

Nagy Csongor István

Státustörvény és EU-csatlakozás, van-e helye a kedvezménytörvénynek az EU-ban?

I. Bevezetés

Aligha találunk olyan törvényt a rendszerváltozás utáni magyar jogtörténetben, amely akkora nemzetközi vitát kavart volna, mint a státustörvény. Mára már látható, hogy a törvény belföldi vitájánál és elfogadásánál nagyságrendekkel komolyabb problémákat vetett és vet fel annak nemzetközi visszhangja és összhangba hozása a különböző nemzetközi szabályozási rezsimekkel. Különösen igaz ez azért, mert Magyarország 2004. május elsejétől az Európai Unió tagja lesz, és – mint ilyen –, a közösségi jog szupremáciája alá kerül, így nem csak a jelenleg felmerült nemzetközi jogi akadályokat kell sikeresen vennie, de meg kell felelnie egy másik jogrendnek is.

A jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy milyen *külső keretek határolják be a Magyar Köztársaságnak a határon túl szakadt magyarokkal kapcsolatos politikáját*, milyen eszközök állnak Magyarország rendelkezésére, hogy támogassa a külhonba szakadt magyarságot. Ennek vizsgálata előtt azonban röviden ki kell térni a *státustörvény koncepciójára*, pontosabban céljára, hiszen e nélkül aligha vizsgálhatók a rendelkezésre álló eszközök. Megítélésem szerint ugyanis ezek az eszközök csupán a határon túli magyarokkal kapcsolatos politika finalitása szempontjából határozhatóak meg. Ennek vizsgálata alapján kereshetjük meg azokat az eszközöket, amelyek az adott külső kereten belül maradvá képesek elérni a szándékozott eredményt – vagy legalábbis tendenciát.

A státustörvény vonatkozásában fontosnak tartom kitérni annak *egyes területeire*. Bár a törvény nem fogja át a határon túli magyarokkal kapcsolatos politika egészét, azonban ennek kerettörvényeként szolgál, amely ugyan számos végrehajtási jogszabály révén valósul meg, azonban a kérdés vizsgálatának kiindulópontja, szabályozási területei egybeesnek a vizsgált politika területeivel.

Ezt követően kerül sor az egyes *külföldi szabályozási példák* elemzésére. Bár a magyar státustörvényhez leginkább hasonlatos jogszabályokat elsősorban Közép-Európában találunk, kitérek az EU tagállamok hasonló szabályozására is. Ezen a részen belül típusok, modellek alkotására töreksem, illetve kitérek az egyes szabályozási területeken megtalálható megoldásokra. Az egyes külföldi megoldások vizsgálata két szempontból is fon-

tos. Egyrészt vélelmezhető, hogy az egyes EU tagállamok szabályai megfelelnek a közösségi jognak, hiszen ezekkel kapcsolatban még nem indult eljárás sem. Másrészt a nemzetközi jogi keretek szempontjából nagy jelentősége van az államok szabályozási gyakorlatának, amelyet ez idáig nem kifogásoltak, tehát általánosságban elfogadottnak tekinthető, továbbá, amint azt a későbbiekben látni fogjuk, feltételezhető, hogy az az állam, amely egyoldalú intézkedéseket tett egy másik állam területén élő kisebbséggel kapcsolatban, nem kifogásolja, ha ez a másik állam hasonló intézkedéseket tesz azon kisebbségei irányában, amelyek az előbbi ország területén élnek.

Ezután kerül sor a vonatkozó *nemzetközi jogi normák* vizsgálatára. Ebben a részben az általános nemzetközi jog szabályaival és a közösségi joggal foglalkozom. Az előbbi a törvény jelenlegi nemzetközi kereteit adja, azonban a kérdéses szabályoknak nemsokára meg kell felelniük az utóbbi rezsim rendelkezéseinek is.

Az elemzés eredményeképpen megállapított *konklúziókban* az egyes területeken meglévő csatlakozás utáni mozgásteret állapítom meg, az egyes szabályozási területekre is lebontva.

A kutatás *módszerével* kapcsolatban fontosnak tartom leszögezni, hogy célom azoknak az eszközöknek és mozgástérnek a meghatározása volt, amelyekkel és amelynek keretein belül Magyarország a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikáját folytathatja. Ezeknek a jogtudományi kérdéseknek a vizsgálata csak a tudományos objektivitás révén lehet célravezető. A tanulmány írása során tudatosan kerültem a szubjektív értékszempontok alkalmazását annak érdekében, hogy a „mit tegyünk” ne befolyásolja a „mit tehetünk” vizsgálatát. Természetesen az egyes eszközök is különböző minőségű és mélységű jogokat jelentenek. Az ezek közötti választás, illetve az egyes jogok mértékének – milyen hosszú időre szóljon a munkavállalási engedély stb. – meghatározása azonban politikai döntés, amely nem lehet a jelen elemzés tárgya.

II. Státustörvény

II.1. A HATÁRON TÚLI MAGYAROKKAL KAPCSOLATOS POLITIKA, ILLETVE A STÁTUSTÖRVÉNY CÉLJA, KONCEPCIÓJA

A státustörvény *alkotmányjogi alapja* az Alkotmány 6. § (3) bekezdése, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Az idézett „felelősségi klauzula” azon kevés alkotmányjogi normák közé tartozik, amelyeket még közvetve sem értelmezett az Alkotmánybíróság, így annak autentikus tartalma nem állapítható meg. Annyi mindenesetre megállapítható, hogy a határon túli magyarokért való felelős-

ség alkotmányos elv, azonban normativitása már vitathatóbb. Az Alkotmány nem ír elő konkrét törvényhozási feladatot, azonban kategorikusan megfogalmazza a magyar állam köteleességét. Kukorelli István alkotmánybíró álláspontja szerint azonban a „felelősségi klauzulából” levezethető a *sui generis* jogállás. (Kukorelli, 178.)

A *státustörvény* preambulumban utal az Alkotmány idézett rendelkezésére, és a törvény *céljaként jelöli meg* a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozásának, szülőföldjükön való boldogulásának, valamint nemzeti azonosságtudatának biztosítását. Ezt az ünnepélyes célkitűzést a *gyakorlat nyelvére így lehetne lefordítani*: a környező államokban élő magyarok a többségi lakossághoz képest hátrányos helyzetben vannak, amely kiterjed mind a politika, a kultúra, mind a gazdaság területére. Bár ezeknek az országoknak a jogrendje nem alkalmaz formális diszkriminációt, azonban a szociológiai valóság azt mutatja, hogy a magyar kisebbségek térvészése a közéletben és a gazdaságban folyamatos, a magyar kisebbségek száma és aránya folyamatosan és jelentős mértékben csökken. Márpedig a környező államok az asszimiláció és a kivándorlás ellen nem tesznek semmit. „Nem lenne szükség státustörvényre és magyar állami támogatásra, ha igaz lenne az az állítás, mely szerint az illető országok – ha nem is pozitívan, de legalább etnikulturális értelemben – semlegesen viszonyulnak a nemzeti kisebbségekhez.” (Kántor, 7.) Szabó Tibor megfogalmazásában: a „törvény nem titkolt célja, hogy – ellentétben az 50 év tendenciájával, amikor nagyon sok határon túli magyar úgy érezte, hogy nem igazán érdemes magyarnak lenni, magyarul tanulni, vállalni a magyarságot – hozzájáruljon e mentalitás megváltozásához, ahhoz, hogy valóban, akár az érdek mentén is érdemesnek tartsa valaki a magyar nyelvet tanulni, magyar nyelven érettségizni, magyar nyelven járni egyetemre.”¹

Szociolingvisztikai kutatások igazolják, hogy az érdekebecsatornázási képesség mellett az érdekképviselési/érdekvédelmi jellemzők, ezen belül elsősorban a gazdasági és a képzettségi státuson alapuló társadalmi presztízs és a szervezettség szintje, azt is meghatározzák, hogy az adott nemzetiség milyen kedvvel, milyen mértékben és milyen formában veszi át az állam hivatalos nyelvét. Kutatások igazolják, hogy az államnyelv, a közintézetek, az iskolák, a hivatalok, a rendőrség stb. nyelve, a nemzetiségek számára általában a tekintély, a presztízs és az erő jelképe. Ennek a jelenségnek az érvényesülése azonban függ a társadalomban elfoglalt helytől is. Jellemző példája ennek a romániai németeknek a román nyelvhez való viszonyulása. A román nyelvet, bár ebben az időszakban Románia hivatalos nyelve volt, az erdélyi németek alig használták egymás közötti kommunikációjukban. „A II. világháború előtt ez a nyíltan privilegizált csoport gazdaságilag is uralkodó szerepet töltött be az európai perifériának egy viszonylag fejletlen országában. A román nyelv munkahelyi használata a németek társadalmi

süllyedését jelentette. A németek, ha egyáltalán használják a román nyelvet, azt csak bizonyos alacsonyra értékelt beszédeseményekben teszik. A beszédeseményeknek egy térbeli metaforájával azt mondhatjuk, hogy a két nyelv vagy teljesen elkülönül és teljesen más forrásból ered a presztízszük, vagy a román a németbe a legkevésbé előkelő módon, alulról került be.” (Gal, 148.)

Más a helyzet egy olyan kisebbségi csoport esetén, amely a többségi társadalomhoz, nemzethez képest deklasszált és gyengén szervezett. Amikor Burgenlandban „az állam kötelezővé tette az oktatásban és a közigazgatásban a német nyelvet (...) a magyarok érvényesülése ehhez a nyelvhez kötődött, s így az számukra a magas státusz és a presztízsz szimbóluma lett. A német nyelv így a magyar nyelvű beszélgetésekbe felülről hatolt be mint a tekintély nyelve.” (Gal, 148.) A gazdasági és társadalmi különbségek Burgenlandban a magyar nyelv „haszontalanná” válását eredményezték, míg Erdélyben a német nyelv újfajta haszonra tett szert.

A határon túli magyarság társadalmi státusza az erdélyi német példától halad a burgenlandi magyar felé. Kétségtelen, hogy például az erdélyi magyarság gazdasági-társadalmi státusza soha nem érte el az erdélyi németekét, azonban az is vitathatatlan, hogy jellemző módon meghaladta az országos vagy az erdélyi román átlagot. Ez a társadalmi presztízsz beszűkülőben van, és 1945 után egyértelműen elindult a deklasszáció irányában, ami hihetetlenül felgyorsíthatja a nyelvi, majd a nemzetiségi spontán asszimilációt. (I. Nagy Cs., 306–307.)

A magyar státustörvény – ahogyan arra Bakk Miklós rávilágít – a 90-es években kezdődött új és progresszív nemzetközi kisebbségvédelmi folyamat kudarca, amelynek keretében született egyezmények és soft law dokumentumok képtelenek voltak megoldani a magyar kisebbség fentiekben vázolt problémáját, de még csak a megoldás reményét sem hozták meg a határon túli magyar közösségek számára. „A határon túli támogatások rendszere a korábban létező keretek közt is továbbfejleszthető lett volna, a státustörvény mellett szóló érvek egyik legerősebbike épp az, hogy az intézményfejlesztés önmagában képtelen megoldást kínálni arra a helyzetre, melynek folytán a magyar kultúra Erdélyben folyamatosan teret és presztízst veszít a román állam immár kis életvilágokat is elérő, kulturális hegemóniát fenntartó hatalmával szemben. E hegemóniával szemben vált szükségessé, hogy a magyar nyelv és kultúra presztízstöbbletét a magyar állam a nyelv és kultúra használóinak közvetlenül, egyéni jogosultságok alapján biztosított kedvezményekkel növelje, mintegy részeltetvén őket – még ha nagyon kis mértékben (szinte jelképesen) is – azokból a modernizációs előnyökből, amelyeket e nyelv és kultúra ismerete Magyarország civilizációs és integrációs előnye mellett biztosít.” (Bakk, 24.)

II.2. A HATÁRON TÚLI MAGYAROKKAL KAPCSOLATOS POLITIKA RÉSZTERÜLETEI, AZ EGYES RÉSZTERÜLETEK CSOPORTOSÍTÁSA

A határon túli magyarokkal kapcsolatos politika egyes részterületei, ha csak említés szintjén is, de mind megtalálhatók a státustörvényben. Ez abból adódik, hogy a jogszabály, amint azt a fentiekben említettük, kerettörvény. Ezeknek a területeknek a csoportosítása több szempontból is lehetséges, azonban jelen elemzésben a funkcionális csoportosítás tűnik a legcélravezetőbbnek. Az egyes területeket *aszerint érdemes tipizálni*, hogy a nemzetközi jog és a közösségi jog hogyan viszonyul az egyes típusokhoz, hiszen a külső keretek vizsgálata során ennek a rendszernek az alapján kell az elemzést lefolytatni. Ennek megfelelően az egyes jogokat tekinthetjük *kulturális-oktatási*, illetve *gazdasági jellegűeknek*. A jogok harmadik csoportját az idegenrendészeti kedvezmények jelenthetnék, ilyeneket azonban a státustörvény sajnos nem tartalmaz. Ennek ellenére fontos ennek a kategóriának a használata, mert a külföldi jogszabályokban rendre előfordul, és az EU-csatlakozást követően elkerülhetetlen a kérdés átgondolása. A kulturális-oktatási kedvezményeken belül megkülönböztethetünk olyanokat, amelyek bár nem kapcsolódnak szorosan a kultúrához, annak járulékos kedvezményei, tehát a kulturális kedvezmények igénybevételéhez elengedhetetlenek vagy jelentős mértékben megkönnyítik azt.

A kedvezményeket további szempontok szerint csoportosíthatjuk, amelyeknek szintén jelentősége lesz a későbbiekben. A kedvezmények lehetnek *alanyi jogon járók* (szűk értelemben vett kedvezmények) vagy *pályázati úton elnyerhetőek* (támogatások). A *jogosultak lehetnek* magánszemélyek vagy szervezetek. A kedvezményeket nyújthatják *Magyarország vagy más ország területén*.

Az alábbiakban tehát a kedvezményeket a kulturális és gazdasági kedvezmények felosztása szerint tárgyaljuk, ezeken belül azonban megkülönböztetjük az alanyi jogon járó kedvezményeket és a pályázati úton elnyerhető támogatásokat. Ezt megelőzően fontos kitérni a törvény személyi hatályára és a magyarigazolvány kérdéseire.

II.2.1. A státustörvény személyi hatálya és a magyar igazolvány

A státustörvény hatálya *magánszemélyekre és határon túli magyar szervezetekre* terjed ki. A magánszemélyek közül azokra, akik a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, Romániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkeznek, nem magyar állampolgárok, magukat magyar nemzetiségűnek vallják és a magyar állampolgárságot nem önkéntes lemondással veszítették el, továbbá nem rendelkeznek állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel. A törvény hatálya kiterjed az így meghatározott sze-

mély együttélő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre, ha azok nem magyar nemzetiségűek. (1. §)

A törvény hatálya alá tartozó személyek a törvényben meghatározott kedvezményeket és támogatásokat a jogszabálynak megfelelően kiállított magyar igazolvány, illetve magyar hozzátartozói igazolvány *birtokában vehetik igénybe*. (2. § (1) bek.) Az igazolványok kiadásával, cseréjével, visszavonásával és nyilvántartásával összefüggő hatósági ügyekben *első fokon* a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala jár el.² Az elbíráló hatóság az igazolványt akkor állítja ki, ha a kérelmező személy olyan *ajánlással* rendelkezik, amelyet a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek képviselőjében az adott államban eljáró, a Magyar Köztársaság Kormánya által ajánló szervezetként elfogadott szervezet *állított ki*, továbbá, amely *tanúsítja* a kérelmező magyar nemzetiségét az általa (kiskorú kérelmező esetén törvényes képviselője által) tett nyilatkozata alapján, tanúsítja aláírásának hitelességét, valamint tartalmazza az egyéb szükséges adatokat.³ A magyar igazolvány tehát akkor állítható ki, ha a kérelmező magyar nemzetiségű, és ezt egy határon túli, erre feljogosított magyar szervezet elismeri, illetve igazolja.

II.2.2. Kulturális-oktatási jogok

II 2.2.1. Alanyi jogon járó kulturális-oktatási kedvezmények

Kulturális gyűjtemények és a könyvtárak látogatása, szolgáltatásaik igénybevétele: az e törvény hatálya alá tartozó személyeket a kultúra területén Magyarországon a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg. Ennek megfelelően Magyarország biztosítja számukra különösen a közművelődési intézmények használatának jogát és ezen intézmények szolgáltatásai igénybevételének lehetőségét, a kulturális javak hozzáférhetővé tételét a nyilvánosság és a kutatás számára, a műemléki értékek és a rájuk vonatkozó dokumentumok hozzáférhetővé tételét, a védett személyes adatot tartalmazó levéltári anyagok tudományos célból történő kutatását, amennyiben a határon túli magyar személy állandó lakóhelye szerinti szomszédos állam részese a személyes adatok védelméről szóló nemzetközi egyezménynek. A törvény hatálya alá tartozó személyek jogosultak bármely állami fenntartású nyilvános könyvtár szolgáltatásainak igénybevételére, és ingyenesen illetik meg a következő alapszolgáltatások: könyvtárlátogatás, a könyvtár által kijelölt gyűjteményrészek helyben használata, az állományfeltáró eszközök használata, információk a könyvtár és a könyvtári rendszer szolgáltatásairól, beiratkozás esetén a nyomtatott könyvtári dokumentumok kölcsönzése a könyvtár használati szabályzatában meghatározott feltételek szerint. (4. §)

Akadémiai tagság: a törvény hatálya alá tartozó magyar tudósok az MTA külső, illetőleg köztestületi tagjai lehetnek. (5. §)

Kitüntetések, ösztöndíjak: a Magyar Köztársaság biztosítja annak lehetőségét, hogy a magyarság szolgálatában, a magyar és az egyetemes emberi értékek gyarapításában kifejtett kimagasló, példamutató tevékenységük elismeréséül a törvény hatálya alá tartozó személyek a Magyar Köztársaság állami kitüntetéseiben, illetőleg a miniszterek által alapított kitüntető címekben, díjakban, oklevelekben részesüljenek. Az állami ösztöndíjak feltételeinek megállapításakor a törvény hatálya alá tartozó személyek számára biztosítani kell az ösztöndíjak odaítélésének a lehetőségét. (6. §)

Részvétel a felsőoktatásban: az e törvény hatálya alá tartozó személyek – a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX törvény magyar állampolgárokra vonatkozó rendelkezései szerint, a törvényben meghatározott feltételek mellett – jogosultak a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeiben egyetemi, főiskolai szintű alapképzésben, kiegészítő alapképzésben, rész-képzésben, doktori (PhD) és mesterképzésben (DLA), általános, illetőleg szakirányú továbbképzésben, akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szak-képzésben részt venni.⁴

A határon túli magyar pedagógusok továbbképzése: az e törvény hatálya alá tartozó, a szomszédos államban magyar tannyelven oktató határon túli magyar pedagógus jogosult – az oktatási miniszter által meghatározott éves keretszámban – magyarországi rendszeres továbbképzésben részt venni, és a törvényben meghatározott kedvezményeket igénybe venni.⁵

Az e törvény hatálya alá tartozó határon túli magyar pedagógusok, valamint a szomszédos állam felsőoktatási intézményeiben oktatók külön kedvezményben részesülnek. A határon túli magyar pedagógusok és oktatók által igénybe vehető kedvezmények megegyeznek a jogszabályban a magyar állampolgárságú pedagógusok részére kiadott pedagógusigazolvánnyal igénybe vehető kedvezményekkel. (12. §)

II.2.2.2. Kulturális-oktatási támogatások

A szülőföldön nyújtható nevelési-oktatási támogatás, továbbá tankönyv- és taneszköz-támogatás kiskorú gyermekek után: nevelési-oktatási támogatásban részesülhet az a törvény hatálya alá tartozó szülő, aki saját háztartásában legalább két kiskorú gyermeket nevel, minden olyan gyermeke után, aki az életkorának megfelelő nevelési vagy oktatási intézménybe jár, és abban magyar nyelvű nevelésben vagy oktatásban részesül, továbbá az említett nevelési, oktatási intézmény a szülő lakóhelye szerinti szomszédos állam területén működik. *Tankönyvtámogatásban és taneszköz-támogatásban* részesülhet az a szülő, aki saját háztartásában nevelt kiskorú gyermekének tanításáról a lakóhelye szerinti szomszédos állam területén működő oktatási intézményben magyar nyelven gondoskodik.

A nevelési-oktatási támogatás, illetőleg a taneszköz-támogatás *iránt az e célból létrehozott közhasznú szervezethez lehet kérelmet benyújtani.* A kére-

lem elbírálása során a közhasznú szervezet kikéri az adott szomszédos államban működő ajánló szervezetnek a magyar oktatási miniszter egyetértésével kialakított állásfoglalását arról, hogy az adott nevelési vagy oktatási intézményben biztosított-e a magyar nyelven folyó nevelés, oktatás. (14. § (1)-(3) bek.)

Oktatási támogatás felsőfokú tanulmányokat folytatóknak: az e törvény hatálya alá tartozó személy az adott szomszédos állam felsőfokú oktatási intézményében folytatott tanulmányaihoz *támogatás iránti pályázatot nyújthat be az e célból létrehozott közhasznú szervezethez.* (14. § (4) bek.)

II.2.2.3. Járulékos kedvezmények és támogatások

Társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás: az egészségbiztosítási és nyugdíjjárulék fizetésére munkaviszonyuk alapján nem kötelezett egyén az általa Magyarországon – saját költségtérítés mellett – igénybe vehető *egészségügyi szolgáltatás költségeinek megtérítését* – a szolgáltatás igénybevételét megelőzően – *az e célból létrehozott közhasznú szervezettől pályázat útján igényelheti.* A törvény hatálya alá tartozó személy Magyarországon az azonnali egészségügyi ellátást igénylő esetekben a kétoldalú szociális biztonsági (szociálpolitikai) egyezmények rendelkezései szerinti feltételekkel jogosult az ellátásra. (7. § (2)-(3) bek.)

Utazási kedvezmények: a törvény hatálya alá tartozó személy Magyarországon a belföldi helyi és helyközi menetrend szerinti tömegközlekedési eszközökön – vasúti utazás esetén annak 2. kocsiosztályán – *utazási kedvezményekben részesül. Korlátlan számú díjmentes utazásra* jogosult a 6. életévét be nem töltött gyermek, illetve a 65. életévét betöltött személy. A törvény hatálya alá tartozó személy *90%-os utazási kedvezményre* jogosult a belföldi helyközi tömegközlekedési eszközön évente négy alkalommal, valamint csoportos utazás esetén a 18 éven aluli, a törvény hatálya alá tartozó személyek legalább tíz főből álló csoportja, és a velük utazó két nagykorú kísérő évente egy alkalommal. (8. §)

Diákkedvezmények: a szomszédos állam közoktatási intézményében tanulói jogviszonyban álló, magyar tannyelven tanuló vagy bármely felsőoktatási intézményben hallgatói jogviszonyban álló, a törvény hatálya alá tartozó személy jogosult a magyar állampolgárok által – a vonatkozó jogszabályok keretei között – diákigazolvánnyal igénybe vehető kedvezményekre. (10. §)

II.2.3. Gazdasági kedvezmények

II. 2.3.1. Munkavállalási előny

A törvény hatálya alá tartozó személy a Magyar Köztársaság területén *munkavállalási engedély alapján foglalkoztatható.* Az engedélyezési eljárás során a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vo-

natkozó általános szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az engedély naptári évenként összesen *három hónap időtartamra a munkaerőpiaci helyzet vizsgálata nélkül adható ki*. Külön jogszabály hosszabb időtartamra szóló engedély kiadását is lehetővé teheti ugyanilyen módon.

A munkavállalás jogszabályi feltételeinek megteremtésével kapcsolatos kiadások, így különösen az ahhoz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés, a munka- és egészségügyi alkalmasság előzetes igazolásához szükséges eljárás költségeinek megtérítését az érintettek az e célból létrehozott közhasznú szervezettől pályázat útján kérelmezhetik. (15–16. §)

II 2.3.2. Társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás

A fentiek alapján foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében a *Magyar Köztársaság területén munkát végző*, a törvény hatálya alá tartozó személyek – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a magyar társadalombiztosítási szabályokban meghatározott *egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járuléknak megfelelő összeget kötelesek fizetni* a külön jogszabály által erre kijelölt szervnek. E befizetés alapján a munkavállaló a külön jogszabályban meghatározott körű egészségügyi és nyugdíjellátásra szerez jogosultságot. (7. § (1) bek.)

II.2.4. Szervezetek támogatása

II.2.4.1. Határon túli kihelyezett képzés

A Magyar Köztársaság a határon túli magyarság anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését azzal is elősegíti, hogy támogatja az akkreditált magyar *felsőoktatási intézmények tagozatának a szomszédos államokba történő kihelyezését, szervezését és működését*.⁶

A Magyar Köztársaság *támogatja a szomszédos államokban magyar nyelvű képzést folytató, az adott államban akkreditációt vállaló felsőoktatási intézmények (tagozat, szak stb.) létesítését, működését, fejlesztését*. A megvalósításhoz szükséges pénzügyi forrás az e célból létrehozott közhasznú szervezettől pályázat útján igényelhető. (13. §)

II.2.4.2. A közszolgálati hírközlő szervek feladatai

A magyarországi közszolgálati hírközlő szervek rendszeresen gondoskodnak a határon túli magyarokról szóló információk összegyűjtéséről és továbbításáról, valamint a határon túli magyarok számára a Magyarországról és a magyarságról szóló információk eljuttatásáról. Ezek a magyar és az egyetemes szellemi és kulturális értékek közvetítését, a tárgyilagos kép kialakítását a világról, Magyarországról és a magyarságról, a kisebbségben élő magyar nemzeti közösségek azonosságtudatának, anyanyelvének, kultúrájának megőrzését szolgálják. A Magyar Köztársaság a határon túli magyarság számára közszolgálati televízió-műsor készítését és sugárzását az e

célt szolgáló szervezet létrehozásával és működtetésével biztosítja. Az ehhez szükséges pénzügyi forrásokat a központi költségvetés fedezi. (17. §)

II.2.4.3. Határon túli szervezetek támogatása

A Magyar Köztársaság támogatja a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek céljait elősegítő – valamely szomszédos államban működő – szervezeteket. A támogatások elnyerése érdekében az e célból létrehozott jogszerűen működő közhasznú szervezethez pályázatot nyújthat be az a szervezet, amelynek célja a magyar nemzeti hagyományok megőrzése, támogatása, kutatása, a magyar nyelv, irodalom, kultúra, népművészet megőrzése, ápolása, a határon túli magyar felsőoktatás támogatása oly módon, hogy elősegíti magyarországi oktatók vendégtanárként történő fogadását, a magyar kultúrkincs körébe tartozó műemlék helyreállítása, fenntartása, a határon túli magyar nemzeti közösség által lakott területen a hátrányos helyzetű települések népességmegtartó erejének javítása, a falusi turizmus fejlesztése, a Magyar Köztársasággal való kapcsolattartás infrastruktúrális feltételeinek megteremtése, fejlesztése, egyéb, a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek céljait elősegítő tevékenység. (18. §)

III. Külföldi szabályozási példák

A külföldi szabályozási példák elemzése keretében a határon túli kisebbségekkel kapcsolatos anyaországi szabályozás egyes részkérdéseit összehasonlító jogi szempontból vizsgáljuk. Ezt megelőzően ki kell térni néhány előzetes kérdés vizsgálatára. Az összehasonlítás során a legcélravezetőbb, ha tartalmi értelemben hasonlítjuk össze nemcsak az egyes jogszabályokat, hanem az egyes országok ez irányú politikáját, illetve ennek megvalósulását. Ebbe a körbe tartozik a kompetens szervek tevékenysége, a létrehozott közhasznú szervezetek, az egyes ösztöndíj- és támogatási formák fungálása. Ez azonban egyrészt túl tágra szabná az elemzés kereteit, másrészt nem vinne sokkal közelebb annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen kereteken belül mozoghat a magyar jog a határon túli magyarok támogatása során. Ezért fontos, hogy az adott jogszabályi keretek jelentsék a vizsgálat elsődleges tárgyát. Természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül az egyes államok politikái sem azzal a fenntartással, hogy nem jelenthetik az elemzés centrumát.

A fentiek alapján megkülönböztethetjük azokat az országokat, amelyek többé-kevésbé *átfogó jogszabályi keretet* hoztak létre a határon túli honfitársak státuszának szabályozására, és azokat, amelyek csupán *általános politikával, programokkal és eseti jogszabályi normákkal* rendelkeznek a kérdéssel kapcsolatban. Ilyen politikával rendelkezik Írország és Spanyolország. Bár Olaszország rendelkezik a határon túli olaszokkal kapcsolatos jogsza-

bállyal, ez nem több mint egy általános regionális támogatási program jogszabályi kiindulópontja, gyakorlatilag egy költségvetési előirányzat biztosítása ezen programok számára. Ebbe a csoportba sorolható Németország is. A kérdéssel kapcsolatos német politika korábban egyértelműen támogatta a bevándorlást, mára azonban elsősorban a szülőföldön való megmaradás elősegítése, az identitás megőrzése a célja. Bár Németország az állampolgárság megszerzésénél jelentős előnyben részesítette és részesíti ma is a német származásúakat, sőt, német állampolgár és a külföldi kategóriája mellett a státusnémet jogállást is bevezették, ez utóbbi csupán az állampolgárság megszerzésének egyik előstátusa, tehát azok kapták meg, akik letelepedtek a Német Szövetségi Köztársaságban. Különösen fontos ennek a csoportnak az elhatárolása, mert a vonatkozó szakirodalomban és elemzésekben gyakran szerepelnek példaként a határon túli nemzetrészekkel kapcsolatos rendelkezések példáiként. Az elemzés tárgya azonban a határon túli kisebbségek anyaországi támogatása a szülőföldön való megmaradás érdekében, és nem azoknak a rendelkezéseknek a vizsgálata, amelyek az adott származású személyek bevándorlását vagy betelepődését hivatottak elősegíteni.

Az összehasonlító elemzés körében a következő részkérdéseket vizsgáljuk. Elsődleges kérdés a jogszabályok hatálya, a jogosultságok igénybevételehez szükséges dokumentumok, igazolványok szabályai és ezen igazolványok kiadásának eljárása. Ezt követően vizsgáljuk azokat az idegenrendszeti szabályokat, amelyek a kérdéses státusú személyek beutazását, tartózkodását rendezik. A kulturális-oktatási és gazdasági jogokat külön vizsgáljuk. Végül röviden kitérünk a szervezetek és programok támogatására.

III.1. AZ EGYES TÖRVÉNYEK HATÁLYA

Az egyes törvények általában *mind magánszemélyekre, mind szervezetekre* kiterjednek, különleges státust biztosítva az előbbieknek. Ez alól kivétel a portugál jogszabály, amely nem biztosít speciális jogállást, csupán szervezetek és programok támogatásáról rendelkezik. A román törvény is speciális hatályú. Ez utóbbi olyan szervek és alapok létrehozásáról rendelkezik, amelyek biztosítják a határon túli románok számára egyes támogatások igénybevételét, illetve igénylését, azonban a kérdést részleteiben nem szabályozza, csupán kereteket és célokat határoz meg.

A vizsgált jogszabályok általában *nemzetiségi származást vagy nemzeti séghez tartozást* követelnek meg a különleges státus megadása érdekében. *Nem ritka a hatály adott állam polgáira vagy meghatározott régió lakosaira való korlátozása.*

A bolgár törvény határon túli bolgárnak tekinti azt a személyt, akinek felmenő ágon legalább egy bolgár származású rokona van, akinek bolgár

nemzettudata van, és más állam területén huzamosan vagy állandóan tartózkodik (BT 2. §). A görög jogszabály hatálya a görög származású albán állampolgárokra terjed ki (GR 1. §). A külföldi szlovák státusát az a nem szlovák állampolgár kaphatja meg, aki szlovák nemzetiségű vagy szlovák etnikai származással, illetve szlovák kulturális-nyelvi tudattal rendelkezik. Az rendelkezik szlovák etnikai származással, aki szlovák nemzetiségű vagy felmenői közül három generációig felmenően szlovák nemzetiségű volt. A szlovák kulturális-nyelvi identitástudat alatt a legalább passzív nyelvtudás, valamint a legalább alapfokú szlovák kultúrtörténeti műveltség vagy a szlovák etnikai közösségtudat aktív megnyilvánulásai értendők (SZT 2. § (2)-(3); (6) bek.). A szlovén országgyűlési határozat őshonos szlovén kisebbségekről és azok tagjairól beszél. Az orosz törvény értelmében külföldi honfitársak a külföldön élő orosz állampolgárok, a Szovjetunió volt állampolgárai, azok, akik emigráltak, és azok, akik az előbbi három kategóriába tartozó személyektől származnak (OrT 1. § (2) bek.). Az osztrák törvény hatálya a német vagy ladin nyelvi közösség azon tagjaira terjed ki, akik a Dél-Tiroli tartományban születtek, és magukat a német vagy ladin nyelvi közösséghez tartozónak nyilvánították a legutolsó népszámlálás alkalmával, továbbá nem osztrák állampolgárok. A törvény azokra is kiterjed, akik nem Dél-Tirolban születtek ugyan, de magukat a német vagy ladin nyelvi közösséghez tartozónak nyilvánították a legutolsó népszámlálás alkalmával, és legalább egy német vagy ladin anyanyelvű szülejük van (OszT 1. §).

A görög jogszabály hatálya kiterjed azokra is, akik nem tartoznak az adott nemzethez, azonban *olyan személynek a rokonai, családtagjai, aki az adott jogállással rendelkezik*. Így a házastársak és a családtagok ugyanolyan speciális státusra jogosultak, származásuktól függetlenül, mint a görög nemzetiségűek (GR 1. § (2) bek.).

Az osztrák törvény kivételével, amelynek értelmében az érintett személyekre *ex lege terjed ki a törvény hatálya*, mindegyik jogszabály az *anyaország konstitutív aktusához köti* a különleges jogállás megszerzését. Ennek keretében pedig valamilyen dokumentum vagy igazolás kerül kiállításra. Köztes megoldást képvisel a bolgár törvény, amelynek értelmében a bolgár származást olyan dokumentumokkal lehet bizonyítani, amelyeket bolgár vagy idegen állami szerv, az illetékes bolgár állami szerv által elismert, a határon túli bolgárokkal való kapcsolatok fenntartását ellátó szervezet, továbbá a Bolgár Pravoszláv Egyház állított ki. A bolgár származás bizonyítható a bolgár állampolgárság megállapítása iránti keresetbeadás révén is (BT 3. §).

A görög jogszabály értelmében a görög származású személyek, továbbá azok házastársa és családtagjai *speciális személyi igazolványt* igényelhetnek. Ez közhitelű hatósági igazolvány, amely önmagában alkalmas a törvényi jogosultságok igénybevételére, és emellett a személyazonosság igazolására (GR 1. §). Az orosz törvény értelmében a Szovjetunió volt állampolgárai

és a kivándoroltak honfitársi státusukat az erre a célra kiállított okirattal igazolják. A külföldön élő orosz állampolgárok állampolgárságukat bizonyító dokumentummal igazolhatják státusukat (OrT 3. § (1)-(2) bek.). A szlovák törvény olyan igazolvány kiadásáról rendelkezik, amely tartalmazza az adott személy személyes adatait, azonban csak érvényes úti okmánnyal vagy személyazonossági igazolvánnyal *együtt érvényes*. Az igazolványt a törvényből származó kedvezmények *megszerzése céljából állítják ki* (SZT 4. § (2) bek.).

Az igazolványok *kiadására az anyaország hatóságai és a külképviseletek jogosultak*, azonban, amint azt a fentiekben említettük, a *bolgár törvény* értelmében ehhez hasonló jogosultság illeti meg egyes kisebbségi szervezeteket és a Bolgár Pravoszláv Egyházat, hiszen azáltal hogy az általuk kiállított dokumentum alkalmas a bolgár származás igazolására, de facto ezek igazolják a kedvezmények igénybeviteléhez való jogosultságot. A görög törvény értelmében a speciális személyi igazolványt a külföldiekért felelős rendőrkapitányság adja ki. Az igazolvány csak a Görögország területén tartózkodó személyeknek adható ki (GR 1. §). Az orosz okiratokat külföldön a diplomáciai és konzuli képviseletek, belföldön a belügyminisztérium állítja ki (OrT 3. § (3) bek.). A külföldi szlovák igazolvány a külképviseleteken, illetve a külügyminisztériumban kérelmezhető, és az utóbbi állítja ki (SZT 3. §).

Az igazolvány kiadásának alapjául valamilyen tény bizonyítása szolgál, amely többnyire okirati bizonyítást jelent, és amely megtörténhet különböző okiratok, tanúsítványok, igazolások kiadásával. A *határon túli szervezetek bevonására az igazolvány kiadására irányuló eljárásba* különböző megoldásokat találunk. A speciális görög személyi igazolvány igényléséhez a kérelmezőnek az albán állampolgárság igazolására alkalmas, érvényes úti okmánnyal és a görög külképviselet által kiadott, egy- vagy ötéves érvényességű speciális, nemzeti vízummal kell rendelkezni. A személyi igazolvány lejárt érvényességű vízum birtokában is megadható. A nemzeti vízum kiadásához korábban az Észak-Epiroszi Görögök Szövetsége által kiadott, a görög származást igazoló okirat bemutatása mellett lehetett megszerezni. Jelenleg a görög származást a tiranai görög nagykövetség vizsgálja (GR 2. §). Az orosz törvény értelmében a kérdéses okiratok kiadásának alapjául szolgál minden olyan dokumentum, amely igazolja, hogy az illető személy orosz állampolgár, korábban orosz állampolgár volt, vagy ezek vér szerinti leszármazója és tartózkodási helye külföldön van (OrT 4. §). A kérelmező szlovák nemzetiségét vagy szlovák etnikai származását hiteles okirattal bizonyíthatja. Ez lehet születési anyakönyvi kivonat, keresztlevel, anyakönyvi kivonat, állampolgársági bizonyítvány vagy tanúsítvány a kérelmező tartózkodási helyéről. Amennyiben a kérelmező ilyen okiratot nem tud beszerezni, bemutathatja a lakóhelye szerint illetékes honfitársi szervezet tanúsítványát, ennek hiányában a városában élő két másik szlovák igazolását. A

kérelmező kulturális vagy nyelvi tudatát eddigi munkájának eredményével, a városában tevékenykedő honfitársi szervezet tanúsítványával, vagy ennek hiányában a lakóhelye szerinti országban élő két honfitársának igazolásával bizonyítja (SZT 2. § (4)-(5); (7) bek.).

III.2. A KÜLÖNLEGES JOGÁLLÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ SPECIÁLIS IDEGENRENDESZETI SZABÁLYOK

A határon túli nemzetiségekkel való kapcsolattartás elengedhetetlen feltétele a kedvező beutazási és tartózkodási szabályok alkalmazása, ezért *az egyes jogszabályok szinte kivétel nélkül rendelkeznek erről*. Ennek egyik módja, hogy *megkönnyítik az egyes engedélyek, illetve a vízum beszerzését*. A másik megoldás, hogy a különleges jogállást igazoló *igazolvány egyben beutazási engedély, illetve vízum is*.

A bolgár törvény értelmében, a határon túli bolgárok könnyített feltételekkel és eljárás szerint kaphatnak letelepedési engedélyt (BT 15. §). Az osztrák törvény szerint a törvény hatálya alá tartozó személyeknek nincs szükségük vízumra Ausztria területén való tartózkodáshoz (OszT 5. §). A görög származású albán állampolgároknak adott speciális személyi igazolvány érvényességi idején belül állandó tartózkodásra jogosít fel (GR 3. §). A külhoni szlovákoknak nincs szükségük meghívólevélre vagy vízumra a beutazáshoz, amennyiben azt kétoldalú nemzetközi szerződések lehetővé teszik, ideiglenes tartózkodásukra pedig külön előírások vonatkoznak (SZT 5. §).

Mivel számos helyen hivatkoznak rá, érdemes kitérni Németországnak a határon túli német kisebbséggel kapcsolatos politikájára, amely azonban nem jelenik meg jogszabályi formában, csupán közigazgatási gyakorlatot jelent. Bár Németország, akárcsak a többi schengeni állam, nem alkalmazhat pozitív diszkriminációt saját nemzetiségeivel szemben, amikor az egyetemes schengeni vízumot kibocsátja, hiszen ezeket a vízumkérelmeket közös és egységes szempontok szerint kell elbírálni, azonban ott, ahol a német hatóságok, külképviseletek mozgástere megmaradt, tehát azokban a kérdésekben, amelyek a jogalkalmazói mérlegeléstől függnek, a határon túli németekre kedvezőbb szabályokat alkalmaz, illetve biztosítja számukra a megadható mentességeket, kedvezményeket stb. Így egy schengeni állam például a bona fide elve alapján maga döntheti el, hogy egyszeri vagy többszöri, rövidebb vagy hosszabb időre szóló vízumot ad ki, illetve hogy teljes vagy mérsékelt vízumdíjat számol fel, avagy elengedi annak kifizetését (HTMH, 1512/1999. jelentés). Ki kell emelni azonban, hogy mindez nem jogszabályi rendelkezés, hanem csupán közigazgatási gyakorlat, amelynek befolyásolása esetleges, igazából a jogalkalmazók beállítottságától és nézeteitől függ, mintsem az állami politikától.

III.3. KULTURÁLIS-OKTATÁSI JOGOK

III.3.1. Alanyi jogon járó kedvezmények

III.3.1.1. A kultúra megismerése, a tudományos közéletben, és a közgyűjteményekhez való hozzáférés

Az orosz törvény értelmében a honfitársak számára hozzáférést kell biztosítani a külföldön található orosz tudományos és kulturális központokhoz (OrT 17. § (3) bek.). Az osztrák törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a dél-tiroliak az osztrák egyetemek tiszteletbeli tanárai vagy oktatói legyenek (OszT 2. §).

A többi jogszabály a kultúra megismeréséhez, a tudományos közéletben való részvétel és a közgyűjtemények hozzáféréséhez való lehetőséget támogatások, programok és szervezetek támogatása formájában biztosítja. Ezek a rendelkezések a későbbiekben kerülnek ismertetésre.

III.3.1.2. Oktatásban való részvétel

Szinte mindegyik vizsgált jogszabály biztosítja az anyaországi állami oktatásban való részvétel jogát. Különbség, hogy ezt a jogot az oktatás valamennyi szintjén biztosítják-e vagy sem.

A bolgár törvény szerint a határon túli bolgároknak joguk van ingyenes alap- és középfokú iskolai végzettséget szerezni az állami és önkormányzati oktatási intézményekben a bolgár állampolgárokra vonatkozó feltételek és mód szerint. A felsőfokú oktatásban is ugyanilyen feltételekkel vehetnek részt azzal, hogy a kormány minden évben meghatározza a felvehető hallgatók keretszámát intézmények és karok szerint (BT 9-10. §). Az Orosz Föderáció állami hatóságainak segíteniük kell azokat a személyeket, akik a Szovjetunió állampolgárai voltak, hogy a Föderáció területén, az orosz állampolgárokkal azonos feltételek mellett, középiskolai vagy magasabb szintű szakképzésben részesüljenek, ezalatt értve a doktori és posztdoktori tanulmányokat is (OrT 17. § (6) bek.). Az osztrák törvény értelmében a hatálya alá tartozó személyek beiratkozhatnak osztrák egyetemekre, és ennek során a tandíjak tekintetében az osztrák állampolgárokkal azonos módon kell őket kezelni (OszT 4. § (3) bek.). A külhoni szlovákoknak jogukban áll felvételüket kérelmezni bármely szlovákiai oktatási intézménybe (SZT 6. § (1)/a). Szlovéniában az őshonos szlovén kisebbségek tagjai az ország bármely oktatási intézményében és az oktatás bármely szintjén tanulmányokat folytathatnak.

III.3.1.3. Kulturális-oktatási támogatások

A bolgár törvény értelmében azok a határon túli bolgárok, akiknek nem áll módjukban megfizetni az oktatási költségeket, jelentkezhetnek az állami költségvetés, illetve a felsőoktatási intézmény által vagy egyéb forrásból

finanszírozott pályázatokra (BT 10. § (3) bek.). A román törvény alapot hoz létre, amelyből ösztöndíjak folyósíthatóak a Romániában tanuló hallgatók részére. Az ösztöndíjakról az alapot kezelő szerv rendelkezik (RT 7.; 9. §).

III.3.1.4. Járulékos kedvezmények

A szlovák törvény a nyugdíjas, rokkantnyugdíjas külföldi szlovákok számára 50%-os utazási kedvezményt biztosít. A 70. életévüket betöltötték ingyenesen utazhatnak a helyi tömegközlekedési eszközökön, vasúton és autóbuszokon (SZT 6. § (3) bek.).

III.4. GAZDASÁGI JOGOK

Az egyes jogszabályok általában előírják a határon túli kisebbségek gazdasági helyzetét javító intézkedések megtételét, az ehhez szükséges támogatások nyújtását, illetve kapcsolatok fenntartását, azonban ezek a rendelkezések *főként programok finanszírozására és szervezetek támogatására* vonatkoznak. Ez alól kivétel a bolgár törvény, amelynek értelmében a határon túli bolgárok a Bolgár Köztársaságban folytathatnak gazdasági tevékenységet, befektethetnek, részt vehetnek a privatizációban, visszaszerezhetik tulajdonukat, *földtulajdont kivéve örökölhetnek* a bolgár állampolgárookra vonatkozó módon és feltételekkel (BT 8. § (1) bek.).

III.4.1. Munkavállaláshoz való jog

A munkavállaláshoz való jog tekintetében is megkülönböztethetők az egyes megoldások aszerint, hogy az adott jogszabály hatálya alá tartozó személyek *ipso iure jogosulttá válnak-e munkavállalásra*, vagy ezt a jogot *csupán könnyített feltételek mellett szerezhetik meg*.

A bolgár törvény értelmében a határon túli bolgárok csupán a törvény végrehajtási szabályzatában meghatározott könnyített eljárás során megkapott engedély révén élhetnek munkavállalási jogukkal (BT 7. §). Ezzel szemben a görög származásúak részére kiállított speciális személyi igazolvány munkavállalásra jogosít, további munkavállalási engedélyre nincs szükség (GR 3. §). Hasonlóan tartózkodási és munkavállalási engedély kiadása nélkül jogosultak munkát vállalni a külhoni szlovák igazolvánnyal rendelkezők (SZT 6. § (1)/b).

III.4.2. Ingatlanszerzés

A szlovák törvény értelmében a külhoni szlovákoknak jogukban áll külön előírások alapján ingatlant szerezni Szlovákiában.

III.4.3. Engedmények az állami illetékek során

A bolgár törvény értelmében a határon túli bolgárok a kormány által meghatározott engedményeket élvezik az olyan állami illetékek megfizetését illetően, amelyek Bulgáriában való tartózkodásuk vagy letelepedésük esetén terhelik őket (BT 6. § (2) bek.).

III.5. SZERVEZETEK, PROGRAMOK TÁMOGATÁSA

A szervezetek és programok támogatására vonatkozó szabályok *normativitása általában csekély*. Gyakran célkitűzéseket vagy feladatok előírását tartalmazzák, azonban ritkán szolgálhatnak individuális jogalkalmazás alapjául. Ennek ellenére érdemes röviden kitérni ezekre a normákra, különösen azokra, amelyek túllépnek az általános célmeghatározáson. Ezen a támogatási formán belül érdemes kiemelni, hogy bár elsődlegesen az oktatási, kulturális, tudományos együttműködést és fejlődést hivatott elősegíteni, *van példa a gazdasági együttműködés előmozdításának előírására is az adott kisebbség gazdasági erejének növelése, illetve a gazdasági kapcsolatok elmélyítése érdekében*.

A bolgár állam támogatja a határon túli bolgárok szervezeteit, amelyek tevékenysége a bolgár nyelv, kulturális és vallási hagyományok megőrzésére és fejlesztésére irányul (BT 4. § (2) bek.). Bulgária lehetőséget biztosít a külföldön, bolgár nyelven oktató tanárok szakmai továbbképzésére, szükség esetén pedig bolgár tanárokat küld ki (BT 11. § (2) bek.). A bolgár törvény emellett tartalmazza rendezvények, találkozók, tájékoztatók stb. megszervezését, amelyek célja a bolgár kultúra terjesztése (BT 12. §). A határon túli bolgárokra vonatkozó programokkal a törvény külön fejezete foglalkozik, amely elsősorban az egyes eljárási kérdéseket, tehát a programok meghatározásában közreműködő szerveket és az együttműködés módját határozza meg (BT V. fej.).

Az orosz törvény az általános céltételezések mellett előírja, hogy az állami szerveknek elő kell segíteniük az együttműködést az orosz szervezetek és a honfitársak gazdasági entitásai között, és elő kell segíteniük közös szervezetek, társaságok alapítását (OrT 16. § (1) bek.)

A gazdasági együttműködés célkitűzését a szlovén országgyűlési határozat is tartalmazza az őshonos szlovén kisebbségek gazdasági erejének erősítése megnevezéssel. Ez magában foglalja az őshonos kisebbségek tagjainak a szlovén gazdasági egységekben való foglalkoztatásának elősegítését is (SZH 4. fej. II. Hasonló együttműködési és fejlesztési előírások vonatkoznak az oktatás, a kultúra és a tudomány területén is (SZH 4. fej. III–V.).

A portugál miniszteri utasítás sajátossága, hogy kizárólag programok finanszírozására terjed ki, ezen belül is elsősorban oktatási, kulturális, tudományos és kapcsolatokat ápoló akciókra. Ennek megfelelően szervezeteket

csak projektekhez kapcsolódóan lehet támogatni, általános szubvenciók adása az utasítás alapján nem lehetséges. A támogatások címzettjei kivétel nélkül szervezetek, ezalatt értve a bizottságokat és egyéb portugálok által alkotott csoportokat is. A támogatás csak kivételes esetben lehet pénzbeli, általában anyagok rendelkezésre bocsátásával vagy az adott program közvetlen finanszírozásával valósul meg (PU 1-3. §).

IV. Nemzetközi jogi keretek

A nemzetközi jog szabályozási körében a határon túli kisebbségekről való gondoskodás kérdése, illetve a nemzetközi jogi korlátok vizsgálata először a magyar státustörvény kapcsán jelent meg. Nem csoda, hiszen a fentiekben elemzett, többé-kevésbé hasonló rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok elfogadása és végrehajtása közel sem keltett akkora nemzetközi visszhangot, mint a magyar törvény. Ennek számos oka van: nemcsak a magyar kisebbségek nagy lélekszáma, de a történelmi tradíciók és berögződött közép-európai és balkáni társadalmi reflexek, amelyek vizsgálata nem lehet e tanulmány tárgya. Sokkal inkább idetartozik azonban az, hogy milyen elvek és szabályok mentén lehetséges a kérdés rendezése, és ezzel milyen viszonyban van a magyar státustörvény. A kérdést többek között a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozata, illetve az ennek tervezetét vizsgáló bizottsági vélemények, illetve az EBESZ kisebbségi főbiztosa vizsgálta. Szerencsére a Velencei Bizottság, szemben az Európa Tanács Közgyűlésével, nem utasította el a magyar diplomácia azon kérését, hogy a Bizottság ne csak a magyar státustörvényt, hanem a határon túli kisebbségekkel foglalkozó jogszabályokat általában vizsgálja.

Természetesen a kérdés rendezéséhez szükséges elvek és szabályok a nemzetközi jogban már korábban is léteztek, azonban ezeket még nem értelmezték ebben a kontextusban. Az előző bekezdésben említett dokumentumok közül *elsősorban a Velencei Bizottság jelentése szolgálhat kiindulópontul*, több okból is. Ez a jelentés valódi szakmai munka eredménye, és célját tekintve is professzionális vélemény, szemben a többi állásponttal, amelyek nemzetközi politikai szervezetek dokumentumai, és mint ilyenek, ha tetszik, ha nem, politikai véleményt artikulálnak. Ez utóbbiak fő kiindulási alapja a stabilitás és a biztonság, tehát bármilyen konfliktus elkerülése, a felmerültek minél rövidebb időn belül történő elsimítása. Így ez utóbbi források alig visznek közelebb a kérdéshez, hiszen egy-két valóban releváns megállapításon kívül, csupán a kétoldalú tárgyalásokat és a közös megoldást hangsúlyozzák.

IV.1. ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK: A SZABÁLYOZÁS LÉTJOGOSULTSÁGA ÉS SZEMÉLYI HATÁLYA

A nemzetközi jog elismeri az államok jogát, hogy felelősséggel viseltessék a határain túl élő, azonos nemzethez tartozó személyekkel, illetve azok közösségével szemben. Ezt a Velencei Bizottság azokra az ENSZ határozatokra vezette vissza, amelyek a dél-tiroli kérdés kétoldalú rendezése elől elzárkózó Olaszországot kötelezték az Ausztriával történő tárgyalások megkezdésére. Ezzel az ENSZ implicite elismerte az anyaállam jogát, hogy felelősséggel viseltessen határon túli kisebbségei iránt. Az ehhez való jogot nemcsak ez alapján lehet megállapítani. Erre utal az is, hogy általánosan elfogadott gyakorlat, hogy az anyaországok valamilyen módon támogatják határon túli kisebbségeiket. Számos alkotmány rendelkezik erről⁷, és több országban külön jogszabályt fogadtak el a témában.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozata értelmében a Közgyűlés főszabályként örömmel fogadja, hogy az anyaállamok segítséget nyújtanak határon túl élő kisebbségeiknek kulturális, nyelvi és etnikai identitásuk megőrzésére. Mindamellet megállapítja, hogy a kisebbségekről való gondoskodás felelőssége elsősorban azokat az államokat terheli, amelyekben az adott kisebbségek laknak. Az anyaállami támogatás pozitív nemzetközi tendenciát jelent, amennyiben a kisebbségvédelem megvalósításához a nemzetközi kereteken belül járul hozzá.⁸

*A határozat megállapítja azt is, hogy a magyar státustörvénnyel szembeni legjelentősebb kifogás az egyoldalú megközelítés, eljárás volt, tehát hogy a törvény megalkotásába nem vonták be a szomszédos államokat.*⁹ A Jogi és Emberi Jogi Bizottság jelentése (Jürgens-jelentés) szerint a magyar fél szóvivője ezzel kapcsolatban a Velencei Bizottság jelentésére hivatkozott, amelynek értelmében a felek által a témában kötött szerződések elsőbbséget élveznek, ennek hiányában, ha létezik nemzetközi szokásjog ezen a területen, úgy az állampolgárság szerinti ország egyetértése feltételezhető, és az anyaállamok ennek fényében egyoldalú adminisztratív és törvényhozási intézkedéseket hozhatnak. Továbbá, *ha az anyaállam egyoldalú intézkedéseket tesz az adott lakóhely szerinti államban élő nemzeti kisebbségével való kedvezményes bánásmód érdekében, az utóbbi állam később feltételezheti, hogy az anyaállam egyetért hasonló intézkedések megtételével az állampolgárai vonatkozásában.* A magyar fél ezen utalására Jürgens rapporteur azt állapította meg, hogy megítélése szerint ez a helyzet csupán addig áll fenn, amíg az egyoldalú intézkedéseket először foganatosító állam ezzel ellentétes álláspontot nem foglal el. Ez a kijelentés, illetve a Velencei Bizottság megállapításának ilyen értelmezése azonban *logikai és jogi nonszensz.* Jürgens arra az érvre, hogy ha egy állam egyoldalúan alkalmaz egy intézkedést egy másik állammal szemben, akkor feltételezhető, hogy elfogadja,

hogy a másik államnak is joga van hasonló intézkedésre, hiszen vélelmezhető, hogy egy állam jóhiszemű, és amit tesz, azt abban a hiszemben teszi, hogy nem ellentétes a joggal, szóval a rapporteur erre az érvre azt válaszolta, hogy egy állam, fenntartva ezt az intézkedést, bármikor kifogásolhatja más állam intézkedését, és ennek a második, „későn lépő” államnak a magatartása úgy válik jogellenessé, hogy az adott magatartást először tanúsító állam az adott intézkedést nem szünteti meg, csupán szóban fejezi ki nemtetszését. Hogy egy konkrét példával éljek: igaz hogy Szlovákia szlovák igazolványt adott a magyarországi szlovákoknak, azonban ez még nem jelenti azt, hogy szerinte igazolvány kiadása a határon túli kisebbségek tagjainak jogszerű lenne, és amennyiben Magyarország kiad ugyanilyen igazolványokat, és Szlovákia ez ellen anélkül tiltakozik, hogy a saját szabályozását megváltoztatná, a magyar magatartás jogellenesnek tekinthető. Ez nemcsak köznapi értelemben nonszensz, hanem jogilag is, ugyanis azt implicálja, hogy egy állam jogellenesnek tekinthet egy olyan magatartást, amelyet ő maga már évek óta folytat és jogszerűnek titulál.¹⁰ Ez azért is lényeges, mert Szlovákia a státustörvény olyan szabályai, illetve olyan módosításai ellen is tiltakozik, amelyekhez hasonlóakat ő maga is alkalmaz.

A kölcsönösség mellett a „nemzet” fogalma, illetve a kifejezés használata jelenti a másik jelentősebb általános jellegű kérdést. A Közgyűlés határozata megállapítja, hogy a szomszédos államoknak az az érzésük, a nemzet fogalma bizonyos körülmények között úgy is értelmezhető, mintha Magyarország nem tartaná tiszteletben ezeknek az országoknak a határait, annak ellenére, hogy hazánk számos multi- és bilaterális szerződésben vállalta a területi integritás tiszteletben tartását, közöttük a Romániával és Szlovákiával kötött kölcsönös barátsági szerződésekben is. A Közgyűlés megállapítja továbbá, hogy Európában nincs a nemzetnek egységes jogi fogalma.¹¹

Látható, hogy *a határozat nem szólítja fel egyértelműen Magyarországot a fogalom száműzésére a normaszövegből, mindamellett elismeri a környező államok félelmeit is.* Maga Jürgens az anyaállam (kin-state) kifejezést elfogadhatóbbnak tartja, mert az nem vált ki különböző negatív asszociációkat és reflexeket.¹² Jürgens a nemzet fogalmával kapcsolatban megjegyzi, hogy az Európa Tanácsnak el kell utasítani a határon túli kisebbségek minden olyan támogatását, amelyek valójában leplezett területi követelések.¹³ Az idézett bekezdéssel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy a határozat tervezetét a Politikai Ügyek Bizottságnak adták ki véleményezésre, és Toshev rapporteur ennek a bekezdésnek a törlését javasolta.¹⁴ Ennek értelmében csupán az utolsó mondat maradt volna meg, nevezetesen, hogy a nemzetnek nincs egységes európai definíciója. Ezt a javaslatot a Közgyűlés, sajnos, nem fogadta el.

Hasonlóan előrelépést jelentett Magyarország számára, hogy míg a Jürgens-jelentés határozattervezete értelmében a határon túli kisebbségeket az anyaállamok csak bilaterális eszközökkel védhetik – tehát kétoldalú egyezményekkel vagy olyan belső jogi normákkal, amelyekbe a másik állam maradéktalanul beleegyezett –, addig a Toshev-véleményben megfogalmazott módosítási javaslat alapján a határozatban *a Közgyűlés azt állapította meg, hogy az anyaállam tehet egyoldalú intézkedéseket, amennyiben azok megfelelnek a területi szuverenitás, a pacta sunt servanda (szerződések jóhiszemű teljesítése), az államok közti baráti kapcsolatok és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különösen a diszkrimináció tilalma elvének.*¹⁵ Ez utóbbi pedig nem más, mint a Velencei Bizottság jelentésében foglaltak megismétlése, beleértve a megnevezett nemzetközi jogi elveket is.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a Jürgens által beterjesztett jelentés teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a Velencei Bizottság véleményét, és bár hivatkozik rá, tartalmilag nem áll vele összhangban.* A Bizottság ugyanis expressis verbis kimondta, hogy az anyaállamnak joga van határon túli kisebbségeit támogatni, ezt a meglévő kétoldalú egyezmények keretei között kell megoldani, ha vannak ilyenek. Amennyiben pedig ebben a témában nem kötöttek nemzetközi szerződést, akkor az előzőekben felsorolt négy elv keretei között lehet egyoldalú intézkedéseket foganatosítani.

IV.2. AZ IGAZOLVÁNYOK JELLEGE ÉS KIADÁSI ELJÁRÁSUK

A nemzetközi joggal összeegyeztethető, hogy az anyaállamok az általuk biztosított kedvezmények igénybevétele érdekében igazolványokat állítanak ki. A Velencei Bizottság véleménye szerint „ahhoz, hogy ezeket az igazolványokat csak mint az adminisztratív teendők leegyszerűsítésének eszközét alkalmazzák, az igazolványoknak csak a jogszabályok vagy egyéb szabályok által biztosított kedvezmények igénybevételére való jogosultságot kellene tanúsítaniuk. Az igazolványoknak nem kellene a tulajdonos és az anyaállam közötti politikai kötelék létrehozására irányulnia, és nem kellene helyettesítenie az állampolgárság szerinti ország által kibocsátott személyi igazolványokat”. Következésképpen: ezek az igazolványok nem lehetnek alkalmasak a személyazonosság igazolására, tehát önmagukban nem, csak az állampolgárság szerinti ország által kibocsátott személyi igazolvánnyal vagy útlevéllel együtt alkalmazhatóak.

Ezzel kapcsolatban kell megjegyezni, hogy *a magyar igazolványok a kedvezmények igénybevételének szükséges okmányai, a magyar státustörvény semmilyen más szerepet nem szán vagy ír elő nekik, így nem tulajdonít nekik személyazonosság igazolására alkalmas közhitelességet, és a törvény értelmében nem utal semmiféle politikai kapcsolatra Magyarország és a határon*

túli kisebbségek között. Ez utóbbit esetlegesen a szent korona szerepeltetése vetheti fel, de magától egy szimbólumtól, bármiféle bejegyzés vagy jogszabályi rendelkezés nélkül, egy igazolvány nem fog közjogi kapcsolatot eredményezni. Ezzel szemben a görög igazolvány manifeszt módon személyi igazolvány. A szlovák igazolvány is csak annyiban tér el ettől, hogy a szlovák törvény kimondja, hogy csak más okmányokkal együtt érvényesek. Ráadásul „érdemes megnézni, hogy a külföldi szlovákokról szóló törvény alapján kiadott igazolvány mit is tartalmaz, de főleg azt, hogy külalakilag szinte összetévesztésig hasonlít a (...) [Szlovák Köztársaság] által kiadott személyi igazolványhoz.”¹⁶

Megítélésem szerint azonban ez nem lényegi probléma, hiszen ha az Országgyűlés felvenne a törvénybe a szlovák törvényben lévő szabályhoz hasonló fordulatot, azzal elejét vehetné a kifogásoknak, különösen, hogy Románia hajlandó volt, illetve hajlandó a kérdés konszenzusos rendezésére.

Az igazolványt az anyaállam hatóságai vagy a diplomáciai, illetve konzuli külképviseletek adhatják ki. A Velencei Bizottság kifogásolta, hogy bár a magyar igazolványt ténylegesen a magyar hatóságok állítják ki, de csak akkor, 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*. „A szóban forgó ajánlás hiányában a magyar igazolvány kiállítására nincs lehetőség, és nincsenek az ajánlás kiadását megtagadó szervezet döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségek sem. (...) Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat egy más államban bejegyzett nem kormányzati egyesületre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban (in situ) csak a konzuli hatóságok közbejöttével szerezhető meg, ez utóbbiak általánosan elfogadott rendeltetését is figyelembe véve. Előnyös, ha a vonatkozó törvények és rendeletek pontos kritériumok felsorolásával határozzák meg alkalmazási körüket. Az egyesületek tájékoztatással szolgálhatnak e kritériumok tekintetében az azokat alátámasztó hivatalos dokumentumok hiánya esetén.”

Ennek alapján azonban a Bizottság nem tartja aggályosnak a szlovák és a bolgár törvények szabályozását, nevezetesen, hogy bevonják a határon túli nemzetiségi szervezeteket az igazolvány kiadásába, a nemzetiséghez való tartozás bizonyításába, illetve a bolgár törvény esetében maguk a kiállított igazolások egyfajta quasi igazolványok, hiszen Bulgária nem ad ki igazolványt. Ezt azzal magyarázza, hogy ez a két jogszabály egyértelmű kritériumokat fogalmaz meg a szlovák, illetve a bolgár származás megállapítására, és rögzíti azt is, hogy mit kell bizonyítani.

Mindez a kérdés igencsak formális megközelítése, hiszen önmagában, hogy egyik-másik törvény meghatározatlan és parttalan fogalmakkal meghatározza a származás vagy az identitás fogalmát, egyáltalán nem jelenti,

hogy a szlovák vagy a bolgár külhoni szervezetek komolyabb energiát fektetnének az egyes eseteknek ezek alá a parttalan fogalmak alá szubszumálásával. Összefoglalva: megítélésem szerint a szlovák és a bolgár törvény megfogalmazása nem ad semmivel kevesebb diszkréciót az érintett szervezeteknek, mint a magyar.

Mindamellett a határon túli szervezetek bevonását az igazolványok kiadásába teljességgel fölöslegesnek tartom, és bár a kifogások megítélésem szerint alaptalanok, értelmetlen a határon túli szervezetek ajánlási jogának fenntartása, hiszen ennek semmi funkciója sincs. Egyrészt magának a nemzetiségnek a bizonyítása elhibázott szabály. Erre a konklúziókban bővebben kitérek. Másrészt a magyar külképviseletek amúgy is kérhetnének tájékoztatást a magyar pártoktól, egyházaktól arról, hogy egy adott személy a tagjai közé tartozik-e, amennyiben ez a személy ebbe beleegyezik. Ez pedig elvezethet egy olyan közigazgatási gyakorlathoz, hogy azok, akik le akarják rövidíteni az eljárás idejét, és nem akarják megvárni, amíg a követség hivatalosan megkeresi az adott szervezetet, a magyar igazolvány iránti kérelmükhöz egyből mellékelik is az igazolást. Harmadrészt egy patetikus meghatározással elejét lehetne venni a kifogásoknak, és a határon túli szervezetek ajánlásadási joga is megmaradna.

IV.3. A HATÁLY KÉRDÉSE

A Velencei Bizottság megállapítása szerint: „az államok legitim módon hozhatnak olyan jogszabályokat és egyéb szabályokat, amelyeknek alanyai külföldi állampolgárok, ameddig az ilyen jogszabályok és egyéb szabályok csak az ország határain belül érvényesülnek. Amikor azonban e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgároknak nézve külföldön fejtsék ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének vélelmezését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni.”

„Néhány területen, így az oktatás és kultúra terén, bizonyos nyilvánvaló kulturális célokat követő, az államok által alkalmazott gyakorlatok alakultak ki az idők folyamán. A baráti kapcsolatokat ápoló országok között többnyire elfogadott, hogy az egyes államok ösztöndíjakat ítélnek oda nemzeti kisebbséghez tartozó külföldi hallgatóknak, hogy azok az anyaállam nyelvén tanulhassanak külföldi oktatási intézményekben. Ezeket az oktatási intézményeket másfelől gyakran az anyaállam finanszírozza. Szintén elfogadott az, hogy az államok külföldi hallgatóknak – nemzeti hovatartozásuktól függetlenül – biztosított ösztöndíjak révén elősegítik az adományozó állam nyelvének és kultúrájának tanulmányozását.”

„Ha létezik nemzetközi szokásjog a fent felsorolt területeken, úgy az állampolgárság szerinti ország egyetértése feltételezhető, és az anyaállamok ennek fényében egyoldalú adminisztratív és törvényhozási intézkedéseket hozhatnak. Továbbá, ha az anyaállam egyoldalú intézkedéseket tesz az adott lakóhely szerinti államban élő nemzeti kisebbségével való kedvezményes bánásmód érdekében, az utóbbi állam később feltételezheti, hogy az anyaállam egyetért hasonló intézkedések megtételével az állampolgárai vonatkozásában. Az egyezmények vagy a nemzetközi szokásjog által le nem fedett területeken ezzel szemben az anyaállam intézkedései által érintett lakóhely szerinti állam egyetértésének explicitnek kell lennie. Példának okáért, ha egy állam egyoldalúan úgy dönt, hogy ösztöndíjakat ad a határain túl élő kisebbségéhez tartozók számára, függetlenül az ilyen személyek tanulmányai és az anyaállam közötti kapcsolatokról, azt az érintett lakóhely szerinti állam belügyeibe (például oktatási politikájába) való beavatkozásként lehet értékelni.”

Látható tehát, hogy a külföldön nyújtott oktatási támogatás, az állampolgárság szerinti ország beleegyezése nélkül, ellentétes lehet a nemzetközi joggal, még úgy is, hogy ez a juttatás, nem kedvezmény, hanem pályázat útján elnyerhető támogatás. Helyettesítő megoldásként felmerülhet szervezetek támogatása, amelyek a támogatást továbbítanák az egyes családoknak, ez azonban az ellenőrzés, a jogorvoslat lehetőségét vonná el és számos garanciális szabálytól fosztaná meg a határon túli magyarokat, arról nem is beszélve, hogy milyen belső ellentéteket szíthat vagy mélyíthet el az egyes határon túli platformok között.

Az elfogadhatóság feltételeinek fennállására az egyes jogok elemzésekor térek ki.

IV.4. DISZKRIMINÁCIÓ

A diszkrimináció tilalmáról számos emberi jogi egyezmény rendelkezik, így az ENSZ Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja stb. A legismertebb európai diszkrimináció-tilalmi rendelkezés az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 14. cikke*: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikke* nemcsak az Egyezségokmányba foglalt jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, hanem általánosságban is: „A törvény előtt minden személy egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyen-

lő törvényes védelemre. Erre való tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”

Mindazonáltal azonos körülményekkel rendelkező személyek eltérő módon történő kezelése önmagában még nem tekinthető aggályosnak, ha a különbségtételnek objektív és ésszerű indokai vannak. A Velencei Bizottság: „véleménye szerint az a körülmény, hogy a lakosság egy részének kevésbé előnyös bánásmódban van része csak azért, mert nem tartozik egy adott nemzeti csoporthoz, önmagában még nem diszkriminatív és nem is ellentétes a nemzetközi jog elveivel. Etnikai alapon valóban gyakran kerül sor hasonló bánásmódbeli különbségekre, például az állampolgársági törvényekben. Ennek a kritériumnak az elfogadhatósága természetesen a követett cél függvénye.” Ennek alapján különbséget kell tenni az oktatás és a kultúra területe, valamint a többi területre, többek között a gazdaságra, vonatkozó kedvezmények között.

„Ami az előbbieket illeti, az általuk megtestesített megkülönböztetett bánásmódot meg lehet indokolni az intézkedés által megcélzott népesség és az anyaállam lakossága közötti kulturális kapcsolatok elmélyítésének legitim célkitűzésével. (...) Bizottság véleménye szerint az oktatási és kulturális területen kívül más területeken csak kivételes esetekben biztosítható kedvezményes bánásmód akkor, ha az kimutathatóan az anyaállammal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul, és arányos az elérni kívánt céllal (például a kedvezményes bánásmód olyan kedvezmények igénybevételét segíti elő, amelyek az anyaállammal nem azonos nemzetiségű külföldi állampolgárok számára is elérhetőek).”

Míg tehát a saját területen nyújtott oktatási, kulturális és tudományos kedvezményeket, valamint támogatásokat a Bizottság nem tartja aggályosnak, addig azon az állásponton van, hogy a kulturális identitás megvédése és a kulturális kapcsolatok támogatása céljával adott támogatások nem állnak ésszerű kapcsolatban a gazdasági jellegű kedvezményekkel. A Bizottság úgy tette meg ezt a megállapítását, hogy tudatában kellett legyen annak, hogy mind Görögország, mind Szlovákia a magyar státustörvénynél erőteljesebben tesz megkülönböztetést az igazolvánnyal rendelkezők és az azzal nem rendelkező külföldiek között, hiszen a görög, illetve a szlovák igazolvány önmagában, minden további nélkül, munkavállalási engedély is. Itt is alkalmazhatónak tartom azt a fentiekben részletezett elvet, hogy amennyiben Szlovákia korábban egyoldalú intézkedést hozott a kérdésben, nem hiatalozhat arra, hogy ez a magatartás jogellenes, amennyiben ezt vele szem-

ben mások is fogyanatosítják, hiszen feltehető, hogy elfogadta ennek az intézkedésnek a jogszerűségét.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Bizottság megállapítása nem jelenti azt, hogy a határon túli magyarok gazdasági, konkrétan munkavállalási előnyben részesítése ellentétes lenne a nemzetközi joggal, csupán azt, hogy a megkülönböztetés a státustörvény céljaival nem indokolható. Ettől függetlenül még előnyben részesíthetők a magyar nyelvet ismerők, beszélők a munkavállalási engedélyek kiadásánál. A magyar nyelv ismeretének megkövetelése a külföldi munkavállalóktól ésszerű és indokolt. Ez számos szakmában nem is kérdéses, azonban fizikai munka esetén is van jelentősége, gondoljunk csak a munkáltatói utasítások megértésére, a munkaszerződés megkötésére stb. Ezért megítélésem szerint ki kellene mondani, hogy a felsőfokú magyar nyelvtudással rendelkező külföldi állampolgárok minden további nélkül munkát vállalhatnak Magyarországon, továbbá, hogy a magyar igazolvány ellenkező bizonyításáig igazolja a jogosult felsőfokú magyar nyelvtudását.

V. Különleges státus és az EU-s csatlakozás

Amennyiben arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen keretek közé szorítja majd a csatlakozás Magyarország határon túli magyarokkal kapcsolatos politikáját, akkor a keretek alatt nemcsak azokat a korlátokat kell értenünk, amelyek a magyar kormány cselekvési lehetőségeit gátolják, hanem azokat az újabb lehetőségeket is, amelyekkel a csatlakozó államokban élő határon túli magyarok mint európai polgárok élhetnek majd.

A határon túli magyaroknak biztosított különleges jogok esetén itt is különbséget kell tennünk az *idegenrendészeti*, az *oktatási-kulturális* és a *gazdasági kedvezmények, támogatások* között. Az első csoport elkülönült vizsgálatát egyrészt a *Schengeni acquis* indokolja, másrészt az, hogy az európai polgárok szabad mozgása az Unión belül nem korlátozható. Mivel a szabad és akadálytalan mozgás jogát Magyarországnak minden európai polgár számára biztosítani kell, nincs szükség a határon túli magyarok elkülönült kezelésére. Az utolsó két csoport esetén ki kell emelni, hogy az *Európai Közösség egy gazdasági integráció*, amely bár egyre terebélyesedik, szélesedik, azonban továbbra is gazdasági jellegű marad. Így az *oktatási-kulturális jogok* biztosításának nem jelenthetik akadályát. Ezek közül csupán azokra vonatkoznak, amelyek *közvetve, járulékosan gazdasági hatással is rendelkeznek*, így érintik a gazdasági integráció működését és céljait. Ezzel ellentétben a *gazdasági jogokat teljes egészükben érintik a közösségi jog szabályai*. Ettől függetlenül az utóbbi két csoportra vonatkozó szabályok valamelyest közös jellemzőkkel rendelkeznek, így ezeket először általánosságban majd

az egyes kedvezmény- és támogatástípusok vonatkozásában külön-külön kell elemezni.

Értelemszerűen, nemcsak a jogok jellege, hanem *az érintett államok között is különbséget kell tennünk, és különböző módon kell szabályozni az EU-tagállam és a nem tagállam országokban élő magyarok státusát. Az EU-tagállamok esetén az idegenrendészeti és gazdasági jogok különleges szabályozása nem indokolt*, mert az európai polgárok szabad és akadálytalan mozgása biztosított az Unión belül. Emellett azonban *az oktatási-kulturális jogok fenntartása lehetséges és indokolt*. Tehát csupán az utóbbi vonatkozásában indokolt a különleges bánásmód. *A nem tagállam országok viszonylatában mindhárom csoportba tartozó jogok fenntartása indokolt, mondhatni fenntartható a státustörvény a maga teljességében, azonban ki kell egészíteni bizonyos szabályokkal*. Ez utóbbi esetben tekintetbe kell venni azokat a kereteket, amelyeket a szuverenitás egy részének az EU-ra történő ruházásával felmerülnek.

V.1. IDEGENRENDESZETI KÉRDÉSEK: SCHENGENI ACQUIS

A határon túli magyaroknak a csatlakozással kapcsolatos legnagyobb féltelme a schengeni határ, elsősorban a közös schengeni vízum bevezetése. Miután az EU csak Szerbiával és Ukrajnával szemben tartotta fenn a vízumkötelezettséget, a probléma területileg korlátozódott, azonban cseppet sem vesztette el jelentőségét, hiszen a határon túli magyarok hazánkba történő beutazása nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés. Mindamellett a tény, hogy számszerűleg kevesebb magyar vízumproblémáját kell megoldani speciális intézkedésekkel, politikailag megkönnyíti a megoldás megvalósítását.

V.1.1. A schengeni együttműködés kialakulása és helye az EU jogrendszerében

Habár a Schengeni Egyezmény a Római Jegyzőkönyvből, helyesebben szólva az általa elindított folyamatból nőtt ki, előzményeként meg kell említeni az Északi Útlevel Uniót¹⁷ (ÉÚU), amely analóg módon valósította meg a tagországok egymás közötti határellenőrzésének megszüntetését, és az igazságügyi- és rendőri szervek együttműködését. A Schengeni Egyezmény azonban nem ebből a szervezetből fejlődött ki, hanem a három Benelux állam által 1960. április 11-én létrehozott szerződésből.¹⁸

Az EK Bizottsága 1985-ben azt a célt tűzte maga elé, hogy megteremtse a Közösség belső határain foganatosított valamennyi személy- és áruellenőrzés, valamint formalitás megszüntetéséhez szükséges előfeltételt. Ezt *A belső piac megteremtése* c. Fehér Könyvben¹⁹ foglalták össze. A cél realizálása érdekében Franciaország és Németország a Sarrebrück-i Szerződésben (Schutte, 549–570.) határozta el közös határainak lebontását. Ehhez az

elvhez csatlakozva írták alá a Benelux-államok, Németország és Franciaország 1985. június 14-én az első *Schengeni Egyezményt*, melynek célja az aláíró országok közötti határok felügyeletének fokozatos megszüntetése. Mindez azonban a belső határok megszüntetésén túl, azok következményeként, több közös intézkedés meghozatalát teszi szükségessé, így például a bűnügyi vagy vízumpolitikai együttműködés olyannyira szerves része a személyek szabad és akadálytalan mozgásának, mint maga a határellenőrzések eltörlése, hiszen az előbbieket léte vagy nemléte határozza meg, hogy beszélhetünk-e egyáltalán a határformálisok megszüntetésének lehetőségéről.

Az 1985-ös Egyezmény politikai rendelkezésnek is tekinthető, mivel a szerződő felektől megköveteli, hogy a cél elérése érdekében megfelelő lépéseket tegyenek, s konkrét intézkedéseket javasol. A szerződés távlati célja – a belső határokon történő személyforgalom ellenőrzésének megszüntetésére épülve (II. cím) – természetesen a javak és szolgáltatások szabad áramlásának (I. cím) elősegítése,²⁰ annak valóságos érvényesülése, és az ehhez kapcsolódó negatív jelenségek, mint az információval kapcsolatos bűncselekmények és az illegális migráció közös kezelése. Ennek érdekében tartalmazza az Egyezmény a közös vízum- és menedékjogi-, illetve menekültekkel kapcsolatos politika igényét. A legfőbb cél ezeknek a céloknak 1990. január 1-jéig való elérése volt (Schutte, 550–551.).

1989-re azonban egyértelműen kiderült, hogy az EGK tagállamai között meglévő, a Közösség belső határain keresztül való szabad mozgás kiterjedése miatti felfogásbeli különbségek – főként Nagy-Britannia ellenállása miatt – nem teszik lehetővé a Schengeni Egyezmény komplex módon való alkalmazását. Ennek eredményeként született meg 1990. június 19-én a *Schengeni Egyezmény Végrehajtásáról szóló Megállapodás*, a második Schengeni Egyezmény vagy *Konvenció*, melyet a részes államok parafáltak (Sieber: 1995. 391–392.). Az öt aláíróhoz – a három Benelux-állam, Németország, Franciaország – 1990. november 27-én csatlakozott Olaszország. Őt követte Spanyolország és Portugália 1991. június 25-én, majd Görögország 1992. november 6-án. Ausztria 1995. április 28-án csatlakozott az együttműködéshez.

Az 1985. június 14-én aláírt Egyezmény nem módosította az aláíró országok belső jogi rendelkezéseit, és nem vetették alá nemzeti ratifikációs eljárásoknak sem, mivel jogi következmények nélküli, meglehetősen laza együttműködést tűzött ki célul. Teljesen más a helyzet a Schengeni Egyezmény Végrehajtási Konvenciójával, amely nemcsak szándéknyilatkozat, hanem konkrét akcióprogramot vázol fel, melynek megvalósítása az akkor érvényben lévő alkotmányokkal több pontban ütközött (Jungbert, 1994a. 62.; Hondius, 301.). A Konvenció már tartalmazza az 1985-ös Egyezmény végrehajtásához szükséges feltételek megvalósításának jogszabályi keretét,

ezen intézkedések végrehajtásának kötelezettségét úgy, mint a fent már említett közös vízum és menedékjogi politikát, a külső határok fokozott ellenőrzését, közös bűnüldözési és kiadatási procedúrát és a közös információs adatbázis létrehozását (Peers, 150.).

A Schengeni *acquis*-t, tehát a Konvenciót és annak végrehajtása során keletkezett szabályokat az *Amszterdami Szerződés* integrálta az Európai Unió keretébe. A Konvenciót jegyzőkönyvként csatolták a Szerződéshez. Az Amszterdami Szerződés értelmében az Európai Unió harmadik pillére kettévált. A szabályok jelentős része átkerült a Római Szerződés IV. címébe: vízumok, azilum, bevándorlás és személyek szabad mozgásával kapcsolatos más politikák. Kisebb részük a harmadik pillérbe került²¹, amelynek neve megváltozott: rendőrségi és igazságügyi együttműködés bűnügyekben. Ezzel a témánk szempontjából releváns vízumpolitika közösségi dimenziót kapott.

V.1.2. Schengen és a közös vízumpolitika

A Schengeni Konvenció által aposztrofált jog- és rendszabály-harmonizáció témánk szempontjából legfontosabb területe a vízumok kiadásának, alkalmazásának és érvényességének a kérdésköre. A külső és belső határok szerepének éles különválása, illetve a belső határok megszűnése rendezi ugyan a Végrehajtási Egyezményt aláíró államok polgárainak belső mozgását, de az ún. harmadik államok állampolgárainak határátlépési szabályozása nagymértékben a vízumpolitikához kötődik. A schengeni rendszer a nem eu-s polgárok tekintetében a rövid távú beutazás és a tartózkodás kérdéseire vonatkozik, a három hónapnál hosszabb beutazásra, illetve tartózkodásra nem, tehát ez továbbra is tagállami kompetencia.

A Schengeni Konvenció szemszögéből a harmadik országok jogilag két csoportra oszthatók: olyan államokra, amelyek az Európai Unióval szemben *vízumkényszer alatt állnak*, illetve olyanokra, *amelyek nem*, de mivel ezen utóbbiak száma jóval kisebb, a vízummal kapcsolatos szabályozás értelemszerűen nagy fontossággal bír.

Azok a harmadik országbeli személyek, akiknek nem kell vízumot kérelmezniük, szabadon mozoghatnak a Szerződő Felek bármelyikének területén, de látogatásuk időtartama nem haladhatja meg a belépéstől számított három hónapot.²² Ez nem érinti a Szerződő Felek jogát arra, hogy bármely személy tartózkodását három hónapnál tovább is engedélyezzék (SK 20. cikk (2) bek.). Ilyen lehet például az állandó vagy ideiglenes tartózkodási engedély megadása.

A vízumköteles személyek mozgását illetően a Szerződő Felek – a Konvenció szellemének megfelelően – „közös politika elfogadásába kezdenek”, és vállalják, hogy vízumkiadási politikájuk harmonizációját illetően követik ezt a közös megállapodást (SK 9. cikk (1) bek.). A közös vízumpolitika

csak a három hónapnál nem hosszabb tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozik. Az ennél hosszabb tartózkodásra feljogosító vízumok kibocsátása nemzeti hatáskör maradt.

A vízumkötelezett államok listáját a Tanács rendeletben állapította meg²³, így jelenleg egységes az ún. pozitív lista, vagyis azoknak az országoknak a listája, amelyek minden tagállamban vízumkötelesek.

A közös vízumpolitika céljából a Szerződő Felek vállalják a *Konvenció egész területére érvényes, egységes vízum kibocsátását*. Ez a vízum nem sérti azonban az egyes országok szuverenitását, mert a 10. cikkely (3) bekezdése értelmében minden Szerződő Fél megtartja azon jogát, hogy megszorításokat tegyen a vízum területi érvényességét illetően, „összhangban a közös megállapodásokkal, amelyeket ezen Fejezet fontosabb rendelkezéseivel való összefüggésben állapítottak meg” (SK 10. cikk (3) bek.).

Az *egységes vízumnak több fajtája* létezik. A Szerződő Felek egész területére érvényes, „három hónapot meg nem haladó látogatást tesz lehetővé”²⁴, és egyszeri vagy többszöri beutazásra jogosít a *turista vízum*. Az ennek révén tett látogatások azonban nem léphetik túl a három hónapot egy féléven belül.²⁵ A vízum másik fajtája az ún. *átutazó vízum*, amely egy vagy több átutazást tesz lehetővé, amelynek időtartama nem haladhatja meg az ötnapnyi intervallumot. Emellett létezik *reptéri átutazó vízum* is, amelynek speciális szabályai vannak. Az egységes vízum negyedik típusa a *csoportos vízum*, amely vagy tranzit vízum vagy maximum 30 napig érvényes vízum.²⁶

A Szerződő Felek a vízumok érvényesítésére *egységes vízumvignettát* kell, hogy használjanak, amely hamisítás ellen védett. A „Schengeni vízum” birtokosa így jogosult lesz arra, hogy az egész Schengeni térségben az említett három hónapon keresztül utazhasson. A beutazó személynek nem kell minden országba külön vízumot kérnie, ami nemcsak a vízumköteles külföldinek, hanem az okmányt kibocsátó nagykövetségnek és konzulátusnak is kedvező.

Amennyiben az okmány, amelyben a vízumot elhelyezik, praktikusán az útlevel, érvényessége területileg korlátozott – csak bizonyos számú, esetleg csak egy tagország ismeri el –, a vízumot is értelemszerűen erre a territóriumra kell korlátozni (SK 13-14. cikk).

A Szerződő Felek bármelyikének területére szabályszerűen belépő személy köteles bejelentkezni azon Szerződő Fél illetékes hatóságánál, amelynek területére belépett. Ennek vagy a belépéskor vagy az azt követő három munkanapon belül kell megtörténnie. Ez vonatkozik azokra a személyekre is, akik állandó lakhellyel rendelkeznek egy másik, nem a belépés során érintett Szerződő Fél területén. Ez a bejelentkezés olyan formában is megtörténhet, hogy valaki egyszerűen kitölt egy regisztrációs formulát egy hotelben (Schutte, 553.).

V.1.3. A schengeni vízum és a határon túli magyarok

A csatlakozás idegenrendészeti szempontból nem hoz hátrányos változást azokra a magyarokra nézve, akik olyan országokban élnek, amelyek már tagállamok, vagy hazánkkal egy időben lesznek azok. Ezzel szemben azon országok tekintetében, amelyek kimaradnak a bővítésből, más a helyzet. Horvátország és Románia speciális esetet jelentenek, hiszen nincsenek az EU vízumköteles államokról szóló listáján, így a román állampolgárok három hónapos tartózkodása nem ütközik akadályba, az azt meghaladó tartózkodás pedig továbbra is magyar kompetencia. Más a helyzet a vajdasági és a kárpátaljai magyarokkal, hiszen az állampolgárság szerinti ország ebben a két esetben rajta van a vízumkötelesek listáján, így számukra speciális megoldások elfogadása szükséges. Ennek érdekében meg kell vizsgálni Magyarországon cselekvési lehetőségeit.

A fent említettek alapján a nem EU-tagállamok magyar nemzetiségű állampolgáraival kapcsolatos vízumpolitikának van relevanciája. Ennek érdekében meg kell vizsgálni, hogy a schengeni rendszerben részt vevő államoknak *milyen nemzeti kompetenciái vannak, illetve maradtak a vízumpolitika területén*. Ezek a nemzeti kompetenciában maradó vízumok korlátozott területi érvényességgel rendelkeznek.

Egy Szerződő Fél *kivételes esetben eltérhet a közös vízumlistától, amennyiben alapvető állami érdekek sürgős döntést igényelnek*. Az ilyen intézkedést fogyanatosító államnak konzultálnia kell a többi Szerződő Féllel, és lehetőség szerint tekintetbe kell vennie azok érdekeit és döntése következményeit (SK 9. cikk (2) bek.). Ez a rendelkezés megszorító jellege miatt nem bír túl nagy jelentőséggel a kérdés szempontjából.

Sokkal inkább megfontolandóak a *hosszú tartamú tartózkodásra feljogosító és a korlátozott területi érvényességű vízumban rejlő lehetőségek*. A 3 hónapnál hosszabb tartamú tartózkodás rendezésének kérdései, amint azt a fentiekben említettük, továbbra is nemzeti kompetencia, a tárgykört a nemzeti jog alá tartozó nemzeti vízumok rendezik. A korlátozott területi érvényességű vízum kivételes esetekben adható ki, és 3 hónapnál rövidebb tartózkodásra jogosít.²⁷ Ebben az esetben azonban a Konvenció már nem követeli meg a túlnyomó állami érdek meglétét. Amennyiben valaki az utóbbi két vízum egyikével rendelkezik és vízumköteles állam polgára, természetesen nem hagyhatja el az országot olyan tagállam irányában, amelynek területére a vízum érvényessége nem vonatkozik. Amennyiben valaki 3 hónapnál hosszabb tartamú tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik és nem vízumköteles, akkor az általános szabályok szerint hagyhatja el az országot, tehát 6 hónapon belül 3 hónapig tartózkodhat schengeni területen.

Látható tehát, hogy maga a Schengeni Konvenció is párhuzamos vízumrendszerekkel számol (l. Kovács, 1999. 66.), így Magyarországnak van mozgástere a kérdés rendezésével kapcsolatban. Természetesen *a lehetsé-*

gek igénybevételének akkor van értelme, ha más, könnyebb feltételeket és/vagy adminisztrációs procedúrát alkalmazunk a határon túli magyarokkal kapcsolatban, mint amelyet a schengeni acquis alapján kellene. Ez történhet úgy, hogy könnyebbek a feltételek, vagy úgy, hogy csökkentjük a határon túli magyarokra nehezedő adminisztrációs terhet. Természetesen mindkettő kedvezményt jelenthet, azonban megítélésem szerint a vízum megszerzésével kapcsolatban a legnagyobb segítség, ha valaki megszabadul a temérdek igazolás, hivatalos fordítás és okirat benyújtásának kötelezettségétől. Persze az eljárás leegyszerűsítése egyben azt is jelenti, hogy kevesebb feltételt lehet és kell vizsgálni, így ebben az értelemben az anyagi és eljárási feltételek együtt járnak.

Megítélésem szerint a kérdést megnyugtatóan az rendezné, ha – a görög vagy a szlovák igazolványhoz hasonlóan – a magyar igazolvány egyben beutazási, illetve tartózkodási engedély, illetve vízum is lenne, hiszen ezzel megszabadítanánk a határon túli magyarokat attól, amitől leginkább félnek, és ami a személyes kapcsolatoknak leginkább akadálya: a hosszadalmas eljárástól és a határidőktől. Mindez megítélésem szerint jogi kérdés, hiszen a cél adott, ehhez pedig az adekvát válasz a vízumnak az igazolványba történő inkorporálása. Annak eldöntése, hogy milyen hosszú tartózkodásra legyenek jogosultak a magyar igazolvánnyal rendelkezők, már nemcsak jogi szempontokat vet fel, hanem politikai kérdés is. Nem kívánok itt most kitérni a kérdéssel kapcsolatos első reflexekre – ne támogassuk a tömeges bevándorlást, abban segítsünk, hogy a szülőföldön legyen magyar stb. –, csupán arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy az eddigi vízummentesség sem volt a bevándorlás katalizátora, és valószínűleg ennek fenntartása, vagy a tartózkodás időtartamának növelése sem lesz az. Másrészt, nézetem szerint, nem etikus korlátozni azoknak a Magyarországon való tartózkodását, akik akaratokon kívül kerültek a határokon kívül, akik majdnem egy évszázada töretlenül kötődnek a magyar kultúrához, és ezért számos hátrányt kellett elszedniük. Arról nem is beszélve, hogyan hat egy személynek egy kultúrához való ragaszkodására egy ilyen korlátozás. Mindenesetre ez nem tudományos vizsgálat, hanem nézőpont kérdése. Harmadrészt nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 3 hónapot meghaladó tartózkodás a későbbiekben is töretlen magyar diszkréció marad, míg a három hónapon belüli vízumok esetében esetlegesen meg kell küzdeni a magyar szándékok EU-s ellenzőivel is. Mindazonáltal ezt az utat is járhatónak tartom, már-már három hónapos vízum inkorporálását az igazolványokba, hiszen csupán Szerbia és Ukrajna van rajta a vízumlistán, így nem érint olyan nagy számú határon túli magyart, hogy az fennakadásokat és kifogásokat okozna.

V.2. OKTATÁSI-KULTURÁLIS ÉS GAZDASÁGI JOGOK

Ebben a két kategóriában Magyarország szabályozási keretei a csatlakozás után általában érintetlenek maradnak harmadik államok polgárai irányában, tehát a kérdés – a közös jellemzők vizsgálata esetén – leszűkíthető az európai polgárok közötti megkülönböztetésre.

A Római Szerződés 12. cikke értelmében a Szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.

A Tanács az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el. Ennek alapján került elfogadásra a Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (Irányelv 1. cikk). Az irányelv célja a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem keretrendszerének kialakítása azzal a szándékkal, hogy az egyenlő bánásmód elve a tagállamokban megvalósuljon.

Az irányelv alkalmazásában az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés. Közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának. Közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek (Irányelv 2. cikk).

Az irányelv a Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is, a következők tekintetében: a) a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve a foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételei, beleértve a kiválasztás kritériumait és a munkaerő-toborzás feltételeit, a tevékenység fajtájától és a szakmai hierarchiában elfoglalt helytől függetlenül, beleértve a szakmai előmenetelt; b) hozzáférés minden fajtájú és szintű pályaválasztási tanácsadáshoz, szakmai továbbképzéshez, a felsőfokú szakmai továbbképzéshez és átképzéshez, beleértve a szakmai gyakorlatot; c) foglalkozási- és munkakörülmények, beleértve az elbocsátásokat és a munkabért; d) tagság és részvétel munkaadói vagy -vállalói szervezetben, vagy bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos foglalkozást üznek, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott előnyöket; e) szociális védelem, beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást; f) szociális előnyök; g) oktatás; h) árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés,

és azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek, beleértve a lakhatást (Irányelv 3. cikk (1) bek.).

Az irányelv *nem vonatkozik* az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott tartózkodásának előírásait és feltételeit, továbbá semmilyen bánásmódot, amely harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a jogállásából fakad (Irányelv 3. cikk (2) bek.).

A teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve *nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak* ((Irányelv 5. cikk).

Harmadrészt: nem hagyható figyelmen kívül, hogy *az irányelv a származáson alapuló diszkriminációt tiltja, a státustörvény pedig nem támaszt származási követelményeket, csupán azt követeli meg a különleges státushoz, hogy az adott személy magyar nemzetiségűnek, tehát a magyar nemzethez tartozónak vallja magát*, tényleges származásától függetlenül. Ebben az értelemben a magyar igazolvány kiadásának alapja a kulturális-érzelmi kötődés, és nem valamiféle etnikai jellemző, mint a származás.

V.2.1. Oktatási-kulturális jogok

A harmadik államokban élő magyaroknak nyújtott oktatási-kulturális jogok tekintetében az EU-csatlakozás egyértelműen nem hoz változást, erre vonatkozóan továbbra is a nemzetközi jogi keretek az irányadók. Az EU-tagállamok területén élő magyarok esetében sem beszélhetünk újabb korlátozásokról. Ebben a tekintetben érdemes kiemelni a közösségi szabályozás néhány sajátosságát.

Az irányelv *a Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül* alkalmazható, hatálya csupán eddig terjed ki. *Márpedig a Közösség gazdasági integráció, amelyre nem ruháztak oktatási-kulturális kompetenciákat.* Az Római Szerződés 5. cikk (1) bekezdése értelmében: „a Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.” A Közösség feladatait és célkitűzéseit a következőképpen határozza meg: „A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, (...) meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, a férfiak és nők egyenlőségét, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszín-

vonatkozó életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást. (...) [Ennek] megvalósítása céljából a Közösség tevékenysége – e szerződés rendelkezései és az abban meghatározott ütemezés szerint – a következőket foglalja magában: a) a tagállamok között az áruk behozatalára és kivitelére vonatkozó vámok és mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés tilalma; b) közös kereskedelempolitika; c) belső piac, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez; d) a személyek belépésére és mozgására vonatkozó intézkedések a IV. címben foglaltak értelmében; e) közös politika a mezőgazdaság és a halászat területén; f) közös politika a közlekedés területén; g) olyan rendszer, amely megakadályozza a belső piaci verseny torzulását; h) a tagállamok jogszabályainak közelítése a közös piac működéséhez szükséges mértékben; i) a tagállamok foglalkoztatáspolitikája közötti koordináció előmozdítása abból a célból, hogy egy összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakítása által növeljék eredményességüket; j) szociálpolitika, amely magában foglalja az Európai Szociális Alapot; k) a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése; l) környezetpolitika; m) a közösségi ipar versenyképességének erősítése; n) a kutatás és a technológiai fejlesztés előmozdítása; o) a transzeurópai hálózatok létesítésének és fejlesztésének ösztönzése; p) hozzájárulás az egészségvédelem magas szintjének eléréséhez; q) hozzájárulás a minőségi oktatáshoz és szakképzéshez, valamint a tagállamok kultúrájának virágzásához; r) fejlesztési együttműködési politika; s) a tengerentúli országok és területek társulása a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében; t) hozzájárulás a fogyasztóvédelem erősítéséhez; u) intézkedések az energiaügy, a polgári védelem és az idegenforgalom területén. A Közösség (...) valamennyi tevékenység folytatása során törekszik az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására.”

Mindebből látható, hogy az oktatási-kulturális jogok csupán annyiban tekinthetők a Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül lévőknek, amennyiben azoknak gazdasági hatása van. Ennek hiányában nem vonatkoznak rájuk a közösségi jog szabályai.

Másodsorban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az irányelv rendelkezései kifejezetten a hátrányos megkülönböztetésre vonatkoznak. Sőt, az irányelv tartalmazza pozitív intézkedések megtételének lehetőségét „a teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak” (Irányelv 5. cikk).

V.2.2. Gazdasági jogok

A gazdasági jogok tekintetében azt konstatálhatjuk, hogy *az EU-tagállamokban állampolgár magyarok megkülönböztetett kezelése a munkavállalás tekintetében nem indokolt*, hiszen azokat a kedvezményeket, amelyeket nekik szánunk, amúgy is minden európai polgárnak meg kell adnunk.

Ezzel szemben *nem kerülhető el a nem EU-tagállamokban élő magyarok előnyben részesítése a munkavállalás területén. Ennek keretei azonban nem változnak a csatlakozással*, hiszen a „harmadik államokból érkező vendégmunkások belépésével, tartózkodásával és munkavállalásával kapcsolatos ügyek a tagállamok kormányainak joghatósága alá tartoznak”. Emellett azonban az államoknak értesíteniük kell egymást, és konzultálniuk kell a harmadik államokkal szemben alkalmazott migrációs politikájukkal kapcsolatban.²⁸ A közösségi jog, ellentétben a közös kereskedelempolitikával, amely az áruk szabad mozgásának külső vetületét kizárólagos közösségi kompetenciává avatja (Római Szerződés 131–134. cikk), nem állapít meg közösségi hatáskört a munkavállalók szabad mozgásának külső, EU-n kívüli vonatkozásaira. Természetesen, egy tagállam harmadik államokkal szembeni, a munkaerőpiaccal kapcsolatos politikája bizonyos korlátok közé esik, tehát nem veszélyeztetheti a közös európai munkaerőpiac hatékony működését, nem okozhat piaci zavarokat stb. Amíg azonban egy intézkedésnek nincs ilyen hatása, az bármely tagállam által meghozható, ahogyan azt a görög példa is mutatja.

A fentiek alapján nincs közösségi jogi akadálya annak, hogy hazánk preferenciális bánásmódban részesítse a nem eu-s államokban állampolgár magyarokat a magyarországi munkavállalás tekintetében, sőt, annak sem, hogy a magyar igazolvány egyben munkavállalási engedély is legyen.

VI. Konklúziók

A státustörvény és az EU-csatlakozás összefüggéseinek vizsgálatát úgy foglалhatjuk össze, hogy sem a közösségi jog, sem a nemzetközi jogi szabályozási keret nem képezi akadályát a magyar törvény fenntartásának és alkalmazásának, azonban több technikai módosításra szükség van, ezek viszont nem érintik a törvény célját és tartalmát. Különösen igaz ez az oktatási-kulturális jogokra, amelyek egyébként is csupán közvetetten kerülnek a közösségi jog látókörébe. Az alábbiakban két koncepcionális módosításra tesztek javaslatot, majd összefoglalom a nemzetközi és a közösségi jogi keretek kapcsán megfogalmazott, de lege ferenda javaslataimat.

A státustörvénnyel kapcsolatban a következő koncepcionális módosítást tartom szükségesnek. A törvény kiindulópontjának meghatározásakor, pontosabban annak hatályának definiálásakor, indokolt lenne a nemzethez való tartozás fordulatot vagy helyettesíteni, vagy kiegészíteni egy kulturális

kötődésre utaló fordulattal. Valaki nyilatkozhat például úgy, hogy a magyar kultúrközösség része. A státustörvény fordulatanak, nevezetesen, hogy valaki magyar nemzetiségűnek vallja magát, megítélésem szerint van kulturális vetülete, pontosabban inkább kulturális, mint etnikai vetülete van, hiszen nem vizsgálándó a magyar származás, elegendő a nyilatkozat arról, hogy az illető milyen nemzetiségűnek vallja magát. Sajnos, a legtöbb európai állam a nemzet fogalmát etnikai alapon használja, így nem azt a jelentéstartalmat tulajdonítja ennek a fogalomnak, mint amelyet a magyar közfelfogás. Nem azt állítom, hogy a Magyarországon uralkodó nemzetfogalom kizárólag kulturális alapú, csupán azt, hogy nem tekinthető származási-vérségi alapúnak, szemben a többi európai államban uralkodó közfelfogással, így indokolt a kulturális önkéntes kötődési jelleg kiemelése. Ezzel számos akadályt el lehetne hárítani a státustörvény elől, hiszen más keretek között mozoghat az a törvény, amelynek célja az ezeréves magyar kultúra megmaradásának és fejlődésének elősegítése, mint amelynek célja az ezeréves magyar nemzet támogatása. Ez ugyanis más célt jelent, amely csupán közvetetten vezet a határon túli magyarok megkülönböztetett bánásmódjához, márpedig a közvetett különbségtétel könnyebben védhető.

Nemcsak azért tartom azonban helyesebbnek a kulturális alapra való átterést, mert az könnyebben védhető, mégis, ugyanazokat a célokat is szolgálja, mint a félreértelmezhető nemzeti kiindulópont, hanem azért is, mert a magyar nemzet fejlődésére is tekintettel, a legkisebb mértékben sem tartom szükségesnek az etnikai alapú támogatásokat. A magyarság nem származás, hanem döntés kérdése, és nem azáltal válik valaki magyarrá, hogy milyen a származása, hanem attól, hogyan dönt. Így senki sem vitathatja, hogy a viszonylag távoli magyar felmenővel rendelkező személy, aki megtanul magyarul és megismeri a magyar történelem és kultúra alapjait, ugyanolyan jogalappal kérheti magyar státusának elismerését, mint az a vegyes házasságból származó személy, aki bár etnikailag magyar, nem kötődik a magyar kultúrához, nem beszél a magyar nyelvet.

Indokolt lenne a magyar nyelvtudás feltételének felvétele a törvénybe. Ez természetesen nem kellene túlterjedjen a társalgási szint követelményén. A nyelvtudás ugyanis egyrészt a kulturális kötődés egyik bizonyítéka, másrészt objektív ismérv, magyarán szólva vagy van, vagy nincs, ráadásul befolyásolható, például valaki idősebb korában is meghozhatja a magyar kultúrához való tartozásával kapcsolatos döntését. Végezetül, mivel objektív, indokolható alapjául szolgálhat számos kedvezmény és támogatás igénybevétele. Senki sem kifogásolhatja, ha a magyar állam azoknak biztosít keretet az oktatási intézményeiben, akik tudnak magyarul, hiszen ez ésszerű és objektív feltétel. Hasonlóan indokolható ez a követelmény a munkavállalás esetén, amint azt a fentiekben kifejtettük. Végezetül védhe-

több alapot jelent a kultúra védelme a hozzátartozói igazolványok kiadásához, különösen a leszármazók tekintetében.

A törvény hatálya és a magyar státus tartalmát jelentő jogok a hatályos szabályozás logikája alapján minden határon túli magyar vonatkozásában – aki a státustörvényben meghatározott szomszédos állam állampolgára – azonosak. Megítélésem szerint kétségtelenül helyes az egyenlő bánásmód elve, azonban csak morális szempontból. Ezt a koncepcionális elvet két okból is át kell törni. Magyarország egyrészt kénytelen a határon túli magyarokat eltérően kezelni az EU-csatlakozás miatt, hiszen a jelenleg hatályos szabályok némelyike nem alkalmazható, és mindamellett ezeket a szabályokat szükségtelen lenne alkalmazni azokra a magyarokra, akik egy EU-tagállam állampolgárai. Másrészt, érdemes lenne a nem tagállam országok tekintetében is eltérő szabályokat és politikát alkalmazni. Ennek a legfőbb oka, hogy a különböző országok vonatkozásában különböző határig terjeszkedhet hazánk a kedvezmények nyújtásával. Ez függ attól, hogy az adott állam tiltakozott-e, kötött-e a kérdésben külön megállapodást Magyarországgal, nem tiltakozott, avagy úgy tiltakozott, hogy hasonló rendelkezéseket fogantatott velünk szemben is. Ez a differenciált megközelítés sokban hozzájárulna a törvény hatékonyságának növeléséhez.

A határon túli magyar szervezetek ajánlásadási jogát funkciótlanak tartom, ráadásul számos ellenkezést vált ki. Ezzel szemben semmi sem indokolja a hozzátartozói igazolvány megszüntetését. Ilyen igazolvány kibocsátására találunk példát a külföldi gyakorlatban, ráadásul a törvény céljával is összhangban áll. Másrészt nem szabad elfeledkezni arról, hogy a hozzátartozói igazolványt az adott hozzátartozó külön kérelmére adják ki, márpedig ez implikálja a magyar kultúrához való valamilyen kötődés meglétét, még ha ez nem is olyan szoros, mint a rendes igazolvány esetén.

Számos esetben (munkavállalás, oktatás) lehetne az igazolványt úgymond közvetetten használni, tehát a jogszabályok a magyar nyelv megfelelő szintű ismeretét írnák elő, kimondva, hogy a magyar igazolvánnyal rendelkezők megfelelő szintű magyar nyelvismerettel rendelkezőnek tekintendők, gyakorlatilag megdönthetetlen vélelmet vezetve be.

A törvény legegyszerűbb hiányossága a közelgő csatlakozás szempontjából az idegenrendészeti jogok teljes ignorálása. Nem szükséges ecsetelni mennyire fontos ennek a kérdésnek a mielőbbi hatékony megoldása, és erre, amint a fentiekben láttuk, van lehetőség Magyarországra számára, akár könnyített eljárás és feltételek mellett, akár úgy, hogy az igazolvány egyben beutazási engedély is.

Irodalom

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. *Magyar Kisebbség* 2002. 1. sz., 120–133.

4000/3/10. sz. belügy-, közigazgatási-, nemzetbiztonsági-, külügy-, pénzügy-, munkaügyi- és társadalombiztosítási- és közrendvédelmi minisztériumi együttes rendelet a görög származású albán állampolgárok részére a tartózkodáshoz és a munkavállaláshoz való jog megszerzésére vonatkozó eljárásról, a tartózkodási és munkavállalási engedély időtartamáról és feltételeiről

2001. március 21-ei 73-as törvény a szlovéniai és horvátországi olasz kisebbség támogatásáról. *Hivatalos Közlöny*, 2001. március 28.

6162/99. sz. külügyminisztériumi utasítás

1998. évi 150. törvény támogatás nyújtásáról a nagyvilág román közösségeinek. *Monitorul Oficial* 1998. augusztus 3., 124. sz.

1997. február 14-én kelt 70. sz. törvény a külföldi szlovákokról és más törvénymódosításokról

A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata. *Magyar Kisebbség* 2002. 1. sz., 158–160.

A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszert árnyékában. Szerk.: Tóth Judit. Lucidus, Budapest, 2000.

A Szlovén Köztársaság Országgyűlése 1996. június 27-ei ülésén elfogadott határozat a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek helyzetéről, valamint a Szlovén Köztársaság országos és egyéb szerveinek ezzel kapcsolatos feladatairól

A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. *Magyar Kisebbség* 2002. 1. sz., 134–157.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. Magyarországon kihirdette 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény. Magyarországon kihirdette 1993. évi XXXI. törvény

Az Európai Közösség létrehozásáról. Kelt Rómában 1957. március 25-én

Agreement between the Governments of the States of the Benelux economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders

Arady Lajos: Magyarország szomszédsági kapcsolatainak alakulása – tekintettel a schengeni követelményekre. *Európai Tükör*. 1999. 1. sz.

Bakk Miklós: A menetközbeni paradigma. *Magyar Kisebbség* 2002. 1. sz., 21–26.

Bárány Anikó: Külföldiek munkavállalása Magyarországon: a kedvezménytörvény. *Cég és Jog* 2002. 4. sz., 4–8.

Bieber, Roland: Die Abkommen von Schengen über den Abbau der Grenzkontrollen. *Neue Juristischen Wochenschrift* 1994. 5. sz.

Bodnár László: Az ún. státustörvény és a nemzetközi jog. In: *Nagy Károly emlékkönyv*. 2002. 81–91.

Borók György: A határon túli magyarok munkavállalása az uniós csatlakozás előtt és után. In *Migráció és Európai Unió*. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.

Common instructions for the diplomatic missions and consular posts of the Contracting Parties to the Schengen Convention. Conditions governing the issues of uniform visas valid for the territory of all the Contracting Parties. Official Journal of the European Communities 22. 9. 2000.

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Official Journal of the European Communities 19.7.2000 L 180/22.

Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. Official Journal L 072, 18/03/1999 P. 0002 – 0005.

Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration. Official Journal C 186, 26/07/1985 p. 0003 – 0004.

Csuday Balázs: Félúton a kedvezménytörvény elfogadása és életbelépése között. *Esély* 2002. 1. sz., 44–52.

Fundamentum 2000. 3. sz.

Gal, Susan: Kódváltás és öntudat az európai periférián. In *Tanulmányok a határainkon túli kétnyelvűségről*. Szerk. Kontra Miklós. Magyarságkutató Intézet, Budapest, 1991.

Gyertyánfy András: A határon túli németek jogállása a magyar Schengen-probléma tükrében. *Regio* 2000. 1. sz.

Hondius, Frits W.: Legal aspect of the movement of persons in greater Europe. In *Yearbook of European Law*. 1999.

Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és az európai integráció. *Társadalmi Szemle* 1994. 4. sz.

Jungbert Béla: A Schengeni Egyezmény és annak idegenrendészeti tanulságai. *Rendészeti Szemle* 1994. 9. sz.

Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése? *Magyar Kisebbség* 2002. 1. sz., 3–20.

Kovács Péter: Schengen és a határon túli magyarság. *Magyar Kisebbség* 1999. 2–3. sz.

Kovács Péter: *A schengeni kérdés*. Osiris, Budapest, 2000.

Kovács Péter: A schengeni vízumrendszer és a határon túli magyarság. In *Válaszúton az Európai Unió: intézményi reformok és EU-csatlakozás*. Szerk.: Király Miklós. ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék – Jean Monnet Centre of Excellence, Budapest, 2001.

Kukorelli István: A „felelősségi klauzula” [Alkotmány 6. § (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei. In *A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszert árnyékában*.

Magyar Kisebbség 1999. 2–3. sz.; 2002. 1. sz.

Memorandum: a Szlovák Köztársaság magyar kedvezménytörvény módosításához kidolgozott jegyzékének jogi elemzése. Kidolgozta: Kalligram Alapítvány Jogelemző Csoportja. Készült: Pozsony, 2002. november 30.

Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és együttműködés a migráció terén. *Acta Humana* 1997. 27. sz.

Nagy Boldizsár: A schengeni rendszer és Magyarország: az út Amszterdamig és tovább. *Acta Humana* 1999. 37–38. sz.

Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére I–II. *Magyar Kisebbség* 2002. 2, 3. sz.

O’Keeffe, David: The free movement of persons and the single market. *European Law Review* 1992. 2. sz.

Peers, Steve: The visa regulation: Free movement blocked indefinitely. *European Law Review* 1996. 4. sz.

Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries („Magyars”) Doc. 9744 rev. 13 May 2003. Report Committee on Legal Affairs and Human Rights. Rapporteur: Erik Jürgens.

Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries („Magyars”) Doc. 9813 rev. 22 May 2003. Opinion. Committee on Political Affairs. Rapporteur: Latchezar Toshev.

Pro Minoritate 2000. ősz-tél.

Resolution 1335 (2003) Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries („Magyars”) of 19 June 2001.

Sallai János: A Schengeni Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai. *Rendvédelmi Füzetek*, 1999. 5. sz.

Sallai János – Ritecz György: A Magyar Köztársaság határrendje és a határ biztonsága a „schengeni” elvek EU-ba való beépülése, ill. Magyarország uniós csatlakozása tükrében. *Rendvédelmi Füzetek* 1999. 6. sz.

Schutte, Julian J. E.: Schengen: Its meaning for the free movement of persons in Europe. *Common Market Law Review* 1991. 3. sz.

Sieber Edit: „A Schengeni Egyezmény”. *Jogtudományi Közlöny* 1995. 7–8. sz.

Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködéséhez és a Schengeni Egyezményhez. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1996.

Sieber Edit: A schengeni „acquis” beemelése az európai közösségi jogba. *Európai Tükör* 1997. 4. sz.

Szerződés az Európai Unióról. kelt Maastrichtban, 1992. február 7-én.

Szövetségi törvény az Orosz Föderáció külföldön lévő honfitársaival kapcsolatos állami politikáról. Alsóház elfogadta 1999. március 5-én. Felsőház elfogadta 1999. március 17-én.

Szövetségi törvény a dél-tiroliaknak az osztrákokkal való egyenlőségéről bizonyos közigazgatási ügyekben. 1979. január 25. (BGB1. no. 57/1979)

Törvény a Bolgár Köztársaság határain túl élő bolgárokról. *Állami Közlöny* (2000. március 11.) 2000. 30. sz.

Venczel László: Schengen – a gyakorlatban. *Ügyészek Lapja* 1999. 1. sz.

Weber, Renate: A román–magyar kapcsolatok alakulása a Schengeni Egyezmény jogi keretein belül. *Európai Szemle* 1998. 4. sz.

Jegyzetek

¹ Szabó Tibor: Szülőföldön magyar közösségben élni. *Családi kör*. 2001. július 12. Idézi Kántor, 7.

² 318/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet a magyar igazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról

³ Az ügyfél kérelmét, arcképét és lakcímét, az igazolványban feltüntetésre kerülő személyes adatokat (21. §), az ajánló szervezet nevét, hivatalos bélyegzőlenyomatát, a nevében eljáró személy nevét és aláírását, az ajánlás kiállításának helyét, idejét.

⁴ 9. § Az államilag finanszírozott képzésben nappali tagozaton részt vevő hallgató a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényben meghatározott hallgatói normatívára, a hallgatói előirányzat másik részét képező pénzbeli és természetbeni juttatásokra, illetve a tételes egészségügyi hozzájárulás megtérítésére jogosult. E támogatások részletes feltételeit és a további támogatások körét az oktatási miniszter külön jogszabályban határozza meg. A törvény hatálya alá tartozó személyek államilag finanszírozott képzés keretében az oktatási miniszter által évente meghatározott számban folytathatnak tanulmányokat a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeiben. Nem államilag finanszírozott képzésben részt vevő határon túli hallgatók magyarországi tartózkodásukkal és tanulmányaikkal kapcsolatos költségeik részben vagy egészben történő megtérítését az e célból létrehozott közhasznú szervezettől pályázat útján igényelhetik.

⁵ 11. § A határon túli magyar pedagógusok a továbbképzést végző magyar oktatási intézménytől a továbbképzésben való részvétel tartamára a külön jogszabályban meghatározott mértékben szállásköltségének megtérítését, az útiköltségének megtérítését, továbbá a beiratkozási költségeihez történő hozzájárulást igényelhetnek. A határon túli magyar pedagógusok továbbképzésére vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabály tartalmazza.

⁶ Az ezek megvalósításához biztosítható pénzügyi támogatás összegét a Magyar Köztársaság költségvetése célelőirányzatként határozza meg. A támogatásra rendelkezésre álló keret felhasználásáról az oktatási miniszter dönt a külön jogszabályban foglaltak szerint.

⁷ Magyar Alkotmány 6. szakasz: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Román Alkotmány (1991) 7. szakasz: „Az állam elősegíti a külföldön élő románokkal való kapcsolatok erősítését, és ennek megfelelően cselekszik a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzése, fejlesztése és kifejezése érdekében, összhangban a nekik otthont adó országok jogszabályaival.” Szlovén Alkotmány (1991) 5. szakasz: „Szlovénia felelősséget érez a szomszédos országokban élő őshonos szlovén nemzeti kisebbségek iránt, és előmozdítja a szülőfölddel való kapcsolatukat. (...) A nem szlovén állampolgárságú szlovének különleges jogokat és kedvezményeket (előjogokat) élveznek Szlovéniában. Ezen jogok és kedvezmények (előjogok) mibenlétét és terjedelmét külön törvényben kell szabályozni.” Macedón Alkotmány (1991) 49. szakasz: „A Köztársaság felelősséget érez a szomszédos országokban élő, a macedón néphez tartozó személyek helyzete és jogai iránt, (...) segíti kulturális fejlődésüket, és előmozdítja a velük való kapcsolatokat.” Horvát Alkotmány (1991) 10. szakasz: „A Horvát Köztársaság különleges felelősséget érez a horvát nemzet más országokban élő részei iránt, és különleges védelmet biztosít számukra.” Ukrán Alkotmány (1996) 12. szakasz: „Ukrajna támogatja az állam határain kívül élő ukránok nemzeti, kulturális és nyelvi szükségleteinek megvalósulását.” Lengyel Alkotmány (1997) 6. szakasz: „A Lengyel Köztársaság elősegíti a határon kívül élő lengyeleknek a nemzeti kulturális örökséggel fennálló kapcsolatát.” Szlovák Alkotmány (módosítva 2001-ben) 7/A. szakasz: „A Szlovák Köztársaság elősegíti a határokon kívül élő szlovákok nemzeti öntudatának és kulturális identitásának fejlődését, az e célok elérésére hivatott intézményeit és a szülőföldjükkel való kapcsolatukat.”

⁸ Európa Tanács Közgyűlésének határozata 1–2. §

⁹ Európa Tanács Közgyűlésének határozata 9. §

¹⁰ Jürgens-jelentés indokolása 16. bekezdés.

¹¹ Európa Tanács Közgyűlésének határozata 10. §

¹² Jürgens-jelentés indokolása 9. bekezdés.

¹³ Jürgens-jelentés indokolása 23. bekezdés.

¹⁴ Toshev-vélemény 2. módosítási javaslat.

¹⁵ Toshev-vélemény 1. módosítási javaslat, Európa Tanács Közgyűlésének határozata 8. §

¹⁶ Memorandum: a Szlovák Köztársaság magyar kedvezménytörvény módosításához kidolgozott jegyzékének jogi elemzése. Kidolgozta: Kalligram Alapítvány Jogelemző Csoportja. Készült: Pozsony, 2002. november 30.

¹⁷ A skandináv országok által létrehozott ÉÚU szerződését 1967-ben írták alá. Tagjai: Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország. Ez a rendszer alapjában véve a Schengeni Egyezményhez hasonló szabályrendszerrel rendelkezik. A részes államok állampolgárai a belső határokat útlevél nélkül léphetik át, míg a külső határokon az útlevél-ellenőrzés fokozott mértékben alkalmazott.

¹⁸ Jungbert, 1994a. 59. Belgium, Hollandia és Luxemburg szerződésben hangolta össze vízum és bevándorlási politikáját, és bevezették a személyforgalom külső határokon való ellenőrzését és a közös vízum intézményét. Közösén léptek fel a harmadik országokkal kötendő vízummentességi megállapodásokban, és bevezették az ún. nominatív listát,

amelyen szereplő személyek csak a három szerződő fél egységes engedélyével kaphattak Benelux vízumot. Erre átfogó bűnügyi, jogsegély és kiadási szerződés, illetve háromoldalú tolonc-megállapodás épült.

¹⁹ Az 1985-ös Fehér Könyvnek az 1987 júliusában életbe lépett Egységes Európai Okmány adott jogi formát. A Fehér Könyv tartalma és a Schengeni Egyezmény, illetve annak Végrehajtási Egyezménye között jócskán vannak közös pontok.

²⁰ A javak és szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó I. cím már 1986. január 1-jén hatályba lépett, kivétel Hollandia, ahol 1986. március 2-án történt meg a hatálybalépítés. Hondius, 301.

²¹ I. Amszterdami Szerződéssel módosított Maastrichti Szerződés VI. cím

²² SK 20. cikkely (1) bekezdés. Ez a vízummentesség megsemmisül abban az esetben, ha az illető személy belépése valamilyen ok folytán nem engedélyezett, belépése a közre, a nemzetbiztonságra, esetleg valamelyik Szerződő Fél nemzetközi kapcsolataira veszélyes. Ugyanezen következményekkel jár az is, ha a beutazni kívánó személy nem tudja dokumentummal igazolni utazása okát és anyagi feltételeit (SK 5. cikk (1) bek.) A határátlépéshez természetesen szükséges a Végrehajtó Bizottság által meghatározott dokumentum (pl. útlevél).

²³ Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. Official Journal L 072, 18/03/1999 P. 0002-0005.

²⁴ Ezen vízum bevezetéséig a Felek kölcsönösen elismerik egymás nemzeti vízumait, amennyiben azok a III. fejezet fontosabb rendelkezéseivel összhangban kerültek kiadásra (SK 10. cikk (2) bek.).

²⁵ Sem egy folyamatos látogatás teljes hossza, sem pedig az egymást követő látogatások teljes terjedelme nem lépheti túl a fent említett intervallumot (SK 11. cikk (1) bek. a.) pontja). Mindemellett az egyezmény nem zárja ki azt, hogy egy Szerződő Fél ne adhasson ki új vízumot a kérdéses félén belül, amely természetesen csak a saját országára érvényes (SK 11. cikk (2) bek.).

²⁶ Common instructions for the diplomatic missions and consular posts of the Contracting Parties to the Schengen Convention. Conditions governing the issue of uniform visas, valid for the territory of all the Contracting Parties. O. J. 22.09.2000. 322.

²⁷ Common instructions for the diplomatic missions and consular posts of the Contracting Parties to the Schengen Convention. Conditions governing the issue of uniform visas, valid for the territory of all the Contracting Parties. O. J. 22.09.2000. 323.

²⁸ Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration Official Journal C 186, 26/07/1985 p. 0003-0004