

Kántor Zoltán (szerk.): A státustörvény

DOKUMENTUMOK, TANULMÁNYOK,
PUBLICISZTIKA

*Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002. 682 old., 2950 Ft
(Közép-Európai Könyvek)*

A szöveggyűjtemény a hosszú időn át politikai és szakmai viták keresztüztében álló státustörvényt (2001. LXII. évi törvény a szomszédos államokban élő magyarokról) és a vele kapcsolatos fontosabb dokumentumokat, tanulmányokat és publicisztikákat tárja kronologikus rendben az olvasó elé. Tartalmazza mindazokat a 2002-es parlamenti választásokig, szinte bármilyen műfajban közzétett írásokat, melyek a tárgy szempontjából elméletileg fontos kérdéseket valamiképpen érintettek. A máskor kárhoztatható műfaji sokszínűség itt teljesen indokolt, hiszen így kerülhettek egymás mellé a magyarországi közéletben markánsan különböző ideológiai álláspontokat képviselő szövegek. A válogatást ez csak használhatóbbá és érdekesebbé teszi. (Mindez természetesen együtt járt azzal, hogy a szerkesztő olyan politikust is kénytelen volt az asztal mellé ültetni, aki nem tud késsel-villával enni, és aki a törvény elfogadásában olyan lépést lát, melyet a jogalkotó végre a hazai oktatás, kultúra és sajtó „magyarítása” érdekében tesz.)

A könyv ekként hasznos olvasnivaló a politikai elemzőknek, akiket a szerkesztő azzal is segít, hogy az írások összegyűjtése, a kötet szerkesztése közben pártatlan maradt, s a különböző nézeteket egyaránt és kellő arányban szerepelteti. Arra törekszik, hogy a közölt írások ne az ő álláspontját, hanem szerzőik világnézetét és a határon túli magyarokról való vélekedésüket tükrözzék. A szerkesztő továbbá a kötetet egy szinte teljes, az időrendre is ügyelő bibliográfiával egészíti ki, amelyben gyakorlatilag mindenki szerepel, aki a témában – ha csak pár mondat erejéig is – meg-
szólt.

Kántor Zoltán a kutatók tanulmányai és publicisztikai írásai közül inkább az elméleti kérdéseket boncolgató, s nem a *jogszabály-szöveget* értékelő írásokat válogatta be. A törvény által felvetett elméleti kérdések valóban sokkal érdekesebbek, mint maga a – módosításáig egészen meg-
hökkenően alacsony törvényhozási nívót megjelenítő – jogszabály. (A jogalkotási hiányosságokról lásd: Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1. szám, 103–112. old.; Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1. szám, 74–79. old.; Herbert Küpper: Ungarns umstrittenes Statusgesetz. *Osteuroparecht*, 2001. Heft 5.) A törvénysszöveg elfogadásával számos elméleti probléma ismételt napirendre került, melyek újra- és továbbgondolásra sarkallták a státusdiskurzus résztvevőit. Az elméleti vita végső tanulságait nehéz lenne összegezni, hiszen egy-két kérdéstől, például a nemzetfogalom értelmezésétől eltekintve, a szerzők gyakran elbeszéltek egymás mellett, s az eltérő álláspontot képviselők alig bizonyították valódi vitára való hajlandóságukat. Így egyet lehet érteni Kántornak a kötethez írt előszavában első hallásra kissé sarkosnak tűnő megállapításával az *Élet és Irodalomban* megjelent publicisztikákkal kapcsolatban: „a szerzők nem reflektáltak sem a vitaindítóra, sem egymásra” (13. old.).

A POLITIKAI NEMZET ÉS A HATÁRON TÚLI MAGYAROK

A jogszabály elindította, illetve felszínre hozta a különböző nemzetfelfogások vitáját, és a hozzászólók ideológiai beállítottságuknak megfelelően szálltak síkra egy-egy nemzetmeghatározás mellett. A politikusok közül egyedül Bauer Tamás fogalmazta meg állításait elméleti igénnyel, igaz, kissé leegyszerűsítő módon. Mivel érvelése szerint a magyar politikai nemzet és a magyar állampolgárok egymást fedő fogalmak, arra következtetésre jut, hogy például a romániai és a szlovákiai magyarok a román, illetőleg a szlovák politikai nemzet tagjaivá váltak (*A hazátlanság tartóssága*,

453–458. old.). Ezt az álláspontot többen – köztük Kántor Zoltán (A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1. szám, 3–20. old.) és Farkas János László (*A politikai nemzet és az állam*, 459. old.) – jogosan bírálták. Azt állították, noha kétségtelen tény, hogy a határon túli magyarok más állam polgárai, és ezáltal egy másik ország politikai közösségének is részei, ez mégsem jelent egyúttal azt, hogy az illető politikai nemzethez tartoznának, még akkor sem, ha az adott állam értelem-szerűen törekszik is erre. Farkas leegyszerűsítőnek tartotta Bauer érvelését: „Lehet a *Nemzeti dal* úgy olvasni, hogy csak a kulturális magyar akarjon talpra ugorni tőle, a politikai nem? Hiszen a vers azzal hat ma is, hogy a szabadság és a magyar haza hívása oly tisztán egy tud lenni benne.” Kántor, Bíró Béla és mások továbbá ellenérve volt, hogy a magyar kisebbségek nem vettek részt a szlovák, román, szerb, ukrán, horvát vagy szlovén nemzetépítésben, és érzelmi-
leg sem azonosulnak vele. Farkas véleménye szerint: „Egy liberális számára nem lehet kétséges, hogy egy nemzet politikai kultúráját nem egyöntetű képződménynek kell tekinteni, hanem plurális és nyitott alakulatnak, amely jó esetben a különbségek változatosságát képes magába fogadni – akár a határon innen és túl különbségét is.” Kántor pedig leszögezi, hogy a politikai vagy kulturális értelemben vett nemzet az állam valamely „nemzeti elven való szerveződését” kifejező politikáit is magában foglalja, s nemzetpolitikájának kialakításakor az állam akár mindkét elvet alkalmazhatja. „Ez a gyakorlatban úgy jelenik meg, például Románia esetében, hogy a román állam az országban élő kisebbségek irányában a politikai nemzet elvére támaszkodó politikát folytat, és a nemzet kulturális elvére támaszkodó politikát Románia határain kívül.” (*i. m.* 12. old.)

Mégis, Bauernek abban feltehetőleg igaza van, hogy a státustörvény kapcsán megerősödött az etnikus nemzetértelmezés a honpolgárral – a közös élményekre, szocializációs és habituális szerkezetekre, alkotmányos értékekre alapozott felfo-

gással – szemben. Ez a magyarországi politikai közbeszédben is jól követhető volt, s talán akkor vált mindenki számára nyilvánvalóvá, amikor a státustörvénnyel kapcsolatos szócstaták a választási kampány velejárójává váltak. A kötet román nemzetiségű szerzője, Gabriel Andreescu (*A határon túli magyarokról szóló törvény*, 262–265. old.) azért látta veszélyesnek a hányatott utóéletű magyar státustörvényt, mert az „etnikai nemzet” logikáját viszi be a nemzetközi életbe. Andreescu viszont alighanem téved, amikor ezt a jelenséget a magyarországi jogszabályhoz köti, hiszen a magyar státustörvény elfogadását megelőzően több szomszédos állam is elfogadta a maga nagyon is hasonló elveket követő „státustörvényét”. (Szlovénia 1996-ban, Szlovákia 1997-ben, Románia pedig 1998-ban fogadott el hasonló törvényt, vö. *Zbierka zákonov*, 30. szám, *Uradni List*, 1996. július 5. és *Monitorul Oficial*, 1998. július 16. Ezekről részletesebben Halász Iván, Majtényi Balázs: *A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei”*. *Kisebbségkutatás*, 2001. 3. szám, 470–479. old.)

A KISEBBSÉGI KÜLÖNJOGOK ÉS A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

A vitákban gyakran elhangzott, hogy ez a jogszabály sérti az egyenlőség elvét, és hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, amikor az állampolgárok között a nemzetiségi hovatartozás alapján tesz különbséget. Románia például a Velencei Bizottsághoz eljuttatott kifogásaiban (*The Official Position of the Romanian Government on the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries*) többek között a törvény diszkriminatív voltára hivatkozva fogalmazta meg ellenérveit. Ez az érvelés – bár a vitázók a kötet tanúsága szerint ezzel nemigen voltak tisztában – a kisebbségi jogok értelmezéséről már többször lefolytatott, de soha le nem zárt vita felelevenítése egy részben új területen. Hiszen a kisebbségi különjogok megadását korábban nemegyszer azzal utasították el, hogy még a lehetőségét is kizárják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró és biztosító sza-

bályok. A sajátos kisebbségi jogok valóban túlmutatnak az alapjogok egyenlő élvezetének elvén, sőt a többletjogok megadása, ha tartalmilag nem is, de formai tekintetben valóban az egyenlőség megsértését jelenti. A kisebbségi különjogok ellenzői erre a formai sérelemre építik érvelésüket, s így az egyenlőség védelmezőinek szerepében tetszelegve állnak a nyilvánosság elé. Kiindulópontjuk, hogy az emberek jogosultságai – természetesen az egyes jogok értelmezésének függvényében – akár össze is ütközhetnek. A jogosultságok ellenzői számára a legkézenfekvőbb s legegyszerűbb érvelési mód, ha valamely emberi jog védelmezőjeként felépve utasíthatnak el egy másikat.

Tartalmilag ellenben nem feltétlenül feszül ellentmondás a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését tiltó és a védelmüket támogató normák között, hiszen a különbségek megszüntetése érdekében alkalmazott intézkedések még beleillenek az arisztotelészi „egyenlőség mint igazság” fogalmába. Ennek értelmében nem mindenkit, hanem csak az azonos helyzetűeket kell azonos bánásmódban részesíteni. A kisebbségi különjogok védelmezői az egyenlőség effajta felfogása mellett kötelezik el magukat, amikor a kisebbségi létből adódó hátrányok kiegyenlítése érdekében pozitív megkülönböztetést követelnek (lásd Sajó András: *Jogosultságok*. MTA JTI–Seneca Kiadó, Bp., 1996. VI. fejezetét: *Nemzetérzület és alkotmányos jogok*, 177–202. old.).

A modern demokratikus államok ma már az élet különböző területein gyakorlta megkövetelik, hogy hátrányos helyzetű polgáraik különböző csoportjai az átlagosnál kedvezőbb bánásmódban részesüljenek. A hatályos nemzetközi jog több dokumentuma is elismeri a személyek különböző csoportjainak pozitív megkülönböztetését. Ez a szemlélet egyértelműen kiolvasható azokból a nemzetközi dokumentumokból, amelyek általánosságban tilalmazzák a hátrányos megkülönböztetést és deklarálják a jogegyenlőséget, hanem külön cikkekben rendelkeznek a pozitív megkülönböztetésről is. A kötetben Renata Weber is így értelmezi a nemzetközi jogot, amikor megállapítja:

„A nemzetközi jog szerint valóban elfogadhatatlan és megengedhetetlen valakitől nemzeti hovatartozásának bizonyítását követelni, amennyiben ennek alapján az illető személyt negatívan diszkriminálnák. Azonban egészen más a helyzet, ha a cél *affirmative action* jellegű (azaz a pozitív diszkrimináció a célja), tehát egy csoport identitásának a megerősítésére irányul.” (*Törvény a határon túli magyarokról*, 313–314. old.) A Velencei Bizottság jelentése is azt a következtetést vonta le a nemzetközi normák elemzéséből, hogy az azonos helyzetű személyekkel szemben az eltérő bánásmód nem minden esetben tilos, és kifejezetten megengedett, ha ésszerű, objektív kritériumokkal indokolható. (*A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról*. 2001. október 22.; Kántor Zoltán: *A státustörvény és a Velencei Bizottság: reflexiók a kisebbségvédelemre*, 349–354. old.)

Ezt a szemléletet tükrözi a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya: 2. cikke egy általános, a diszkrimináció tilalmát előíró rendelkezést tartalmaz az okmányban elismert jogokat illetően, 26. cikke pedig mindenki számára biztosítja a törvény előtti egyenlőséghez és az egyenlő törvényes védelemhez való jogot. Am 27. cikke már az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek különjogait nevesíti.

Hasonló rendelkezéseket a közösségi jogban is fellelhetünk: az Európai Unió Tanácsának sokat emlegetett antidiszkriminációs irányelve a személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról szól (2000/43 EK, magyarul in: Majtényi Balázs–Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat–MTA JTI–MTA KI, Bp., 2003. 223–231. old.). Az irányelv 5. cikke a pozitív megkülönböztetés címszó alatt kinyilvánítja: az egyenlő bánásmód elve nem gátolhatja a tagállamokat abban, hogy a faji vagy etnikai származással kapcsolatos hátrányok megelőzése, kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.

A KEDVEZMÉNYEZETTEK KÖRÉNEK MEGHATÁROZÁSA

A kisebbségi különjogok biztosítása az állam közbelépését igényli a kisebbséghez tartozók érdekében. Ilyenkor viszont a kedvezményezettek érdekében s a visszaélések elkerülése végett nem kerülhető meg a szabályozás alanyainak azonosítása, így az identitásválasztás feltételekhez kötése sem. Talán ebből, de még inkább a magyarországi kisebbségi törvény negatív tapasztalataiból indult ki a jogalkotó, amikor a státustörvényben meghatározta, kik vehetik igénybe a kedvezményeket. A jogalkotót feltételeinek megállapításakor nyilvánvalóan az a szándék vezérelte, hogy a kedvezményeket ne minden határon túli, hanem csak a határon túli magyarok vehessék igénybe. A kisebbséghez tartozók azonosítását azonban sokan elutasítják a jogos történelmi félelmek és a jelen keserű tapasztalatai miatt. Arra, hogy a nyilvántartásokkal szemben joggal fogalmazznak meg fenntartásokat, álljon itt egy példa a szöveggyűjteményből: Csurka István a törvényjavaslat parlamenti vitája kapcsán a következő, egészen elképesztő kijelentést tette: „Igen, lehet, hogy arra is szükség lesz – kérem, ne rökönyödjenek meg –, hogy itthon, bent, itt is állítsunk ki magyar igazolványt, mert nem mindenkinek jár.” (*A hatá-*

ronkon túli magyarokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. 2001. április 19., 119. old.) Minden félelem ellenére a kisebbséghez tartozó személyek azonosítását teljes mértékben kizáró érveléssel szemben meg kell jegyezni: a diszkriminálni akaró diktatórikus rezsimeknek – akár létezett a hatalomra jutásuk előtt nyilvántartás, akár nem – soha nem okozott gondot az ellenségnek kikiáltott személyek azonosítása és meghurcolása. Sőt még arra is van példa, hogy a diszkriminálni és a különjogokat garantálni kívánó államok hasonló módon határozzák meg a valamely csoporthoz tartozás kritériumait. Látni kell azonban, hogy a regisztráció a jogi szabályozásnak csak egyik eszköze, de nem a célja, igénye pedig magának a jognak a lényegéből adódik. Természetesen minden nyilvántartás létrehozásakor biztosítani kell az adatvédelmi szabályok érvényesülését, s azt Kelet-Közép-Európában – a történelmi félelmek miatt – célszerű az állam kezéből kiragadni. Így a negatív történelmi tapasztalatoknak, ha másra nem is, de legalább óvatosságra kell inteniük a jogalkotót. Általánosságban is elmondható, ha az állam a kisebbséghez tartozás alapján garantál különjogokat, akkor – a kisebbségekhez tartozóknak a védelmében és a visszaélések megakadályozása érdekében – szükséges előfeltétel a ki-

sebbséghez tartozók, a kedvezményezettek körének meghatározása. A kisebbségi jogokkal vagy a pozitív megkülönböztetés eszközével élni viszont nem kötelező, hanem csupán az egyén szabad választásából adódó lehetőség, amelynek kiharcolása sokszor polgári jogi mozgalmak évtizedes küzdelmeinek az eredménye. Lemondani róluk visszatérés volna az általános emberi jogi védelemhez, ahhoz az elméleti alaphoz, ahonnan a kisebbségi jogokat el nem ismerő, a második világháború után újjáalakuló nemzetközi szabályozás az útjára indult, és felelevenítené a – gyakorlatban soha nem létező – be nem avatkozó állam koncepcióját. Egyúttal gyökeres szakítás volna azzal az alkotmányunkban is megfogalmazott, bár mindeddig meg nem valósított magyarországi állami politikával, mely értéket lát a többnyelvűségben, a multikulturalitásban.

A kötet jól és több nézőpontból mutatja be a státustörvénnyel kapcsolatos elméleti kérdéseket, és egyúttal hű tükre a hazai politikai közbeszédnek. Figyelmes tanulmányozása remélhetően a kisebbségi jogi szabályozás által felvetett kérdések újra- és továbbgondolására készíti olvasóit.

MAJTÉNYI BALÁZS