍTANI A STÁTUSTÖRVÉNYT?

Tóth Judit

A határon túl élő magyarok kedvezményeiről készülő szabályozás ötletének és koncepciójának megszületése, de különösen a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény elfogadása óta számtalan elemzés látott napvilágot, amely politológiai, szociológiai, jogi és egyéb vizsgálat tárgyává tette magát az anyaország és a kisebbségi sorban élő magyarok kapcsolatát, valamint annak sokrétű hatását e szabályozás apropójából.¹ Az alábbiakban kizárólag arra a kérdésre keressük a választ, hogy a hazai jogrendszerbe bekerült új jogintézményből, nevezetesen a kedvezmények és az arra jogosító okmányok együtteséből a hagyományos módosítási eljárással kiiktathatók-e azok az alkotmányossági, nemzetközi és emberi jogi hibák, amelyeket kritikaként fogalmaztak meg hazai szerzők, szervezetek és külföldi fórumok egyaránt.

A JOGINTÉZMÉNY KIÉPÜLÉSE

A hat környező országban élő magyarok külföldi állampolgárként különböző oktatási, utazási, munkavállalási, kulturális, szociális és közösség-építő kedvezményekben részesülnek vagy részesülhetnek az új szabályozás lényege szerint. Noha a támogatás elve nem volt előzmény nélküli,² a hat államban élők kiemelése a nagy egészből határozottan új eleme a szabályozás 1989 óta megindult fejlődésének. A kedvezményezés egyik feltétele a magyarigazolvány (hozzátartozói igazolvány) megléte, míg másik feltétele a hazai költségvetési források biztosítása. Az a politikai szándék tehát, hogy a világon szétszóródva, diaszpórában vagy egységesebb tömbben élő magyar nemzetiségűek közül a csupán hat államban élőket tá-

mogassa az anyaország, a következő jogszabályi elemeket hozta létre 2002 júliusáig.

a) A jogintézmény átfogó meghatározása. Ez a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényben szerepel (2001. évi LXII. tv.), és jogalapjaként az Alkotmány rendelkezése szolgál. A törvény preambuluma szerint ugyanis „Az Országgyűlés a Magyar Köztársaságnak az Alkotmány 6. § (3) bekezdésében foglalt, a határon kívül élő magyarokért viselt felelősségének érvényesítése érdekében, Magyarországgal való sokoldalú kapcsolataik ápolásának és fejlesztésének előmozdítása céljából...” alkotta meg a törvényt. Ugyanakkor a keretszabályozás fontos következménye, hogy részletekbe menő szabályozás helyett felhatalmazást adott tucatszabályrendelet megalkotására a Kormány és a miniszterek részére.

b) Az igazolvány és kiadásának rendje. A törvény hatálya alá tartozó személyek igazolványa közokirat, sőt biztonsági követelményeknek is megfelelő okmány. Ezt szolgálja a biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Kormányrendelet módosítása, másrészt A 49/2001. (XII. 29.) BM–KüM együttes rendelet, amely a magyar- és a hozzátartozói igazolványok tartalmi és formai követelményeiről szól. Külön jogszabály rendezi az igazolványok kiadásának menetét (318/2001. [XII. 29.] Kormányrendelet a magyarigazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról), valamint az illeték megfizetése alóli mentesítést az illetékekről szóló 1990. évi CXIII. törvény módosítása értelmében:

33. § (2) „Egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetőleg kötelezettségek teljesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása érdekében [...] tárgyunknál fogva illetékmentes eljárások: [...] 13. a) »Magyarigazolvány« és a »Magyar hozzátartozói igazolvány« kiadásával, cseréjével, pótlásával, visszavonásával és nyilvántartásával kapcsolatos eljárás, továbbá az igazolvány-nyilvántartásból teljesített adatszolgáltatás.”

Az igazolványok ügyében a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) jár el. Mindez azt jelenti, hogy a hazai közigazgatásban önálló ügýtípus lett az igazolvány kiadása, cseréje és bevonása, a szükséges adatlapokkal, személyes adatok kezelésével, továbbításával, illetékmentességgel, hatásköri

szabályokkal együtt. Mintegy mellékesen pedig az igazolványok nyilván-
tartása egyfajta regiszterként is szolgálhat a magyarokról, ha minden érin-
tett kiváltja (legalább megkísérli kiváltani) az igazolványt. Az igazol-
vány-nyilvántartásból több magyar hatóság is bányászhat adatot, hiszen
abból a határon túli magyar szinte teljes életútja és az igénybe vett szolgál-
tatások köre is áttekinthető.

17. § (1) „A Hivatal a nyilvántartásban rögzíti – és az igazolvány vissza-
vonásáig, illetve érvényességi idejének lejártáig kezeli – az igazolvány-
ba bejegyzett adatokat, az igazolvány tulajdonosának külföldi lakó-
helyét, tartózkodásra jogosító engedélye számát és érvényességi ide-
jét, valamint az igazolvány kiadásának, cseréjének, pótlásának, kiadása
megtagadásának, valamint az igazolvány visszavonásának, továbbá az
igazolvány elvesztésének, megsemmisülésének, a talált igazolvány
visszaadásának tényét.

(2) A nyilvántartásból adatigénylésre jogosultak:

a) a kedvezményt, illetőleg támogatást nyújtó szervek, a jogosultság
ellenőrzése céljából;

b) a kedvezményeket és támogatásokat nyilvántartó szerv, a vissza-
élések megelőzése érdekében;

c) a büntetőügyben eljáró bíróság;

d) a bűnüldöző szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényben
meghatározott feladataik ellátásához;

e) az igazolás kiadására jogosult magyar diplomáciai és konzuli kép-
viselet;

f) a Központi Statisztikai Hivatal, statisztikai célra;

g) a 16. §-ban meghatározott hatóságok az igazolvány érvénytelení-
tésére vonatkozó kötelezettségük teljesítéséhez.” (318/2001. [XII. 29.]
Kormányrendelet)

c) **Az igazolvány őrzése.** Az igazolványok kiadásától elkülönült, önálló
feladattá vált az érvényes igazolványok tárolása. Egyrészt a Hivatal(ok) ál-
tal kiállított igazolványokat a közigazgatási hivatalok őrzik, míg tulajdono-
suk vagy meghatalmazottjuk át nem veszi azt. Másrészt Magyarországról
kiutazva, az igazolványt átadhatja megőrzésre a határőrségnek az igazol-
vány tulajdonosa, és a legközelebbi belépéskor pedig azt visszakapja, mint

a ruhatárból a kabátot, esernyőt. Csupán annyi a különbség, hogy a határforalmi kirendeltség az igazolvány leadásáról és átvételéről értesíti a Hivatalt, ha pedig az érvényessége lejárt, úgy az igazolványt odaküldi (40/2001. [XII. 23.] BM-rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról 39. §). Mindkét őrzés olyan pluszszolgáltatás, amely a törvényben nem szerepel, és erre nem is adtak felhatalmazást. Különösen bizonytalan e „ruhatárosi” feladat a határőrségnél, hiszen annak semmiféle hasonló hatásköre nincs, hacsak a hamis, jogosulatlanul tartott okmányok elkobzását ide nem értjük. Mindez jelzi, hogy a jogintézmény túllép a tervezett kereteken, és egyfajta normaburjánzást indított el, napi (politikai) igényeknek alávetve.

d) Az utazási kedvezmények. A legnagyobb érdeklődésre talán a tömegközlekedési eszközök mára megdrágult jegyeihez kapcsolódó kedvezmények számíthatnak, amelyekről egy gyakran változtatott rendeletben szólnak (a 242/2001. [XII. 10.] Kormányrendelettel módosított 287/1997. [XII. 29.] Kormányrendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről). Ezek meglehetősen bonyolult rendszert alkotnak, és alkalmazásukhoz a közlekedési cégeknek ezernyi szórólapot, szolgálati hirdetményt kellett kiadni.

Kit jogosít	Milyen közlekedésben	Milyen kedvezményre
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 65 év feletti személy	Vasúton (2. osztályon)	Díjmentes utazás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 6–65 év közötti személy	Vasúton (2. osztályon) és átszállás esetén távolsági buszon	Évente négyszer 90%-os kedvezmény, csak Magyarországon belül (igazolványba bejegyzik)
	Távolsági buszon	90%-os kedvezmény
	BKV, HÉV járatain	90%-os kedvezmény
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező, 18 éven aluliakból álló, minimum 10 fős csoport és két 18 év feletti kísérője	Vasúton (2. osztályon) és átszállás esetén távolsági buszon	Évente egy alkalommal, előzetes egyeztetés alapján, 90%-os kedvezmény, csak Magyarországon belül (igazolványba bejegyzik)
	Távolsági buszon	90%-os kedvezmény
	BKV, HÉV járatain	90%-os kedvezmény

Kit jogosít	Milyen közlekedésben	Milyen kedvezményre
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező diák (tanulói jogviszonyt az igazolvány mellékletével igazolja)	Vasúton (2. osztályon), távolsági buszon	67,5%-os kedvezmény
	BKV, HÉV járatain, személyhajón, réven	50%-os kedvezmény
	Helyi tömegközlekedésben	67,5%-os kedvezményű bérlet
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező pedagógus, oktató (jogviszonyát az igazolvány mellékletével igazolja)	Vasúton (2. osztályon)	50%-os kedvezmény
	Távolsági buszon	67,5%-os kedvezmény

e) Magyarországi munkavállalás. A jogászok számára is meglehetősen áttekinthetetlen szabályozás (8/1999. [XI. 10.] SzCsM-rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről) egy újabb módosítással bővült (2/2002. [I. 29.] GM–KüM–ISM együttes rendelet). Eleget téve a hazai munkaerőpiacot féltőknek és a nagy munkanélküliség miatt otthon kenyér nélkül maradók melletti (látszólagos) szolidaritás követelményének, a két, egymásnak ellentmondó elvárás tovább fokozta a szabályozás diszfunkcionalitását.³ Így vált lehetővé, hogy a hazai munkáltatók érvényes munkaerőigénye nélkül, a kiközvetíthető magyarországi munkaerő-kínálat vizsgálata hiányában kiadhassa a munkaügyi hatóság az igazolvánnyal rendelkezőnek a legfeljebb évi 90 napra jogosító munkavállalási engedélyt, ha megfelelt a jelentkező az egészségügyi és a foglalkoztatási követelményeknek, hajlandó a munkát 120 napon belül megkezdeni, van konkrét munkaszerződése, munkaköre, minimálbére és munkáltatója, majd ezek alapján munkavállalási vízumra. A lopakodó vagy burjánzó szabályozás része, hogy a miniszteri rendelet lehetővé tette a kedvezményes engedélykiadást a kedvezménytörvény „15. §-ában meghatározott elbánást biztosító nemzetközi szerződés, illetőleg megállapodás hatálya alá tartozó személy magyarországi foglalkoztatásához” évente három hónapra. Csak-hogy a törvény 15. §-ában nem további személyekről van szó, hanem éppenséggel arról, hogy a három hónapnál hosszabb időtartamú munkavállalás

lást jogszabály biztosíthatná az igazolvánnyal rendelkezőknek. Lám, a rendeleti szabályozás megint figyelmen kívül hagyta a törvényt, miközben a felhatalmazást nem merítette ki. Az életszerűtlen eljárás része, hogy az igazolványba a munkaügyi hatóság minden lényeges foglalkoztatási adatot bejegyez, beleértve a foglalkoztatás megszűnését, tartamát is, amely külön utánajárást igényel, az eleve legalább 30 napos engedélyezési, majd utána hasonlóan hosszú vízumszerzési ügyintézés mellett. Vajon ki fog így szezonális munkára bárkit is felvenni? Inkább marad a jól bevált feketemunkánál, hiszen a rendelkezésre álló adatok szerint minimális az igazolvánnyal engedélyt kérők száma.⁴

– „Románokat keresnek” – mondom a pulthoz legközelebb ülő férfinak, de az csak a fejét csóválja.

– „Itt csak a mák betakarításakor, meg a cirokszedés idején van dömpingje az alkalmi munkának, igaz, akkor százszámra jönnek mindenhonnan az emberek, de az egész kampány csak egyetlen hétig tart. Ebben a hidegben nekünk sincs mit csinálni, nemhogy még a Romániából érkezőknek!”

– „Semmi jót nem várok ettől a megállapodástól” – mondja egy lovas kocsival szemetet szállító férfi, utalva az Orbán–Năstase-egyezményre. – „Most persze még semmi sem látszik, de ha majd elkezdődik a munka a földeken, akkor kell megnézni, hány romániai dolgozik majd a magyar határban.”

– „Korai lenne bármiféle következtetést levonni ennyire az év elején az új jogszabályok hatásairól” – állítja az orosházi határőr-igazgatóság parancsnoka. [...] A tavaly decemberben hozott intézkedés, amely szerint a román állampolgárok 250 eurónak megfelelő valutával hagyhatják csak el az országukat, csupán az első napokban vetette vissza az átkelőhelyek forgalmát. A határ mentén élők leleményességére jellemző, hogy néhány nap után már három olyan módszer ment át a köztudatba, amellyel az előírás teljesíthető. Az egyik, hogy a rokonok összeadják a gyakran utazó családtagnak a pénzt, amiből az illető egyetlen fillért sem költ, csupán az útlevelével együtt viszi magával. Egyes buszjáratokat közlekedtető vállalkozók a határátkelő előtt kiosztják a szükséges pénzt az utasok között, amit az átkelés után a sofőr összeszed tőlük. Arról is hallani, hogy a határ közelében több helyen is kölcsönözni lehet az utazáshoz szükséges valutát, amit utóbb kamatokkal együtt kell visszaszolgáltatnia az utazónak.

„Minden csoda három napig tart – mondták erre a dombegyházi italmérés törzsvendégei.” (*Népszabadság*, január 12. Romhányi Tamás riportja)

A Csongrád Megyei Foglalkoztatási Hivatal vezetője szerint összesen 10 főnek adtak ki a magyarigazolvány birtokában lévőknek munkavállalási engedélyt, 30 napos ügyintézésrel. Több vállalkozó úgy nyilatkozott Csongrád megyében, hogy kevesebb a feketemunkás, de a magyarigazolvány nem vonz több embert, mert mindenki bejártatott emberekkel dolgoztat. A riporter nehezen, de talál egyetlen romániai magyarigazolványost, aki nem panaszkodott az ügyintézésre, szerinte a korábinál gyorsabb az engedély beszerzése. Ugyanakkor a megszólaló vállalkozók szerint az engedélyeztetés hosszú, kb. 50–60 ezer forintjába kerül a kérelmezőnek, így a nyerhető jövedelemhez képest nem éri meg. (MTV1 *HÉT*, 2002. július 21.) Az országos adatok is visszafogottak. A Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint január 1–április 15. között 11 981 munkavállalási engedélyt adtak ki. Ebből csak 21 esetben hivatkoztak a státustörvény szerinti kedvezményre. Figyelemmel a Kormány által meghatározott 81 ezer fős kvótára idén még, a lejáró engedélyeken túl, további 39 678 munkavállalási engedélyt lehet kiadni. (*Világgazdaság*, április 16.) Noha ekkorra már 100 ezer magyarigazolványt adtak ki, az erre hivatkozó munkavállalókról nincs adat. (*MTI*, 2002. ápr. 17.)

e) **Diákkedvezmények és igazolvány.** A kedvezménytörvény vállalta, hogy a magyarországi diákoknak nyújtott különböző jogosultságokat kiterjeszti az igazolvánnyal rendelkező tanulóakra is. A szabályozás (319/2001. [XII. 29.] Kormányrendelet) a hangsúlyt azonban magára a „határon túli magyar diákok igazolványára”, annak alakjára, adattartalmára fekteti, amelyet az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, tehát neve szerint is e feladattól teljesen idegen szerv ad ki, von vissza és tart nyilván. A jogorvoslati ügyekben az Oktatási Minisztérium dönt, szintén eltérve attól az elvtől, hogy tömeges, hatósági ügyintézés nem telepítenek központi, kormányzati szervezethez. És mert a közigazgatási hivatalok ebből sem maradhatnak ki, azok őrzik az igazolványokat mindaddig, míg tulajdonosuk vagy megbízottjuk azt át nem veszi. Az, hogy az egész igazolvány valójában mire is jogosít, a hosszú rendelet csak egy mondatban intézi el: utazási, egyes kulturális kedvezményekre, valamint az állam által nem garantált kereskedelmi kedvezményekre. Magyarra fordítva, az utazáson kívül a múzeumi és könyvtári belépésnél számíthatunk esetleg támogatásra, a többi a kereskedők üzletpolitikájától függ (például egyes könyvesboltok, lemezüzletek nyújtanak

5-10%-os árengedményt, azaz engednek saját üzleti hasznukból a nagyobb forgalom reményében). A szabályozás inkább arra jó, hogy újabb okmány és nyilvántartás jöjjön létre, amelybe minden kedvezményt nyújtó (például közlekedési cégek), a BM, OM, a KSH betekinthez, adatokat kaphat.

f) **Kulturális kedvezmények és igazolvány.** A kedvezmények (14/2002. [IV. 26.] NKÖM-rendelet) e téren is kissé bonyolultak, noha a menetjegyekhez képest a hazai múzeumok, kiállítások látogatása meglehetősen mérsékelt árú. Annyiban rokon a kettő, hogy a szállítócégek és a közgyűjtemények ugyanúgy veszteségesek, azaz minden bevételre rászorulnak. E kedvezmények ellentételezése tehát az államra hárul. A szabályozás áttekintését nehezíti, hogy a jogállamiság nagyobb dicsőségére, miniszteri rendelettel módosítottak kormányrendeleteket (194/2000. [XI. 24.] Kormányrendelet a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről, 6/2001. [I. 17.] Kormányrendelet a nyilvános könyvtár fenntartójától a könyvtárhasználókat megillető egyes kedvezményekről), amelyek eleve a magyar állampolgárokra, nyugdíjasokra, tanárookra stb. vonatkozó kedvezményekről rendelkeznek, és analógiával kell megtalálni a helyes megoldást.

Kit jogosít	Hol	Milyen kedvezményre
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 0–6 éves	Muzeális intézményben	Díjtalan látogatás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 65 éven felüli nyugdíjas	Muzeális intézményben	Díjtalan látogatás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező mozgássérült és kísérője	Muzeális intézményben	Díjtalan látogatás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező pedagógusként dolgozó, beleértve a nyugdíjast is	Muzeális intézményben	Díjtalan látogatás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal és igazolással rendelkező levéltári, könyvtári, múzeumi, közművelődési intézmény dolgozója		
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 18 éven aluli, az őket kísérő, legfeljebb két hozzátartozó, valamint a 18 éven felüli és (valamilyen) diákigazolvánnyal rendelkező tanulók	Muzeális intézményben	Díjtalan látogatás az intézmény által meghatározott napon

Kit jogosít	Hol	Milyen kedvezményre
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező és (valamilyen) diákigazolvánnyal rendelkező	Muzeális intézményben	50%-os kedvezmény
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező 65 éven aluli nyugdíjas	Muzeális intézményben	50%-os kedvezmény
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező	Nyilvános könyvtár	50%-os kedvezmény
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal és igazolással rendelkező múzeumi, levéltári dolgozó	Nyilvános könyvtár	Ingyenes beiratkozás
Magyar/hozzátartozói igazolvánnyal rendelkező pedagógus, felsőoktatási dolgozó, munkanélküli, segélyezett	Nyilvános könyvtár	Ha a fenntartó intézkedik egyéb kedvezményekről, például beiratkozási díj

A szabályozás a hangsúlyt ismét egy újabb igazolványra helyezi, amelyet megint egy főhatóság, nevezetesen a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma ad ki, tagad meg, von vissza, míg annak igénylését és az igazolás átadását a közigazgatási hivatalokra testálták. Így ismét újabb adatbázis jön létre a határon túli közművelődési dolgozókról és életútjukról, amelybe a kedvezményt nyújtó intézmények – a BM, a KSH mellett – betekintheznek.

h) Oktatási kedvezmények. Az új rendelet (47/2001. [XII. 29.] OM-rendelet) részben folytatja a korábban biztosított magyarországi továbbtanulási lehetőségeket, részben pedig újakat vezet be a környező hat országban élő magyarok számára. *a)* A szakszerűnek tűnő szabályozás báját az adja, hogy a miniszter rendeletében saját magát hatalmazza fel arra, hogy évente meghatározza, hány igazolványos fiatal vehető fel évente a hat országból a hazai felsőoktatásban államilag finanszírozott képzésre, valamint az itt tanulónak hány ösztöndíjat írnak ki évenként. Az átláthatóság érdekében az ösztöndíjakról a döntést a Határon Túli Magyarok Ösztöndíj Tanácsa készíti elő, amelyről maga a miniszter dönt. Így aztán nincs is ellene rendes jogorvoslat. A konkrét ösztöndíj megállapítása, intézése – a folyamatosság jegyében – az OM-en kívül a Márton Áron Szakkollégium feladata, noha a diákok az országban szerteszét élnek, továbbá a MÁSZ nem hatóság, de személyes adatokat fog kezelni, ki tudja meddig és hogyan. A részképzés, doktoranduszképzés, fokozatszerzés állami támogatása a foga-

dó hazai intézmények autonómiája körébe tartozik, a miniszter csupán a havi ösztöndíj mértékét határozza meg (talán faxon?). A transzparencia itt nagyjából véget ér, mert a költségtérítéssel határon túli hallgatók támogatásáról egy, az OM által létrehozandó közhasznú szervezet fog gondoskodni, kissé bizonytalan feltételekkel, de „egész évben folyamatosan”. b) A határon túli magyar pedagógusok itteni továbbképzésének szervezését a Pedagógus-továbbképzési Módszertani és Információs Központ Kht. szervezi, beleértve a jelentkezők adatainak bármeddig tartó kezelését is, hogy végre legyen pedagógusregiszter is. A támogatandó képzések ügye „az oktatási miniszter szakmai tanácsadó szervezetével, a határon túli magyar pedagógusszervezetek tagjaiból álló Határon Túli Magyar Oktatási Tanáccsal” közösen dől el, tartalmi szempontból. Mindenesetre e támogatási forma sem lehet meg újabb igazolvány nélkül, amely a képzésben részt vevő pedagógusokat egy igen hosszadalmas eljárás eredményeként illetheti meg, kérelmük rangsorolását és a költségvetési forrásokat figyelembe véve. Ugyanis „a továbbképzésben részt vevő pedagógusok szállásköltsége és útiköltsége megtérítésének összege, valamint a beiratkozási költségeihez történő hozzájárulás együttes összege nem haladhatja meg a költségvetési törvényben, az adott évre a pedagógus-szakvizsga és -továbbképzés jogcímen biztosított támogatás egy főre megállapított összegének hétszeresét”, amelyet zömmel a Továbbképzési Központ fog megtéríteni a továbbképzés szervezőjének, több ütemben, többszöri kérésre, míg a többit közvetlenül, utólag a pedagógusnak. Ehhez pedig nem kell más, csak a részvételi kártya és a magyarigazolvány. c) Önálló kategória a magyar pedagógusok utazási és kulturális kedvezménye (lásd feljebb), valamint a szakirodalom vásárlásához való hozzájárulás, amelyhez persze csak a magyarigazolvány nem elég. Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont adja ki, vonja be, cseréli és tartja nyilván a pedagógusigazolványokat és oktatói kártyákat, szintén profiljától idegen módon. Noha az eljárást igen alaposan szabályozták, nem tudni, hogy a szakirodalmi fejlődést segítő könyvekhez vajon hogyan jut hozzá kedvezményesen az illető, mert ez az újabb adatbázis, regiszter lehetősége mellett csekély jelentőségű. d) A kihelyezett felsőoktatási képzés is e rendeletben kapott helyet, noha ez önmagában is saját szabályozásra tarthatna igényt, ha komolyan gondolják. Mivel ez bizonytalan, főként a finanszírozás szempontjából, marad a konzultációs központon keresztül itthonról távirányított „háztáji”, azaz a nappali, levelező vagy

távoktatási képzés, amelyhez kell akkreditáció, költségvetési előirányzat, valamint a Határon Túli Felsőoktatási Fejlesztési Tanács áldása, amely „az oktatási miniszter szakmai tanácsadó, javaslattevő testülete a határon túli székhelyen kívüli képzéssel kapcsolatos ügyekben”. e) A szülőföldön folytatott tanulmányok támogatása pályázati alapon történik. Így a legalább két kiskorút magyarul oktatásban részesítő szülők nevelési-oktatási támogatást, tankönyvtámogatást igényelhetnek, akárcsak a felsőoktatásban részt vevők. A rendelet nem sok újdonságot tartalmaz a törvényhez képest, nem nevez meg, mely közhasznú szervezet bonyolítja a támogatási ügyeket, vagy mekkora annak az összege. (Az olyan kitétel, mint „a nevelési-oktatási támogatás mértéke a költségvetési törvényben e célra rendelkezésre álló előirányzat egy főre eső összege”, nem érdemi rendelkezés, mert minden állami kiadásnak meg kell jelennie a költségvetésben. Ennél kissé pontosabb, hogy „a taneszköz-támogatás mértéke megegyezik a költségvetési törvényében ugyanezen a címen meghatározott magyarországi normatíva összegével”.)

h) Szervezeti és költségvetési intézkedések. A Határon Túli Magyarország Hivatala lett a törvény végrehajtásának legfőbb összehangolója a 222/2001. (XI. 21.) Kormányrendelettel módosított 90/1992. (V. 29.) Kormányrendelet értelmében. Ennek része, hogy közreműködik az igazolványok kiadásához szükséges adatgyűjtésben, a különböző pályázatok előkészítésében, a támogatási politikák koordinálásában, valamint a támogatások regisztrálását végzi. Ennél is átfogóbb munkája, hogy „folyamatosan elemzi a törvény rendelkezéseinek hatását a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek identitásának, magyar nyelvének és kultúrájának megőrzése szempontjából, és ezek alapján döntéseket kezdeményez”. A sokféle igazolvány kiadásához szervezeteket hoztak létre, bővítettek, és költségvetési forrásokat csoportosítottak át. Csupán 2002. június végéig az igazolvány bevezetése és a kiadásához szükséges adminisztráció 57 fő felvételét jelentette a külügyi igazgatásban, valamint 8380,76 millió többletforintot igényelt a költségvetésből.⁵

Mindebből talán kitűnik, hogy a törvényben körvonalazott új jogintézmény (igazolványok és támogatások együttese) tucatszámú jogszabály megjelenésével, valamint szervezeti és költségvetési következményekkel járt. Ezek bármilyen módosítása hasonlóan sokrétű folyamat lehet.

NEMZETKÖZI FÓRUMOK KIFOGÁSAI⁶

A kedvezménytörvényt nemzetközi jogi alapon a Velencei Bizottság kritizálta, amely úgy vált a politikusi hivatkozásokban kötelező elemmé, hogy talán a beszélők nem is olvasták azt, de legalábbis a közvélemény aligha ismerte a jogi érvelést. Az Európai Unió Bizottságának éves jelentése pedig a csatlakozásra készülés szempontjából tartalmazott figyelmeztetést.

A Velencei Bizottság kevésbé ismert a közvélemény előtt, és inkább csak az alkotmányjogászok forgatják az Európa Tanács tagállamainál is szélesebb körre támaszkodó testület bulletinjét, vagy keresgélnek adatbázisában (CODICES). A Bizottság alapszabály szerinti fő feladata az alkotmányjogi kérdésekben a tanácsadás, de rendszeresen tartott konferenciái is elősegítik az európai alkotmánybírák eszmecseréjét, a jogállam európai alapelemeinek közös értelmezését. Az Európa Tanácson belül, egy részegyezmény alapján létesített, mintegy félszáz állam csatlakozásával működő szervezet mára az alkotmányjogászok szakmai együttműködésének nélkülözhetetlen fórumává vált.⁷ A Bizottság 2001. október végén kiadott állásfoglalásának kialakításakor⁸ természetesen figyelmesen tanulmányozta a magyar kormány igen részletes beadványát a törvény előzményeiről, a jogalkotói szándékról és a határon túli magyarokkal kapcsolatos tényekről.

A nemzeti kisebbségekről a nem területi államok az utóbbi időben kezdenek belső jogszabályokat alkotni (alkotmányban szereplő klauzulát, státustörvényt). Ez a törekvés mintegy elleplezi, hogy nem akar egymással szót érteni, megállapodni a területi és a nem területi állam. Ezzel szemben a kérdés megfelelő megközelítését az egyezményen alapuló szabályozás jelenti, amely a felek megállapodásán, párbeszédén alapul. Ez lehet multilaterális egyezmény vagy bilaterális szerződés. Kétségtelen, hogy a keret jellegű (például alapszerződésszerű) új megállapodások hiányosak. Például azért, mert alkalmazásuk nincs alávetve nemzetközi jogi fórumnak, a megállapodás megsértésének nincsenek szankciói, nem lehet rájuk közvetlenül hivatkozni a részes államok bíróságai előtt, végrehajtásukhoz (a területi államban) belső jogalkotási munkára van szükség, a speciális nemzeti kisebbségi igényeket nem rendezik. További nehézség, hogy nincsenek viszonylag független egyeztetést biztosító közös fórumok az efféle keret jellegű megállapodások értelmezésére, alkalmazására. Azaz végképp a végrehajtó hatalom kezébe tették le annak részes felei az egyezmény érvé-

nyesítését, a nemzeti kisebbségek pedig nem kaptak e mechanizmusban egyértelmű részvételi vagy vétőjogot.

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

A Bizottság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a bilaterális egyezményeket és a párbeszédet a nemzetközi mechanizmusokkal együtt, komplementer módon kell kezelni. Ilyen például a számtalan nemzetközi vitarendező fórum, az EBEÉ kisebbségi biztosa, az ENSZ emberi jogi biztosa, a politikai cselekvést orientáló *soft law*, a jószolgálati missziók igénybevétele. Önmagában tehát egy nemzetközi egyezmény nem ítéltető meg, és ugyanúgy a párbeszédet, az államközi együttműködést sem lehet egyoldalú szabályozással pótolni.

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

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

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

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

4. Az államok szuverenitásának tiszteletben tartása. Ezt sérti, ha egyoldalú szabályozással az állam joghatósága alá nem tartozó személyeket (a nem területi államban) kedvezményeznek nemzeti kisebbségként, vagy például személyes adatokat tartalmazó, személyazonosításra is felhasználható igazolványt ad ki a nem területi állam, illetőleg közjogi jogosítvá-

nyokhoz hasonló felhatalmazással lát el a területi államban működő civil szervezeteket, mégpedig bizonytalan kritériumok alkalmazásával.

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

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

Noha az EU-nak Magyarország nem tagja, a taggá válás érdekében az utóbbi években határozottan felgyorsult a közösségi jogi vívmányok átvétele a hazai jogba. Az 1998 óta évente a csatlakozási kritériumok teljesítését értékelő EU Bizottság 2001-ben készített Jelentése a „Közös kül- és biztonságpolitika” fejezetben kitért a kedvezménytörvényre. A jelentés szerint a törvény nem illeszkedik az *acquis communautaire* rendszeréhez, és a délkelet-európai térség stabilitását is veszélyeztetheti. Felhívta ezért a Kormányt, hogy az európai kisebbségvédelem keretei között maradván, a politikai stabilitás érdekében kezdjen szomszédaival tárgyalásokat.⁹

„Magyarország folytatta a jószomszédi kapcsolatok fejlesztését a környező országokkal, és elősegítette a regionális együttműködést. Ugyanakkor a szomszédos országokban élő magyarokról 2001 júniusában előzetes konzultációk nélkül elfogadott törvény bizonyos ellentmondásokat hozott a felszínre e szomszédos országokkal kapcsolatban. Miközben a törvény célja, hogy támogassa a szomszédos országokban élő magyar kisebbséget, és fenntartsa kulturális örökségüket, a törvény néhány rendelkezése egyértelműen ellentmond a meglévő európai kisebbségvédelmi szabályoknak, miként azt a Demokrácia Jogállami Fejlesztésével foglalkozó Európa Ta-

nács Bizottsága (Velencei Bizottság) 2001. október 19-i jelentése is megfogalmazza. E jelentés értelmében a határon túl élő kisebbségnek nyújtandó, egyoldalú intézkedéseken alapuló támogatások, mivel e személyek egy másik állam polgárai, csak akkor jogszerűek, ha tiszteletben tartják a területi állam szuverenitását, a pacta sunt servanda elvét, az államok közötti barátságos kapcsolatokat, az emberi jogok érvényesítését, különösen pedig a diszkrimináció tilalmát. Továbbá, miként a törvény 27. § (2) bekezdése is utal rá, Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor e törvény rendelkezéseit a csatlakozási szerződéssel és a közösségi joggal (acquis) összhangban kell alkalmaznia, így legkésőbb a csatlakozáskor az összhangot meg kell teremteni, hiszen az nem egyeztethető össze ma az EU-szerződés diszkriminációt tiltó szabályával (6.,7., 12. és 13. cikke). Miként maga a törvény is jelzi, az csak keretszabály, és megfelelő eljárási rendelkezések nélkül nem is alkalmazható. Magyarországnak meg kell felelnie a fenti elveknek, és a szükséges konzultációkat le kell folytatnia, hogy egyetértésre jusson szomszédaival a törvény jövőbeli alkalmazását is illetően.” (2001 Regular Report on Hungary’s Progress Towards Accession. Brussels, 13.11.2001. SEC[2001] 1748. Saját fordítás.)

Brüsszel tehát politikai és jogi szempontokra hívta fel a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a kétoldalú tárgyalásokat mihamarabb kezdjük meg a szabályozás egyoldalúságának felszámolása érdekében, másrészt az integráció tagjaként majd szüntessük meg a diszkriminatív elemeket.

A PAKTUM

A nemzetközi reagálás nyomán a kedvezménytörvény hatálybalépése előtt tíz nappal az aggályait határozottan kifejező román kormány vezetőjével Egyetértési Nyilatkozatot kötött a miniszterelnök. A vita annak jogi érvényességére, politikai előkészítettségére, valamint tartalmára egyaránt kiterjedt.

„A Magyar Köztársaság Kormányának és a Román Köztársaság Kormányának egyetértési nyilatkozata:

A Magyar Köztársaság és Románia kormányai között a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényről és a kétoldalú együttműködés egyéb kérdéseiről a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormá-

nya, a továbbiakban mint »Felek« attól a közös erőfeszítéstől vezérelve, mely szerint kétoldalú kapcsolataikat a kölcsönös egyetértés és a jószomszédi együttműködés szellemében erősítik; szem előtt tartva a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmével foglalkozó európai és nemzetközi dokumentumok rendelkezéseit; igazodva a Velencei Bizottságnak az anyaállamok részéről a nemzeti kisebbségeknek nyújtott kedvezményes elbánásról szóló jelentéséhez, amely meghatározza azokat a feltételeket, melyek jogszerűvé teszik az anyaállamok szerepvállalását – nevezetesen a területi szuverenitás tiszteletben tartását, a szerződéses tiszteletben tartását, a jószomszédság elvét, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, különösen a diszkriminációmentesség elvét –; figyelembe véve az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának nyilatkozatát, valamint az Európai Bizottságnak a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvénnyel kapcsolatban kialakított álláspontját, amely felhívja az érintett államokat, hogy törekedjenek az érvényes európai normáknak megfelelő kétoldalú megegyezésre, összhangban a Magyar Köztársaság és Románia között kötött kölcsönös megértési, együttműködési és jószomszédsági szerződéssel, különösképpen annak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmével foglalkozó rendelkezéseivel, s elismerve, hogy az országaikban élő nemzeti kisebbségek számára biztosított valódi egyenlőség biztosítása a jogok és lehetőségek terén, továbbá a szülőföldjükön való boldogulás feltételeinek megteremtése elengedhetetlen tartozéka a térség stabilitásának és a kulturális és nyelvi sokszínűség és tolerancia értékelvein alapuló »jövő Európája« létrehozásának, ismételten kinyilvánítva szilárd eltökéltségüket a kétoldalú gazdasági kapcsolatok fejlesztési ütemének fenntartására, és készen arra, hogy az államaik közti kereskedelmi kapcsolatok bővülését ösztönözzék; tekintettel a 2002-ben esedékes prágai csúcstalálkozóra, s üdvözölve Romániának a csatlakozási feltételek teljesítése terén elért haladását, a Magyar Köztársaság támogatja Románia elhatározását, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének tagjává váljon; ismételten leszögezve, hogy kölcsönös, folyamatos és hatékony támogatásban részesítik egymás Európai Unióba történő integrálódási szándékát; eltökélten arra, hogy valamennyi előttük álló nyitott kérdést megoldják, és előmozdítsák együttműködésüket; az alábbiakban egyeztek meg:

I. Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt illetően:

1. Jelen nyilatkozat megállapítja a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvénynek a román állampolgárokat érintő végrehajtási feltételeit.

2. Minden román állampolgár, származására való tekintet nélkül, a Magyar Köztársaság területén érvényes munkavállalási engedély alapján ugyanazokat a munkavállalási feltételeket és elbánást élvezi.

A munkavállalási engedélyek a Magyarországon tartózkodó idegen állampolgárok munkavégzési engedélyeztetéséről hozott általános rendelkezések szerint kerülnek kibocsátásra.

A munkavállalási engedélyek egy naptári évben legfeljebb három hónapra szólnak, de lehetőség van azok meghosszabbítására, s a román állampolgárok számára a Magyar Köztársaság területén az alábbi könnyítések állnak rendelkezésre: A Magyar Köztársaság területén dolgozó román állampolgárokat bármilyen alkalmazási szerződés alapján megilleti az a jog, hogy az e célra alapított közhasznú szervezethez forduljanak az önfinanszírozó egészségügyi ellátás költségeinek előzetes megtérítéséért.

2002 januárjának első hetében a Felek levélváltás útján az idegnyomkát érintő módosításokat csatolnak a Szezonális munkavállalók foglalkoztatásáról szóló egyezményhez.

Ezek a módosítások csak a három hónapra (és nem hat hónapra, amint az egyezmény előírásaiban áll) kibocsátott munkavállalási engedélyek esetére érvényes további kiegészítő, kölcsönösen biztosított előnyöket érintik.

Az egyezmény alkalmazása során az etnikai alapú különbségtétel kizárására vonatkozó kölcsönös kötelezettségvállalást is rögzíteni fogják.

3. A nem magyar identitású román állampolgárok nem kapnak igazolványt, és nem lesznek jogosultak olyan előnyökre, amelyeket a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény biztosít.

4. Az igazolványok kiállításának folyamata (a kérvények átvétele, az igazolványok kiadása, továbbítása) a Magyar Köztársaság területén fog elsősorban lezajlani a magyar hatóságok által felállított megyei közigazgatási hivatalokban, illetve a Belügyminisztérium Irodájában, valamint a magyar diplomáciai képviselőketen.

5. A magyar ajánlószervezetek vagy egyéb szervezetek Románia területén nem adnak ki olyan ajánlást, amely az etnikai eredetre vagy egyéb feltételre vonatkozik.

Ezek a szervek, illetve egyéb szervezetek Románia területén csak – egyéb hivatalosan igazoló iratok híján – jogilag nem kötelező erejű információt szolgáltathatnak.

6. A magyar hatóságok által az előnyök igénybevételére jogosító hivatalos igazolvány neve: magyarigazolvány.

7. Az igazolvány csak a legszükségesebb személyes adatokat (vezeték-név, keresztnév, állampolgárság, lakóhely szerinti ország stb.) és az előnyökre való jogosultságot tartalmazza, s nincs benne utalás a származásra vagy nemzeti identitásra.

8. Az igazolványok kiadásának kötelező feltételei az alábbiak:

- megfelelően beterjesztett kérelem,
- az állampolgársága szerinti államban lakó, magyar kisebbséghez tartozó személy szabadon tett, magyar identitásának vállalásán alapuló nyilatkozata,

- a magyar nyelv ismerete, vagy

- az állampolgárság szerinti állam nyilvántartása, amely a személyt magyarként jegyzi, vagy

- a személy egy magyar érdekképviselői szervezet tagja (különösen az RMDSZ-tagság), vagy egy magyar egyház bejegyzett tagja.

9. A Felek tárgyalásokat kezdenek a Magyar–Román Kormányközi Vegyes Bizottság Nemzeti Kisebbségi albizottságának keretében a Magyar Köztársaság területén élő román kisebbség és a Románia területén élő magyar kisebbség részére kivételezett elbánást biztosító megállapodás megkötéséről, annak érdekében, hogy megőrizték e kisebbségek kulturális önazonosságát, összhangban a nemzetközi dokumentumok előírásaival, a Velencei Bizottság jelentésével és az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának útmutatásaival.

10. A Magyar Köztársaság nem nyújt támogatást a romániai magyar politikai szervezeteknek, kivéve a román hatóságok előzetes értesítésével és hozzájárulásával.

11. A Felek közös tapasztalatainak alapján a Magyar Köztársaság kormánya hat hónappal a jelen Egyetértési Nyilatkozat aláírását követően kezdeményezi a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény felülvizsgálatát és szükséges módosításait.

2002. január 1-jéig a Magyar Köztársaság hatóságai meghozzák a szükséges intézkedéseket a jelen egyezmény előírásainak megvalósítása érde-

kében, végrehajtási jogszabályok formájában, s a továbbiakban is figyelembe veszik a Kisebbségi Bizottság ajánlásait, amely a jövőben vizsgálni fogja a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvénnyel kapcsolatos kérdéseket is.”

(Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and issues of bilateral co-operation. A fenti részletet nem hivatalos magyar fordításban közöljük, hiszen csak ilyen áll rendelkezésre.)

Jogilag elég annyi, hogy a nemzetközi jogászok is vitatkoznak azon, vajon a kormányfő politikai vállalást tett-e a törvény és a kétoldalú munkavállalást is érintő szerződések jövőbeli módosítására, vagy maga a Nyilatkozat is elegendő ahhoz, hogy eltérjen a jogalkalmazó a magyarországi szabályozásban szereplő általános szabályoktól. A vitázók egyik része szerint a kormányfőnek az általános formulák szerint nincs szüksége külön felhatalmazásra nemzetközi szerződés kötésére, és a szövegből is kiderül, hogy a meglévő szabályok módosítása volt a felek célja – ezért tehát érvényes, a kedvezménytörvényt érdemben módosító dokumentumként kell kezelni a paktumot. Mások szerint, törvényhozási tárgyról lévén szó, és mert a Kormány testületi szerv, a miniszterelnök sem köthet saját ötletei szerint nemzetközi egyezményt. Mivel nem volt sem a Kormánytól, sem az Országgyűléstől felhatalmazás a szerződés megkötésére, nem is született jogilag kötelező megállapodás, legalábbis alkotmányosan. Erre utal maga a megnevezés is („Nyilatkozat”), továbbá az, hogy máig sem hirdették ki, ami kötelező lenne jogilag releváns nemzetközi dokumentumok esetében. További kétséget támaszt, hogy csak angolul született a dokumentum, mintha eleve a külföldi kritikák letérésére született volna, nem pedig a megszokott nemzetközi szerződéseket előkészítő, szakmai célkitűzések szerint. Mindez azért jelentős, mert a Nyilatkozatra hivatkozva adták ki a magyarigazolvány kiadását szabályozó kormányrendeletet, amely nagyban eltért a törvénytől (ki jogosult igazolványra, milyen szervezetek vesznek részt az eljárásban). Részben átveszi, mintegy a hazai jogba átültetve, a Nyilatkozatban szereplő, egyébként a törvényhez képest a jogosultak körét szűkítő rendelkezéseket. Ugyanakkor a nagy érdeklődésre számot tartó kétoldalú munkavállalási szabályokat¹⁰ a Nyilatkozatban foglaltak ellenére a felek nem módosították.

Az említett jogi bizonytalanságok tisztázása nélkül nyilvánvalóan nem lehetséges a törvény és a kiépült jogintézmények módosítását sem elvégezni. További előfeltétel, hogy egyértelművé váljon, miért kell változtatni a rendelkezéseken, miféle összhangolás, célszerűség érdekében.

MI VÁLTOZTATHATÓ ÉS MI NEM?

Az új Kormány már tervezi a státustörvény módosítását, és az év végéig azt a parlament is elfogadhatja. A módosítás célja, hogy a román és a szlovák féllel a felmerült kérdéseket tisztázzák, sőt összhangba hoznák a szabályozást az EU-normákkal is. Így a határon túli magyarok szezonális munkavállalását nem a státustörvényben szabályoznák, hanem a külföldiek foglalkoztatására vonatkozó általános szabályok keretében a magyar igazolvánnyal rendelkezők számára. „Ezáltal egyszerűbb és kezelhetőbb lenne a külföldi partnerek részéről is a kérdés.” Szintén az ő megnyugtatójukra, a státusirodák „csak a helyi jogszabályok figyelembevételével működhetnek”. Végül nagyobb mértékű változtatásra számíthatunk az oktatási-nevelési támogatások körében: „a törvényben jelenleg biztosított forma diszkriminatív, mert csak a két vagy több gyermeket magyar iskolába adó családokat segíti, s a szóránymagyarokat sem támogatja. [...] Nem a családokat kell támogatni, hanem azokat az oktatási intézményeket, ahol a határon túli magyar gyerekek anyanyelven tanulnak. Ezzel a módosítással az érintett iskolák a jelenleginél magasabb színvonalú ellátást tudnának biztosítani.”¹¹

Eszerint egyáltalán nem tekintik jogilag kötelezőnek a paktumot a módosítások, előkészítések, ahogyan az eddig szerzett jogalkalmazási tapasztalatokat sem. A külföldi kritikák közül a diszkrimináció megszüntetése és a területen kívüli jogi hatással járó szabályozás visszaszorítása az elsődleges cél a magyar irodák, a munkavállalási kedvezmény és az oktatási intézmények támogatási szabályainak átalakításával. Ez a részlegesség a jogintézmény egészét illetően a jogrendszerben csak újabb ellentmondásokat szül. Sajnos, a tervek szerint nincs szó az alkotmányossági kifogások érdemi áttekintéséről és felszámolásáról, pedig sürgető lenne 1. az igazolvány kiadásáról szóló kormányrendelet és a törvény összhangba hozása, 2. a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő rendeleti szabályok kiiktatása vagy a törvénybe való beépítése, 3. a törvény és a kétoldalú nemzetközi egyezmény-

nyek összhangjának megteremtése, 4. a törvény és a fentebb részletezett nemzetközi jog összhangjának megteremtése, 5. a törvény, a született jogintézmények és a közösségi jogi vívmányok mai és tagként jövőbeli összeegyeztethetőségének megteremtése. Ehhez azonban az egész szabályozás elveit, így különösen a magyarok különböző osztályokba sorolását (anyországi magyar, igazolványos magyar, Kárpát-medencében élő más magyar, akinek nincs vagy nem is lehet igazolványa, valamint a világ egyéb részén élő „bizonytalan”, nem is igazán magyar) kellene megváltoztatni, továbbá érdemben kellene ismerni a kapcsolódó hatalmas hazai és nemzetközi jogi szabályozást a diszfunkciók kiküszöbölése érdekében. Ez azonban jogilag is nagy munka, alapot és időt igényel, hát még politikailag...

JEGYZETEK

- ¹ A kutatásnak lassan önálló tárgya lehet az 1999 óta publikált írások, elemzések feldolgozása. Csupán néhány a majdani teljes listához: Csuday Balázs: A státus-avagy kedvezménytörvény: a törvény koncepciójának létrejötte. *Pro Minoritate*, 3–4/2000. 5–18. p.; Alliquander Tamás – Réz Ádám: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény oktatási vonatkozásai. *Magyar Felsőoktatás*, 4/2002. 8–9. p.; Tóth Judit: Státusmagyarság. *Mozgó Világ*, 4/2001. 12–19. p.; Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem. *Magyar Kisebbség*, (Kolozsvár) 1/2002. 103–112. p.
- ² Tóth Judit: A diaszpóra a jogszabályok tükrében. In Sik E. – Tóth J. (szerk.): *Diszkurzusok a vándorlásról*. Budapest, 2000, Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont (MTA Politikai Tudományok Intézete), 185–217. p.; Tóth Judit: A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről. In Tóth Judit (szerk.): *Schengen (A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában)*. Kisebbségkutatás Könyvek. Budapest, 2000, Lucidus, 123–173. p.
- ³ Bővebben lásd Tóth Judit: Migráció, külföldiek foglalkoztatása. *Európai Tükör*, 5/1997. 65–84. p.; Tóth Judit: A munkavállalók migrációjával, a külföldiek foglalkoztatásával összefüggő kérdésekről az EU-csatlakozásra készülés szempontjából. In Laky Teréz (szerk.): *A munkaerő migrációja és az Európai Unió*. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 61. kötet. Budapest, 1999, 39–62. p.
- ⁴ A szemelvények és a kérdés részletes kifejtése megtalálható Tóth Judit és Hárs Ágnes tanulmányában: *A személyek, így benne a munkaerő szabad áramlásának hatásai és az EU-csatlakozás*. Kézirat. Budapest, 2002, Kopin–Datorg.

- ⁵ (VI. 25.) Kormányhatározat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény végrehajtásáról, valamint a 2002. évi önkormányzati és kisebbségi önkormányzati választásokhoz kapcsolódó intézkedésekről, 2035/2002. (II. 18.) Kormányhatározat a „Magyarigazolvány” és a „Magyar hozzártatózó igazolvány” bevezetésével kapcsolatos belügyi és külügyi feladatok költségvetési támogatásáról, 2002/2002. (I. 11.) Kormányhatározat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásának költségeiről, 2374/2001. (XII. 18.) Kormányhatározat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásával összefüggő intézkedésekről, 2218/2001. (VIII. 28.) Kormányhatározat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásának költségeiről, 2106/2001. (V. 16.) Kormányhatározat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásával összefüggő egyes feladatok fedezetéről.
- ⁶ Felhasználtam *A státustörvényről a Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében* című előadásom anyagát. Teleki Intézet – XXI. Század Intézet Konferenciája, Budapest, 2001. november 30.
- ⁷ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. 2001, Osiris, 197–198. p.
- ⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 22 October 2001 (CDL-INF [2001] 19), „Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state” adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19/20 October 2001).
- ⁹ Tóth, Judit: Pulling the Wool over Hungarian Eyes. Kiadás alatt. *Regio*, 2002.
- ¹⁰ Szezonális munkavállalásról szóló megállapodás, évente 6 hónapra, évi 8000 fő részére, valamint gyakornokok cseréjéről szóló megállapodás, évi 700 fő részére, ha az illető 18–35 év közötti, 12–18 hónapra (meghosszabbítással együtt).
- ¹¹ Interjú Bársony Andrással (KüM politikai államtitkára). Ősztől változhat a státustörvény. *Népszabadság*, 2002. augusztus 10.