

A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOKBAN ÉLŐ MAGYAROK MEGILLETŐ EGYES KEDVEZMÉNYEKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY KONCEPCIÓJA

A Magyar Köztársaság és a határain kívül élő magyarság együttműködéséről, a határon túli magyarok jogállásáról szóló törvényjavaslat előkészítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2041/2000. (III. 8.) Korm. határozat 1. pontja szerint 2000. június 30. határidővel el kell készíteni a törvényjavaslat koncepcióját és szakmai tervezetét. Ennek végrehajtására a Külügyminisztérium és a Határon Túli Magyarok Hivatala (a továbbiakban: HTMH) az alábbi, az Igazságügy-minisztériummal és a Belügyminisztériummal egyeztetett koncepciót terjeszti elő.

A koncepció kidolgozásának az az indoka, hogy a hatályos magyar szabályozásban nincsen olyan átfogó és általános törvény, amely rendezné a határon túli magyarok helyzetének a kérdését. Az átfogó törvényi szabályozást indokolja továbbá, hogy egy nemrégiben elkészült tanulmány szerint a határon túli magyarokat érintő különböző szintű jogszabályok száma jelenleg megközelíti a 150-et.

A Kormány programja szerint meg kell teremteni a határon túli magyarság és Magyarország kapcsolatának átfogó szervezeti és jogi kereteit. A magyar állam és a határon túli magyar szervezetek közötti rendszeres és intézményes párbeszéd kialakítására és fenntartására jött létre a Magyar Állandó Értekezlet (a továbbiakban: MÁÉRT).

A MÁÉRT megalakulásával megteremtődtek az alapvető szervezeti feltételei a szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény (a továbbiakban: a Törvény) megalkotásának. A MÁÉRT résztvevői között szerepelnek a megalkotandó Törvény személyi hatálya által érintett szomszédos országokban élő magyarok szervezeteinek, pártjainak továbbá a magyarországi Parlament pártjainak és a magyar Kormánynak a képviselői is. A MÁÉRT szervezeti keretén belül a MÁÉRT szakbizottságai elkészítették előzetes javaslataikat, amelyeket a jelen koncepció kidolgozásánál figyelembe vettünk.

1. A koncepció szerint a Törvény célja, hogy elősegítse a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését, szellemi és anyagi

gyarapodását, összhangban a Magyar Köztársaság alkotmányos kötelezettségével. Ezt a célt a Törvény úgy kívánja szolgálni, hogy egyben elősegíti a szomszédos államokban élő magyarok szülőföldön maradását is.

2. A koncepció elvi alapjai összhangban állnak a Magyar Köztársaság Alkotmánya 6. § (3) bekezdésében foglalt alapelvvel, amely deklarálja a Magyar Köztársaság felelősségviselését és kötelezettségvállalását a határon túli magyarokért. E felelősség körében, valamint meghatározott személyi körben a Törvény bizonyos kedvezményeket nyújtana, amelyeket meghatározott feltételekkel lehetne igénybe venni. Az egyes kedvezményeket az alábbi koncepció röviden ismerteti, a részleteket az egyes tárcák dolgozzák ki az alábbiak alapján.
3. A koncepcióban megfogalmazott célok a szomszédos országokban élő magyaroknak juttatott egyes kedvezmények meghatározása mellett általánosabb érvényű célt is szolgálnak: hozzájárulnak Magyarország közvetlen környezete politikai és gazdasági stabilitásának megszilárdításához, s ily módon elősegítik Magyarország csatlakozását az Európai Unióhoz, valamint az egész közép- és kelet-európai térség közeledését az euro-atlanti szervezetekhez.
4. A megalkotandó Törvény a Magyar Köztársaság sajátos helyzetéből adódóan és összhangban az Alkotmány 6. § (3) bekezdésében megfogalmazott alapelvvel, meghatározott személyi körben és feltételekkel, jogszabályban rögzített kedvezményeket nyújtana Magyarországon olyan személyeknek, akik nem magyar állampolgárok, és állandó lakhelyük sem Magyarországon van.
5. A megalkotandó Törvény jellegét tekintve kerettörvény, amelyben első sorban a témával kapcsolatos alapvető, elvi jellegű szabályok kapnának helyet. Ugyanakkor törekedni kell arra, hogy a Törvény az egyes területeken tartalmazza a lehető legkonkrétabb szabályozásokat. A Törvény előkészítésével párhuzamosan át kell tekinteni mindazokat a jogszabályokat, amelyek a Törvényben rögzítettek végrehajtását biztosítják, és el kell végezni a szükséges jogszabály rendezési (deregulációs) feladatokat. A Törvény a fenti áttekintés alapján határozná meg és adná meg a megfelelő felhatalmazásokat a Kormánynak és az egyes minisztériumoknak.
6. A Törvény egyik sarkalatos pontja a személyi hatály meghatározása. A Törvény a Romániában, a Szlovák Köztársaságban, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban, az Ukrajnában, a Horvát Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és az Osztrák Köztársaságban állandó lakhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú magyarokra terjedne ki. A koncepció világosan különbséget tesz a határon túli magyarok, mint azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között aszerint, hogy az illető személy a szomszédos országokban élő nemzeti kisebbségi magyarok, vagy a világban más földrajzi térségben élő magyarok (a diaszpóra) csoportjába tartozik. A megkülönböztetés alapjául a következő indokok szolgálnak: a szomszédos országokban jelenleg élő magyarság, illetve a jelenleg ott élő

magyarok felmenői a párizsi békeszerződések folytán akarataikon kívül kerültek kisebbségi sorba; a magyarság az ún. utódállamokban él nagy számban és földrajzilag pontosan meghatározható területen. A koncepció figyelemmel van arra a speciális helyzetre, ami az Ausztriában élő magyarokra jellemző.

A koncepció általános elvéből kiindulva olyan megoldásokat kellene alkalmazni, melyek a jogalanyok szülőföldjükön maradását szorgalmazzák, és nem támogatják Magyarországra történő áttelepülésüket. Ezért e jogok gyakorlásából ki kell zárni azokat, akik már magyar állampolgárok, vagy akik magyarországi bevándorlásukat kezdeményezték. A koncepció tehát a szomszédos országokban élő magyarok között is további megkülönböztetést tesz aszerint, hogy kezdeményezik-e Magyarországra történő bevándorlásukat, vagy sem. A szabályozás szempontjából ebben az esetben is azonos csoportnak minősülő személyi köréről van szó.

A megkülönböztetés indoka ebben az esetben a következő: az Alkotmány 6. § (3) bekezdése alapján az állami felelősség azokkal a magyarokkal kapcsolatban áll fenn, akik a határainkon kívül élnek. A határon túli magyarok körébe a formális megközelítés alapján sem illeszthető be az, aki a bevándorlását kezdeményezi, hiszen ennek feltétele az, hogy az illető már Magyarországon éljen. A vonatkozó kérelem benyújtása azon az egyéni döntésen alapul, hogy az illető a továbbiakban a Magyar Köztársaságban képzelel el a jövőjét. A bevándorlást vagy a honosítást kezdeményezők feltétlenül elkülöníthető csoportot képeznek. A megkülönböztetés abban a függő jogi helyzetben is indokolt, amikor a kérelem elbírálása még nem történt meg.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásukról szóló 1993. évi LXXXVI. tv. (a továbbiakban: Idtv.) zárja ki a bevándorlási engedély benyújtásának a lehetőségét olyan kérelmezők esetében, akik a Törvény alapján biztosított kedvezményeket igénybe veszik. A bevándorlási kérelem benyújtásával a kérelmező joga a Törvény által biztosított, egyénként igénybe vehető kedvezményekhez megszűnik. A kedvezmény igénybe vételét célzó eljárás során a személynek nyilatkoznia kell, nyújtott-e be bevándorlási kérelmet. A bevándorlásukat kezdeményezőket a Törvény által biztosított kedvezményekből történő kizáráson túl semmiféle hátrány nem érheti. Az erre vonatkozó rendelkezések az Idtv.-be építhetők be, tekintettel az Idtv.-nek a közösségi normákkal való teljes jogharmonizációja megteremtését célzó jelenleg folyó kodifikációs munkára.

Az érintetteket azonban a jogosultság alapján kedvezményes tartózkodási jog illetné meg Magyarországon. Ennek hiányában ugyanis, figyelemmel az uniós követelmények szerint folyamatosan szigorodó idegenrendészeti szabályokra, az érintettek, bár a Törvény szerint jogosultak lennének, nem vehetnék igénybe a kedvezményeket, mert az idegenrendészeti követelményeket nem tudnák teljesí-

teni. A kedvezményes tartózkodási jogra vonatkozó rendelkezéseket az Idtv. végrehajtási jogszabályaiba kell beépíteni.

7. Annak eldöntésében, hogy ki “magyar”, tehát ki számít jogosultnak, nem a magyar állam, hanem az a határon túli magyar közösség az illetékes, amelyben a kérdéses identitású személy él. A kedvezményekre való jogosultság feltételét az képezné, hogy aki a kedvezményeket igénybe kívánja venni, rendelkezék a szomszédos államokban törvényesen bejegyzett társadalmi szervezet ajánlásával. Egy államból csak egy társadalmi szervezet adhat ajánlást. A társadalmi szervezet az ajánlást a kérelmező személy magyarsághoz való tartozása alapján állítja ki, egyéb szempontokat nem vizsgálhat. A társadalmi szervezetek az ajánlás kiadására vonatkozó rendelkezéseket maguk állapítják meg. Az ajánlást a társadalmi szervezet megküldi a jelen törvény által kijelölt magyarországi hatóságnak, amely igazoló okiratot állít ki. A társadalmi szervezet ajánlását, amennyiben azt a meghatározott formában nyújtják be, az arra kijelölt magyarországi hatóság mérlegelési jog nélkül elfogadná. Az igazoló okirat kiállítása illetékmentes, az ajánlás kiadásának költségeit az ajánlott személy a határon túli társadalmi szervezet számára megtérítheti. Rendkívüli méltánylást igénylő esetben az igazoló okirat ajánlás hiányában is kiállítható.
8. A koncepció szerint a MÁÉRT fogalmazná meg azt a szempontrendszert, amely elősegíti, hogy a jogosultság feltételeit egységes elvek szerint állapítsák meg. A MÁÉRT szempontrendszert fogalmazna meg továbbá az ajánlási joggal bíró határon túli magyar szervezetek, testületek létrehozására és működésére vonatkozóan (az adott országok vonatkozó jogi szabályozásának figyelembe vételével). A szempontrendszernek ki kellene térnie arra, hogy a társadalmi szervezetek tagjai lehetnek egyének és önálló tagsággal rendelkező szerveződések (például egyesületek). Fontos, hogy a MÁÉRT szempontrendszerében szerepeljen, hogy a társadalmi szervezetek tagjaikról, s ezen túlmenően az ajánlottakról egységes, egyénekre lebontott nyilvántartást vezessenek. A Törvény kimondaná, hogy a határon túli magyarokat más törvények és egyéb jogszabályok alapján megillető jelenlegi kedvezmények nem csorbulnak.
9. A megalkotandó Törvény az alábbi területeken biztostana különleges jogokat Magyarországon a határon túli magyarok számára:
 - a) a kultúra és a tudomány területén a Törvény nevesítené a határon túli magyarok kulturális és tudományos jogait és támogatásuk formáit. Ennek keretében ki kellene terjeszteni a határon túli magyarság számára a művészeti és tudományos díjak adományozásának és ösztöndíjak biztosításának, valamint az akadémiai köztestületi tagságnak a lehetőségét, továbbá a könyvtári szolgáltatások igénybevételének lehetőségét;
 - b) az oktatás területén a megalkotandó Törvény szabályozná a felsőoktatási rész-képzés és a kihelyezett tagozatokon folytatott tanulmányok biztosítását, a köz- és

felsőoktatásban a diákigazolvány igénybevételét, egyfajta közalkalmazotti igazolvány (pedagógusigazolvány) kiterjesztésének lehetőségét, a könyvtárak, levéltárak használatának a lehetőségét, a pedagógus-továbbképzés lehetőségét, a szaktárgyi versenyeken való részvétel biztosítását. A koncepció alapszabályként fogalmazza meg, hogy a megszerzett tudást a szomszédos országokban élő magyarok lehetőség szerint szülőföldjükön hasznosítsák;

c) a munkavállalás területén a Törvény rendelkezése a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló 8/1999. (XI. 10.) SzCsM. rendelet e) pont alatt a továbbiakban: a rendelet) módosításával hajtható végre.

A koncepció azt a hazai politikai, gazdasági és társadalmi szempontból is pozitív célt veszi figyelembe, hogy a probléma megfelelő kezelésével el lehet érni a fekete gazdaság részleges „kifehéritését”, a határon túli munkavállalók kiszolgáltatottságának visszaszorítását. Mindezekből következően egy teljes körű számbavételt, statisztikai megfigyelést biztosító, a rendszer kikerülésére nem készíthető automatikus engedélyezést, vagy regisztrációt indokolt előtérbe helyezni. A fentiekre tekintettel a Törvény általánosságban rögzítené, hogy egy külön jogszabály a személyi hatálya alá tartozó személyeknek ideiglenes munkavégzésük esetén a külföldiek munkavállalásától eltérő, kedvezőbb szabályokat állapít meg. A rendeletben kellene szabályozni a Törvény személyi hatálya alá tartozó személyek évente egyszeri, három hónapos vagy ennél hosszabb idejű munkavállalását, automatikus engedélyezési eljárás, vagy regisztrálás mellett. Alapfeltételként lehetne továbbá rögzíteni, hogy a társadalombiztosítási hozzájárulást a munkáltató, vagy maga a munkavállaló fizesse meg.

A szomszédos országokban élő magyarok munkavállalási célzatú itt-tartózkodásának a nyomon követése alapulhat regisztráción vagy automatikus engedélyezési eljáráson (a regisztráció valamilyen formája ugyanis elengedhetetlen). A regisztráció vagy az engedélyeztetés betartatása érdekében a regisztráció vagy az automatikus engedélyezési eljárás elmulasztása esetén, vagy ha az illető személy három hónapot meghaladóan dolgozik itt, illetve ha nem kerül befizetésre a társadalombiztosítási hozzájárulás, további munkavállalását meg kell tiltani.

A munkavállalás terén a határon túli magyarok számára Magyarországon további kedvezményeket lehetne nyújtani: a diploma- és szakképesítés-igazolási költségek, valamint az orvosi vizsgálati költségek átvállalását; az orvosi vizsgálatról szóló papírok haladékkal való benyújtásának lehetőségét; az ajánlást kiállító társadalmi szervezet révén biztosítható garanciát. A törvény életbe lépése után a Magyarországon illegálisan munkát vállaló határon túli magyar személy kiesik a kedvezményes munkavállalás rendszeréből.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a munkavállalásra vonatkozó kedvezmények rendszere valószínűleg Magyarország EU-taggá válása után már nem lesz fenntartható. Ezen időpont után a szomszédos országokban élő magyarok ma-

gyarországi munkavállalása természetesen függ attól is, hogy az adott szomszédos országnak van-e esélye az EU-tagságra (Ukrajna), és amennyiben igen, mikortól (Románia, Szlovákia). Jelen pont nem taglalja a más törvények alapján előírt és érvényesített eszközök esetleges módosításának lehetőségeit (pl. idegenrendészeti kérdések);

d) az egészségügyi és szociális ellátás területén a szabályozás lehetővé tenné, hogy a Magyarországon nyújtandó egészségügyi szolgáltatások meghatározott körét a szomszédos országokban élő magyarok, alapítványi keretek között, igénybe vehessék. A megalkotandó Törvény lehetővé tenné a határon túli magyarok esetében a családtámogatás egyes formáinak szabályozását, a nyugdíjasok kedvezményes utazását.

A Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 10. pontjára figyelemmel, az egyes kedvezmények körének kidolgozásakor részletes háttélelemzések készülnek az érintett tárcák bevonásával. Ezek a gazdasági, költségvetési és jogi szempontokra terjednek ki.

10. Az előző pontban foglalt jogosultságok és kedvezmények megadására közszolgáltatások, szerződéseken alapuló szolgáltatások és segélyek révén kerülne sor. A Törvény az alábbi típusú közszolgáltatások, szolgáltatások és segélyek szabályozását tartalmazná:

a) Magyarországon igénybe vehető (köz-)szolgáltatások,

b) határon átnyúló szolgáltatások

c) olyan szolgáltatások, amelyeket a magyar kisebbségek lakhelyükön, a környező országokban vesznek igénybe, és amely szolgáltatásokhoz kiegészítő jellegű segélyben részesülhetnek.

A Törvény e tárgykörben csak a jogi kereteket határozná meg, a részletszabályok kormány-, illetve miniszteri rendeleti szinten kerülnének meghatározásra. A Törvényben ki kellene mondani, hogy az igazoló okiratnak a magyar hatóságok által történő kiadása, illetve a Magyarországon igénybe vehető kedvezmények gyakorlása csak az idegenrendészeti jogszabályokban foglalt beutazási és tartózkodási feltételek mellett lehetséges.

11. A (köz-)szolgáltatásokat a szomszédos országokban élő magyarok a társadalmi szervezetek közbeiktatásával vehetnék igénybe. A közszolgáltatásokra vonatkozóan egyrészt a magyar állami szerv által alapított közhasznú szervezet (köz-alapítvány), másrészt a szomszédos országok mindegyikében bejegyzett társadalmi szervezetek köthetnének szerződést.

12. A kedvezmények közszolgáltatási szerződésen keresztül történő igénybevétele alapvető jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy Magyarország EU-csatlakozását követően további állami szubvencióról a határon túli magyarok által Magyarországon igénybevett, államilag támogatott szolgáltatások területén akkor lehet szó, ha a jogalkotó kijelenti, hogy eleget tesz a közszolgáltatásokra vonat-

kozó formai és tartalmi közösségi jogi, európai uniós szabályoknak, és törvényben rögzíti, hogy a megfogalmazott szolgáltatások speciális közszolgáltatásoknak minősülnek. A kedvezmények alapján nyújtott szolgáltatások és közszolgáltatások igénybevételének az lenne a feltétele, hogy az érintettek rendelkezzenek az adott szomszédos országban bejegyzett társadalmi szervezet ajánlása alapján kiállított igazoló okirattal.

13. A koncepció a Törvény anyagi háttérének megteremtésekor bővülő magyarországi forrásokat feltételez. A megalkotandó Törvényben biztosított közszolgáltatások és szolgáltatások finanszírozása alapvetően a magyar költségvetésből történne. A Törvény működésének finanszírozását egyéb forrásokkal ki lehet egészíteni.

A jogosulti kör nagyságára figyelemmel a kedvezmények körét kizárólag a Magyar Köztársaság teherbíró képességéhez mérten lehet meghatározni, oly módon, hogy az a magyar állampolgárokat megillető jogosultságok igénybevételét és forrásait ne veszélyeztesse.

A Törvény kedvezményezettjei csak ritkán kapnának normatív jellegű támogatást (normatív lehet például adott kedvezményes utazási lehetőség vagy a határon átnyúló közszolgálati TV oktatási, művelődési programja). A finanszírozás rendszerének kidolgozása során különleges figyelmet kell majd fordítani a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok támogatására.

14. A Törvényben foglaltak finanszírozásától el kell választani a határon túli magyarok jelenleg is működő támogatási rendszerét. Utóbbi támogatási rendszer alapjait meg kell hagyni, nagyságrendjén nem célszerű változtatni, de a rendszer áttekinthetőbbé tétele időszerű. A reform azért is szükséges, hogy ne maradjanak párhuzamosságok a meglévő támogatási formák és a Törvény finanszírozásának rendszerében. Mindkét területen abból a tényből kell kiindulni, hogy a tízmilliós magyarországi magyar társadalom sem rövid, sem hosszabb távon nem képes támogatások révén eltartani a környező országokban élő három és fél millió magyart. Ezért alapelv, hogy minden, a szomszédos országokban élő magyarokat megillető támogatásnak e közösségek önszerveződését, öngazgatási intézményeinek erősítését, önálló gazdasági szerepvállalását kell elősegítenie.
15. A magyarországi közhasznú szervezet (közalapítvány) és a társadalmi szervezetek közötti szerződés tartalmazná a tárgyi hatály által érintett jogok, valamint szolgáltatási és közszolgáltatási típusok finanszírozásához szükséges anyagi források megosztásának arányát a szerződő felek között. A szomszédos országokban élő magyar közösségek maguk is hozzájárulnának e közösségek által létrehozott társadalmi szervezetekhez tartozó személyeknek a Törvényben megjelölt, valamint egyéb jellegű oktatásának, egészségügyi és szociális ellátásának finanszírozásához. A finanszírozással összefüggő kérdések koordinálását a magyarországi közhasznú szervezet (közalapítvány) végzi.

16. Egyes kedvezmények igénybevétele érdekében a magyar állam által alapított közhasznú szervezet (közalapítvány) szerződést köt külön-külön a szomszédos országok mindegyikében egy, a magyar közösségek által létrehozott társadalmi szervezettel. (Ez a szerződéses nemzetkonceptió sarkalatos pontja.)
17. A Törvényben szabályozni kellene a társadalmi szervezetek ajánlása alapján a jogosultságot megállapító hatáskörrel rendelkező szerv működésének rendjét, az eljárás rendjét, a kiállított igazoló okmány formáját, az eljárás következtében keletkező adatbázis kezelésének a rendjét és az adatvédelmi előírásokat. A Törvény személyi hatálya által érintettek nem tartoznak a polgárok személyi adat- és lakcímnnyilvántartásáról szóló 1993. évi LXVI. törvény hatálya alá, ezért az eljárás rendjét és a nyilvántartás működését érintő előírásokat a Törvényben szükséges szabályozni. A Törvény rendelkezne az adatkapcsolatokról abban az esetben, ha a társadalmi szervezet által kiadott ajánlás alapján egy közbenső szervezet (pl. a magyar külképviselet vagy a HTMH) rendelkezésére kerül sor a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal által az igazolvány kiállítására.

A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény szerkezete

- I. Preambulum
- II. Általános rendelkezések
- III. Tárgyi hatály
- IV. Személyi hatály
- V. Az egyes kedvezmények igénybevételére való jogosultságot igazoló okiratra vonatkozó rendelkezések
- VI. Az egyes kedvezmények igénybevételét biztosító mechanizmusok (szerződések stb.)
- VII. Finanszírozási rendelkezések
- VIII. Vegyes rendelkezések

Hatályba léptető, módosító, hatályon kívül helyező rendelkezések. Felhatalmazások a Kormánynak, illetve a Minisztériumoknak a rendeletalkotásra

(2000. április)