

UDVARVÖLGYI ZSOLT

Az ún. státustörvényről¹

A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) 1999. novemberi ülésének egyhangúlag elfogadott zárónyilatkozatában fogalmazódott meg az az igény, hogy a kormány vizsgálja meg egy, a határon túli magyarok magyarországi státusára vonatkozó törvényi szabályozás lehetőségét. Eredetileg a magyarországi munkavállalás megkönnyítésétől, a széles körű ingyenes egészségügyi ellátáson túl egészen a magyar állampolgárság megadásáig sok minden szerepelt a kínálat- és kívánságlistákon. A határon túl mindez – érthető módon – roppant elvárásokat keltett. A Magyarország és szomszédai között lezáruló schengeni határ nem túl biztató és pár éven belül bekövetkező képe az ott élőkben drámai módon idézte fel az 1949–1989 közötti negyven esztendő emlékeit. Habár a kommunista korszakban nem minden állam alkalmazott egyforma utazási korlátozásokat, de például a legnagyobb létszámú erdélyi magyarságnak 1989 előtt valóban alig volt alkalma szorosabb kapcsolattartásra az anyaországgal. Ezért is vált a státustörvény körüli vita érzelmekkel telítetté és néhol túlfokozottá.

A törvénytervezet a Kormány 2001. március 20-i ülésének napirendjére került, amely azt elfogadta, és immár törvényjavaslatként továbbította az országgyűlési képviselőkhez. A nagy többség által csak státustörvényként emlegetett, 2001. évi LXII. a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt 2001. június 19-i ülésnapján a Magyar Országgyűlés 94 százalékos többséggel fogadta el. A kormánypártok és a MIÉP fenntartások nélkül, az MSZP a módosító indítványainak elfogadása fejében támogatta a törvény elfogadását. Az SZDSZ elutasította a törvénytervezetet, amely szerintük a határon túli magyarok szülőföldről való elvándorlását segíti elő. Orbán Viktor a MÁÉRT IV. ülésén kijelentette, hogy a törvény meghozatalában nagy szerepet játszott az anyaországi parlamenti pártok és a határon túli magyar szervezetek

¹ Az írás az eredetileg a *Political Capital Policy Research & Consulting Institute* számára készült elemzés aktualizált és kibővített változata. Az eredeti megtalálható: www.politicalcapital.hu

akarata, és ez által valósulhat meg a határokat átívelő, nemzetegyesítő program.

A státustörvény Európában, és főleg Közép-Európában egy elterjedt szabályozás. Szlovákia, Románia, Horvátország és Lengyelország is rendelkezik hasonló törvénnyel, míg Szlovéniában kidolgozás alatt van a jogszabály. Tágítva a horizontot hasonló megoldásokat alkalmazott Németország, Izrael, Finnország és Portugália is.

A 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról²

A 29 paragrafusból álló törvény komplex módon szabályozza a határon túli magyarok részére nyújtandó kedvezményeket. A törvény preambuluma hivatkozik az Alkotmány 6. § (3) bekezdésére, ami kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Vitathatatlan, hogy a törvény megfelel az alkotmány ezen alapelveinek. Az már viszont kétséges, hogy a törvény tekintettel van-e „a közép-európai térségen belüli két- és sokoldalú jószomszédi viszonyra, a regionális együttműködés fejlesztésére, és Magyarország stabilizáló szerepének erősítésére; ill. „hazánk európai integrációs törekvéseire, továbbá a nemzetközi szervezeteknek, különösen az Európa Tanácsnak, valamint az Európai Uniónak az emberi jogok tiszteletben tartásával, a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos alapelveire”.

A törvény hatálya arra a Horvát Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, a Romániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyre terjed ki, aki magyar állampolgárságát nem önkéntes lemondással veszítette el, továbbá nem rendelkezik állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel. A törvény hatálya abban az esetben is kiterjed a fentebb meghatározott személy együtt élő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre, ha egyébként nem magyar nemzetiségűek.

Ezen személyek a „Magyar igazolvány” és a „Magyar hozzátartozói igazolvány” alapján kedvezményekben és támogatásokban részesülnek, amelyek a művelődés, kultúra, tudomány; a kitiüntetések és ösztöndíjak; a társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás; az utazási kedvezmények; az oktatás; a diákkezdőkedvezmények; a határon túli magyar pedagógusok továbbképzése; a határon túli kihelyezett képzés; a szülőföldön nyújtható oktatási támogatás; az egyik legneuralgikusabb pontnak bizonyult munkavállalás; a közszolgálati hírközlő szervek; ill. a határon túli magyar

² A törvény teljes szövege megtalálható: www.htmh.hu, ill. Horvátországi Magyarság VIII. évf. 2001, 5-6. szám, 3-22. old.

szervezetek terén és kapcsán nyújtanak előnyöket a határon túli magyarok számára.

Ami a törvényhez benyújtott módosító indítványokat illeti, bár időközben számos ilyen (MSZP által kezdeményezetteket is) elfogadott az országgyűlés, ezek a szövegen érdemben nem módosítottak, inkább stilisztikai pontosítások voltak. Mindösszesen egyetlen érdemi módosítás akadt közöttük, ami Ausztriát kivette a kedvezményezett tényezők köréből. Nyilvánvalóan az Európai Unió fenntartásaira való tekintettel tették ezt, ugyanis a törvény több vonatkozásban is ellentétes az unió azon elvárásaival, hogy etnikai alapon nem lehet állampolgáraival szemben diszkriminációt alkalmazni.

A törvény elemzése

A törvény számos helyen keretjelleggel foglalja össze a határon túli magyarokra vonatkozó szabályokat, és ez nagy mozgásteret adhat abban, hogy milyen lesz a részletes és végleges szabályozása egyes kedvezményeknek.

A törvény, és ez mindenképpen pozitívum, mellőz minden olyan korábban, felelős kormánytisztviselők által tett irreális ígéretet, amelyek képtelenségük dacára fellelkesítették a határon túli magyar közösségeket (például: kettős állampolgárság, magyar útleveél stb.). Ehhez kapcsolódóan a törvény figyelembe veszi a gazdasági realitásokat, és nem terheli tovább az amúgy is lehetetlen helyzetben lévő magyarországi egészségügyi és társadalombiztosítási infrastruktúrát.

Sokáig vitatott volt az is, hogy kit tekint a törvény magyarnak, kiket illetnek meg ezek a kedvezmények. A hosszas vitára a MÁÉRT 2001. október 25–26-án tartott negyedik ülése tett pontot, ahol az SZDSZ kivételével elfogadott zárónyilatkozat melléklete szerint magyar igazolványt kaphat az a magát magyarnak valló személy, aki tud magyarul, illetve valamely bejegyzett magyar szervezet nyilvántartott tagja, vagy valamely egyházi nyilvántartásban magyarként tartják számon, vagy az állampolgársága szerinti állam magyarként tartja nyilván, vagy a szülei közül az egyik magyar nemzetiségű.

Az egyik homályos pontja a státustörvénynek, hogy egyelőre még pontos becslések sem állnak rendelkezésre arról, mennyibe fog kerülni a törvény végrehajtása. A kormányfő bejelentése, hogy majd a költségvetési tartalékokból fogják ezt fizetni, egyáltalán nem jelent biztosítékot, hiszen ezeket a tartalékokat általában – kiindulva az elmúlt évek természeti csapásaiból – a kormány fel szokta használni az árvizek, belvizek következményeinek felszámolására, és ez által ez az összeg nem tekinthető valóságos pénzügyi garanciának. Egyes kormányzati becslések szerint 8 milliárd forintra tehető a törvény beindításához szükséges összeg nagysága. Ellenzéki vélemények szerint ez az összeg korántsem lesz elegendő a törvény kivitelezéséhez, de

pontos összeggel, reális költséghatás-elemzéssel senki sem tudott szolgálni.

Több elemző a törvény koncepciójával szemben fogalmazott meg kritikákat. Abban konszenzus van a magyar politikai élet véleményformáló erői között, hogy a határon túli magyarokat Magyarországnak támogatnia kell. Olyan támogatásban kell részesíteni őket, amely megkönnyíti egyéni és kollektív életüket ott, ahol élnek, a szülőföldjükön. Számosan azonban – főként az SZDSZ politikusai – szkeptikusan nyilatkoztak a törvény azon célkitűzésével kapcsolatban, hogy a helyben maradást fogják szolgálni a törvény által biztosított előnyök. Szerintük sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy az elvándorlást fogja elősegíteni, hiszen aki munkavállalóként vagy tanulmányi ösztöndíjjal huzamosabb ideig Magyarországon tartózkodik, azoknak túlnyomó része nem tér vissza szülőföldjére, hanem áttelepül, és magyar állampolgárságért folyamodik. A határon túli magyar szervezetek (Romániai Magyar Demokrata Szövetség és a Szlovákiai Magyar Koalíció Pártja) vezetői többször jelezték ez irányú aggályait. Az SZDSZ, mely a magyar parlamenti pártok közül egyedül nem szavazta meg a törvényt, arra az álláspontra helyezkedett, hogy a határon túl működő, a magyarsághoz kapcsolódó intézményekhez kell eljuttatni a támogatást. Olyan kulcsintézményekhez, amelyek ténylegesen részt vesznek az identitás, a kultúra megőrzésében, fenntartásában (iskolák, magyar nyelven tanulók, hallgatók és oktatók, ill. a kultúrintézmények, a színházaktól magyar nyelvű médiáig). Be is nyújtottak 2000 nyarán a parlamentnek egy ilyen tartalmú országgyűlési határozattervezetet, amely világos és racionális alapon igen nagy, 6–8 milliárdos összeget biztosított volna az intézményes kulturális keret támogatására.³

A munkavállalás kapcsán, amely a jelenlegi elképzelés szerint évente háromhónapos magyarországi munkavállalást tenne lehetővé a határon túli magyarok számára (15. § ... „Az engedélyezési eljárás során a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó általános szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az engedély naptári évenként összesen három hónap időtartamra a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül adható ki. Külön jogszabály hosszabb időtartamra szóló engedély kiadását is lehetővé teheti ugyanilyen módon.”), más jellegű súlyos probléma is felmerül. Ugyanis eddig sem az jelentette a fő dilemmát, hogy milyen jogi keretek között történhet egy határon túli magyar alkalmazása. Rengeteg magyarországi vállalkozó, gazdálkodó kizárólag illegálisan, feketemunkásként akarja alkalmazni a határon túli, zömmel ukrán és román állampolgárokat, mert sokkal olcsóbban juthat így munkaerőhöz, megspórolván a tb és egyéb, a munkaadókra kötelező terheket. A törvény életbe lépése nem fogja befolyásolni és legális keretek közé kényszeríteni a munkaadók döntő többségét. Nem elhanyagolható tényező a törvénnyel kapcsolatosan Orbán Vik-

3 Bővebben: www.szdsz.hu

tor többszöri bejelentése, miszerint Magyarország fejlődő gazdaságának előbb-utóbb több milliós munkaerőre lesz szüksége.

A szomszédos országok kritikai észrevételei

A szomszédos országok közül elsősorban Romániával, kisebb részben Szlovákiával a törvény megalkotása előtti egyeztetés hiánya, ill. a törvény jogalanyainak meghatározása, a törvény egyes paragrafusai miatt élénkültek fel a viták, néhol vádaskodások. A sajtóban való üzengetések, a félremagyarázott döntések (az ET Velencei Bizottság állásfoglalása) és az érzelmi alapú kisebbségpolitika miatt várhatóan a törvény továbbra is meg fogja terhelni a bilaterális kapcsolatokat.

Román relációban emlékezetes fejlemény volt a bukaresti CEFTA-csúcs alkalmával megvalósult magyar–román kormányfői találkozó, Orbán Viktor és Adrian Nastase között. Bár a korábbiakhoz képest kifejezetten konstruktív, sőt baráti hangvétellű találkozón áttörést nem értek el a felek, de végre konkrétumokról tudtak tárgyalni. A román miniszterelnök átadta magyar partnerének a román kifogásokat tartalmazó listát, aki ígéretet tett, hogy erre hamarosan válaszolni fog. Nastase elfogadhatónak nevezte a romániai magyarok identitásának megőrzését szolgáló magyar elképzeléseket, kulturális, vallási és nyelvi téren. Ellenben határozottan kifogásolta az általuk etnikai diszkriminációnak tekintett, a határon túli magyaroknak nyújtandó gazdasági és szociális támogatásokat. Orbán Viktor ezt a vélekedést kissé erősnek találta, de megemlítette partnerének, hogy a magyar kormány meggondolja a háromhónapos munkavállalás lehetőségét. Mindketten kifejezték a párbeszéd folytatásának szükségességét, hogy megtalálják a vitás kérdések megoldását. Ezt követően a Krónika című erdélyi napilap kiszivárogtatta a román miniszterelnöknek Orbán Viktorhoz írt levelét, amiben viszont a státustörvény radikális módosítását kérte magyar partnerétől. A levélben Nastase követelte, hogy a törvény kerüljön összhangba a Velencei Bizottság, az EBESZ és az Európai Bizottság észrevételeivel, az európai kisebbségi normákkal ill. az amszterdami egyezmény diszkriminációellenes elveivel. Továbbá kerüljön ki az „egységes magyar nemzethez tartozás” kitétele, ill. minden munkavállalásra és egészségügyi ellátásra vonatkozó előírás. A számos egyéb követelés közül az a leg súlyosabb, hogy román vélekedés szerint törölni kéne az ajánló szervezetekre vonatkozó valamennyi előírást, és a kedvezményeknek kizárólag a kulturális identitás megőrzését kellene szolgálniuk. Új elem az irreális követelések özönében, hogy a magyar állam ezentúl csak Románia beleegyezésével támogathasson határon túli magyar szervezeteket. Természetesen a magyar elutasító válasz sem késlekedett sokáig. Orbán Viktor román partneréhez küldött válaszában határozottan leszögezte, hogy a kedvezménytörvényt nem kell módosítani, mert az kerettörvény; és így változatlan formában 2002. január 1-jétől hatályba lép. A végre-

hajtási utasításokról azonban kész további tárgyalásokat folytatni Nastaséval.

A státustörvény kapcsán Szlovákia esetében sem sikerült egyelőre megoldást találni a két ország közti vitás kérdésekre. Jaroslav Čhebo, a szlovák külügyminisztérium államtitkára többször kijelentette, hogy nem fogják megakadályozni a Szlovákiában élő magyarokat abban, hogy éljenek a kedvezménytörvény nyújtotta lehetőségekkel, de csak abban az esetben, ha a jogi norma hatásköre nem terjed ki Szlovákiára. A státustörvény végrehajtása volt a fő téma Németh Zsolt politikai államtitkár és Čhebo 2001. november 22-i pozsonyi tárgyalásain. Čhebo a tárgyalás végeztével úgy nyilatkozott, hogy árnyaltabban tudják majd megítélni a státustörvény céljait, de nem minősítette a találkozót. Németh ellenben optimistán vélekedett. Szerinte csak nézetkülönbségek vannak, feszültségek azonban nincsenek a két ország között, és határozottan kijelentette, hogy „februártól zakózsebben lesznek az első magyarigazolványok”. A találkozó után még jobban elmérgesedett a helyzet. A szlovák parlament külügyi bizottsága döntést hozott arról, hogy amennyiben Magyarország nem módosítaná a Szlovákia által elvárt módon a törvényt, akkor a szlovák parlament nyilatkozatban foglal állást a jogszabály ellen. Peter Weiss, a bizottság elnöke bejelentette, hogy ezáltal is erősíteni kívánják majd pozíciójukat a nemzetközi fórumokon, ahol várhatóan ismét foglalkoznak majd a kedvezménytörvényt érintő kifogásokkal. A külügyi államtitkár az ülésen határozottan leszögezte, hogy a státustörvény túllép Magyarország határain, valamint a kétoldalú egyezmények keretein, és ez által beavatkozik a szlovák állam szuverenitásába. Várhatóan mind a magyar–szlovák, mind a magyar–román vita tovább fog generálódni a státustörvény jövő év eleji bevezetése után is.

Mi várható?

Egyre inkább valószínűsíthető, hogy bár a törvény elvileg 2002. január 1-jétől hatályba lép, leghamarabb csak jövő áprilistól élhetnek majd a kedvezményekkel a törvény hatálya alá esők. A magyarigazolványok kiadása az ehhez kapcsolódó adminisztratív teendők miatt hosszú hónapokig is elhúzódhat. A bürokratikus intézkedés, a logisztikai és technikai nehézségek miatt várhatóan csak a jövő év második felétől lesz működőképes a kedvezménytörvény. Továbbá az is világosan látszik, hogy a szomszédos országok közül, a fent vázolt problémák miatt, zökkenőmentesen csak Szlovéniában, és talán Horvátországban zajlik majd le eredményesen a magyarigazolványok kiállítására.⁴

⁴ A tanulmány 2001. december első hetében készült el. Az azóta bekövetkezett fejlemények, például az Orbán–Nastase egyetértési nyilatkozat, és a szlovák parlamentnek a státustörvényt elítélő határozata, részben igazolta, részben módosította feltevéseimet.