

A JOGÁLLÁSTÓL A KEDVEZMÉNYEKIG

Talán nem túlzó az a megállapítás, és nem is vallólyosabb tájékoztatlanságra, hogy azon jogalkotási próbálkozás, mely a „státustörvény” néven került be a köztudatba, egyedülálló, előzmények nélküli kísérlet a magyar törvényhozás részéről.

Való igaz, hogy jelenleg még a leendő törvény koncepciójának kidolgozási, véglegesítési szakaszában vagyunk, és a kodifikációra majd ezután kerül sor, így sok minden változhat, sok eddig vitatott vagy vitatható kérdés tisztázódhat.

Fontosnak tartjuk, hogy a koncepció szövege és szellemisége összecseng azzal az erdélyi magyarság által meghatározónak tartott alapelvvel, mely szerint olyan döntésekre, illetve normatív szabályozásra van szükség, amely a jó szándékon és a lehetőségeken, kedvezmények biztosításán túlmenően a szülőföldön való megmaradást segíti elő, és nem a kivándorlást ösztönzi.

„A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről” szóló törvény koncepció-tervezetéhez elsősorban néhány megjegyzést, észrevételt szeretnék megfogalmazni – néhol túllépve a szigorú jogi elemzés kereteit – a „státustörvény” fogalomhasználatáról, a jogszabály személyi hatályáról, a jogosítványokról, eljárásokról és néhány jogtechnikai kérdésről.

FOGALOMZAVAR VAGY TARTALMI KIDOLGOZATLANSÁG

Bár korai lenne még a leendő jogszabály címéről vitatkozni, ám megítélésem szerint elhibázott, pontatlan a státustörvény megfogalmazás, még akkor is, ha ezt nem elsősorban a szakértők használták, vagy ha valamilyen gyűjtőfogalomként kívánnánk értelmezni. Nézetem szerint már csak azért is téves az említett szóhasználat, mivel az a jelenlegi magyar kormányzat politikai szándéka szerint egyértelműen a szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szól. Az egyes kedvezmények, illetve a státus, a jogállás meglehetősen eltérő megítélés alá eső jogi fogalmak, hiszen míg a kedvezmény valamely létező jogosítványnak a megszabott feltételektől kedvezően eltérő körülmények közötti gyakorlását jelenti, addig a jogállás, a státus a jogosítványok valamely önálló rendszerét, ezen belül pedig egy szélesebb körű, „bensőségesebb” viszonyt fejez

ki a státusszal rendelkező jogosult és a státuszt biztosító magyar állam között.

A jog gyakorlásának szempontjából pedig a státus keretében a jogok mint alanyi jogok jelennek meg, vagyis érvényesítésük különösebb hatósági mérlegelés nélkül, illetve az aktuálpolitikai célszerűségeken kívül valósítható meg. A kedvezmények esetében természetesen az egyéni elbírálás, mérlegelés, vagy a politikai, gazdasági megítélés, opportunitás szempontjai alapján határozzák meg a konkrét alkalmazást. Tehát míg a státus a mi értelmezésünkben nagyobb jogi stabilitást biztosít bizonyos jogi automatizmusok működése révén, addig a kedvezményeket a politikai, gazdasági konjunkturális állapotok, a politikai szándék és a hatóságok eseti elbírálása határozza meg.

Lehetséges, hogy mindez túlzottan spekulatív jogi okfejtés, de valós aggodalmakat tartalmaz, miközben kétségtelen, hogy a kérdés lényegét nem a megnevezések, hanem a jogosítványok tartalmi terjedelme fogja eldönteni.

Mindezekon túlmenően és szigorúan a koncepció-tervezet szövegére utalva általános megjegyzésként el kell mondani, hogy rendkívül jelentős lesz egy olyan átfogó kerettörvény elkészítése, elfogadása, amely megteremti a határon túli magyarság és Magyarország kapcsolatrendszerének szervezeti intézményes és jogi kereteit, a határon túli magyar nemzeti önazonosság megőrzésének, erősítésének, fejlesztésének feltételeit, illetve nem utolsósorban egyszerűíti az e területen létező, meglehetősen nagyszámú rész-szabályozásokat, növeli a jogalkalmazás hatékonyságát.

A SZEMÉLYI HATÁLYRÓL

A majdani törvény személyi hatályának megállapítása egyik sarkalatos kérdése a jogalkotásnak. Megítélésem szerint a törvény nem arra a kérdésre kell választ adjon, hogy ki a magyar, vagy netán, hogy ki tartozik a magyar nemzethez, hanem arra, hogy kik azok a személyek, akik jogosultak lesznek bizonyos jogosítványokra, kedvezményekre.

A jog általában, illetve a jogszabályok nem alkalmasak arra, hogy meghatározzák bárkinek is a nemzeti hovatartozását. A jog csupán azt határozhatja meg, hogy ki adott esetben a magyar állampolgár, kik

azok a személyek, akikre nézve a magyar állam főhatalmi jogosítványait gyakorolja

Ez azonban nem zárja ki, hogy a magyar jogalkotó jogosítványokat, kedvezményeket, vagy éppen kötelezettségeket írjon elő más országok állampolgáira nézve, különösen ha azok Magyarországon tartózkodnak.

Végző soron mindez azt jelenti, hogy lehetnek olyan személyek, akik nem tudnak, vagy nem kívánnak az illető jogosítványokkal élni, de ez korántsem jelenti annak eldöntését, hogy ők magyarok vagy sem.

A személyi hatállyal kapcsolatban egyetértünk azaz, hogy a koncepció különbséget tesz a szomszédos országokban élő magyarok, illetve a „nyugati” magyarok között.

A különbségtétel indokolt, mivel a szomszédos országokban élő magyarok akaratauk és szándékuk ellenére, de legalábbis a véleménynyilvánítás lehetősége nélkül kerültek abba az országba, amelynek most az állampolgárai. A másik esetben a más földrajzi térségben élők akaratnyilvánításuk valamely formája révén kerültek „választott hazájukba”, az akaratkifejezés még akkor is létezett, ha a legtöbb esetben ezt az adott történelmi, gazdasági, politikai helyzet kényszerítő ereje befolyásolta.

Az sem elhanyagolható szempont, hogy a Magyarországgal szomszédos országokban élő határon túli magyarok hagyományos történelmi közegben élnek, magyar nyelvű kulturális és szellemi közösséget alkotnak, mely szerves részét képezi az egyetemes magyar kultúrának, és aminek megőrzése, fejlesztése mindenképpen szükséges.

Hasonlóan egyetértünk a koncepció azon megállapításával, mely szerint a törvény nem vonatkozik mindazokra a személyekre, akik magyarországi letelepedésüket kérték, hiszen ezzel egy olyan jogi folyamatot indítottak el, melynek végző célja a magyar állampolgárság megszerzése.

A JOGOSÍTVÁNYOKRÓL

Ami a törvény tárgyi hatályát illeti, a jogosítványokról, kedvezményekről úgy véljük, hogy ezek még nincsenek kellően kidolgozva, hiszen politikai döntésre is szükség van ezen jogosítványok terjedelméről, hozzávetőleges információkra a leendő jogosultak számáról és a mindezekhez kapcsolódó költségekről, kiadásokról.

Teljesen természetes és magától értetődő az az alapelv, hogy a jogosítványok terjedelme – összefüggésben a jogosultak létszámával – összhangban kell legyen Magyarország anyagi, költségvetési teherbíró-képességével.

A konkrét kedvezményekről szólva véleményünk szerint ezek egy része egységes szabályozást kell nyerjen, például az egészségügyi ellátásban való részesülés, vagy a közművelődési intézményekhez való előnyös hozzáférés tekintetében. Egységes szabályozást abban az értelemben, hogy a jogalkotó ne tegyen különbséget a különböző szomszédos országok jogosultjai között.

Más vonatkozásban azonban valószínűleg differenciáltabb szabályozásra van szükség, például az oktatás területén, hiszen elképzelhető, hogy miközben valamely jogosítvány egy szórvány-közösség számára életmentő lehet, egy másik országban élő közösségre nézve a létező intézményrendszer fokozatos elsoványodásához, hosszabb távon akár felszámolásához vezet.

Például amennyiben a délvidéki vagy a kárpátjai magyarság egy részének szükséges lehet a magyarországi középiskolai oktatásban való tömeges részvétel, addig az erdélyi magyarság esetében – különösen ahol léteznek megfelelő szintű és színvonalú középiskolák –, ez fokozatos kiürülésükhöz vezethetne, s fenntartásuk, működtetésük a hatóságok előtt nem volna igazolható. Arról nem is szólva, hogy azok a fiatalok, akik középiskolai tanulmányaikat Magyarországon végeznék, minden bizonnyal egyetemi tanulmányaikat is magyar főiskolákon szeretnék folytatni, ami lényegében azt jelenti, hogy a magyarországi életkörülményekhez alkalmazkodtak, a magyar társadalomba illeszkedtek be. Ezzel egyidejűleg elszakadnak szülőföldjük realitásától, addigi társadalmi, szellemi, kulturális, gazdasági környezetüktől (az eltérések Magyarország és szomszédainak többsége között vélhetően még elég hosszú ideig jelentősek lesznek, így valószínűleg igencsak kevesen választják majd a visszatérést, a hazatérést.

A munkavállalás terén, illetve bizonyos szociális jellegű jogosítványok esetében a konkrét tartalmi meghatározáson túl a legfőbb probléma az, hogy ezek olyan természetűek kell legyenek, hogy ne sértsék a magyar állampolgárok hasonló jogait vagy konkurenciális helyzet se álljon elő (például szociális segélyek biztosításánál). A munkavállalás esetében valószínűleg a kedvezményekről szóló törvény kereteit túllépő szabályozásra lesz szükség, mely világos, áttekinthető és érvényesíthető szabályokat tartalmaz az illegális munkavállalás visszaszorítására.

Meggyőződésem, hogy a jogszabály hiánya vagy joghézagok léte e területen hosszú távon elvándorlást eredményezhet, mivel a törvénytelenül munkavállalók jelentős része valószínűleg az illegális állapot megszűnését, mintegy törvényessé tételét a magyarországi letelepedésben látja. Ezzel szemben a törvényes munkavállalás, melyet megfelelő jogi keret biz-

tosít – éppen a szavatolt jogbiztonság miatt –, a szülőföldön maradásra ösztönözhet.

AZ ELJÁRÁSOKRÓL

A törvény alkalmazására vonatkozó szabályok is a sokat vitatott és mindeztideig még nem véglegesített kérdések közé tartoznak.

Tekintettel arra, hogy a törvény alkalmazása egy sor hatósági, közigazgatási eljárást tesz majd szükségessé, ezt mindenképpen a megfelelő magyarországi hatóságok kell végezzék. Ez azonban nem zárja ki valamely – akár a törvény szövegében tételesen megnevezett – határon túli szervezettel való együttműködés lehetőségét, illetve utóbbiaknak bizonyos, a törvényben meghatározott hatósági feladatok elvégzését. Ezek a hatósági feladatok azonban adatgyűjtésből, iratkezelésből, adatfeldolgozásból, esetenként okiratok fordításából, hitelesítéséből, valamint ajánlások megfogalmazásából állnának.

A jogosultságról való döntést azonban már a törvényben megjelölt magyar hatóság hozza meg, különösebb mérlegelési jog alkalmazása nélkül, de a végrehajtási normákban kidolgozott ellenőrzési mechanizmus érvényesítése mellett

Ahogyan a fentiekből is már kiderült, a jogosult és a jogosultság elismerésének eljárási rendje meg egy sor részletszabályozást igényel, melynek jelentős része alacsonyabb szintű végrehajtási jogszabályban fog megjelenni.

JOGTECHNIKAI ÉSZREVÉTELEK

A kerettörvény mint jogszabályi forma a legmegfelelőbb, mivel ez biztosítja az általános, átfogó szabályozást, és egy sor egyébként fontos részletkérdést végrehajtási jogszabály fog rendezni.

Ugyanakkor a jogszabály azon fejezeteit, melyek a jogosultak körét, illetve a jogosítványokat, kedvezményeket határozzák meg, pontos, részletes, az elvi, általános szintet meghaladó szabályozásban kellene

megszövegezni, amelyeket nem utal át a törvényszöveg a végrehajtási szint normaalkotási hatáskörébe. A kedvezmény igénybevételének, gyakorlásának mechanizmusát, a jogosultság igazolásának módozatát, a finanszírozási kérdések részleteit valóban végrehajtási normákban lehet szabályozni.

Ami jogtechnikai szempontból talán a legnehezebb kihívás, hogy a törvényszöveg olyan rugalmasan, mégis konkrétan és világosan, pontosan, de esetenként megengedő módon, a szabály alóli kivételek tételes előírásaival kellene fogalmazzon, hogy tekintetbe tudja venni a különböző régiókban élő határon túli magyarok eltérő helyzetét, eltérő életkörülményeikből és jövő-lehetőségeikből adódó eltérő igényeit.

Döntés előtt a fentiek csupán vázlatos, és korántsem mindenre kiterjedő észrevételek, szempontok a leendő jogszabállyal kapcsolatosan. Ugyanakkor vitathatatlán tény, hogy olyan nagy horderejű nemzetstratégiai kérdés ez, mely így vagy úgy a magyar nemzet egészének jövő- és énképét érintheti.

A normaalkotási folyamat megelőzte a parlamenti vitát, de a koncepció, az elképzelés előkészítése, kidolgozása kezdetektől fogva a határon túli magyar szervezetek képviselőinek bevonásával történt. Ez mint jogalkotási gyakorlat szintén nem mondható szokványosnak.

Az elvárások, igények iránti fogadókészség mértékéről nem tisztem szólni, annál kevésbé, mivel az elfogadott törvényszöveg alkalmazásából úgy is kiderül, hogy a meghozott döntés, a választott megoldások helyesek-e, alkalmazhatók-e, elégségesek-e. E szubjektív megjegyzést azért tartottam fontosnak, mert a magyar törvényhozónak tudnia kell, hogy a „szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről” szóló törvény a jogos, de felfokozott várakozások, a jogos vagy éppen indokolatlan félelmek, potenciálisan létező ellenszenvék, elutasító érzések hangulati elemei között feszül. Ezt a feszültséget feloldani korántsem könnyű feladat, miközben a felelősség sem kicsi. A döntés kizárólagos joga a magyar Országgyűlésé – melynek meghozatalához bölcsességet és nagy empátiát lehet csak kívánni –, a felelősség azonban közös a határon túli szervezetekkel.