

Fernand de Varennes

A MAGYAR KEDVEZMÉNYTÖRVÉNYRŐL

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló, 2001. évi LXII. számú törvény, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarok kultúrája és identitása megtartásának és fejlesztésének érdekében tervezett lépések elemzése

Bevezető

Ez a tanulmány a nemrégiben elfogadott A szomszédos országokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. számú magyar törvénnyel – a továbbiakban kedvezménytörvény – foglalkozik, tekintettel annak következményeivel kapcsolatos aggályokra. A 3.0 pont a nemzetközi jogi kötelezettségek szempontjából vizsgálja, hogy vajon az adott státusz:

- extraterritoriális – és ezért törvénytelen – alkalmazása a magyar törvénynek más országok területén;
- diszkriminatív a szomszédos országok azon polgáraival szemben, akik nem magyar nemzetiségűek.

A kisebbségi jogok szemszögéből fogjuk megvizsgálni azokat a kérdéseket, amelyeket ez a téma felvet. Azt fogjuk különös figyelemmel kísélni, hogy jogában áll-e a kisebbségnek szabadon elfogadni azokat a kedvezményeket, amelyeket a fent említett magyar törvény biztosít számára. Vagyis a szomszédos országok kormányai megtilthatják-e a magyar kisebbségnek, hogy ezekért a kedvezményekért folyamodjon és elfogadja őket.

Kérdések

- Vajon kaphatnak-e a kisebbségek „idegen kedvezményeket” azért, hogy megtarthassák identitásukat, kultúrájukat?
- Vajon tényleg határon kívüli alkalmazása ez a magyar törvénynek?
- Vajon diszkriminációt jelent csak a kisebbség számára felajánlani a kedvezményeket?

Háttér

A kedvezménytörvény elfogadása után bizonyos nyugtalanság kapott szárnyra azzal kapcsolatban, hogy „a magyar vezetés beavatkozik a szomszédos országok belügyeibe”. Néhány szomszédos ország olyan kritikákat fogalmazott meg, melyek szerint Magyarország viselkedése nem legitim, és azzal érveltek, hogy megszegi a nemzetközi törvények előírásait.

A tanulmánynak nem az a célja, hogy politikai vagy diplomáciai kérdésekkel foglalkozzon, hanem az, hogy a nemzetközi jogot véve alapul, kizárólag a törvény legalitását vegye górcső alá, különös figyelemmel azokra a kisebbségi jogokra, amelyeket különböző európai és nemzetközi egyezményekben rögzítettek.

Ez a tanulmány nem annyira a kormányok közötti vitára fordít figyelmet, hanem sokkal inkább arra az alapvető kérdésre, amely az egyénre vonatkozik: megtagadhatják-e a kormányok saját állampolgáraiktól a „kívülről jövő segítséget”.

A kisebbségek nem kaphatnak kedvezményeket a törvény extraterritoriális jellege miatt

Szlovákia és Románia azt vetette fel, hogy a kisebbségeknek nem engedhetik meg a kedvezménytörvény alapján adódó kedvezmények elfogadását, mert a törvény megsérti más államok szuverenitását. Ez a feltételezés viszont felveti azt a kérdést, hogy a magyar törvény megszegi-e az extraterritorialitás elvét. Ahhoz, hogy ezt a kérdést megválaszoljuk, először is meg kell határoznunk mit ért a nemzetközi jog az extraterritorialitás, azaz a határon kívüliség alatt; aztán pedig meg kell néznünk, melyek a kedvezménytörvény következményei, úgy Magyarországon belül, mint annak határain kívül.

Extraterritorialitás a nemzetközi jogban

A határon kívüliség alapvető megkülönböztető kérdései:

- Nem jogszerű törvényeket alkalmazni vagy hatalmat gyakorolni egy másik állam területén.
- Nem jogszerűtlen viszont kedvezményeket biztosítani egyéneknek vagy bizonyos aktivitások elvégzéséhez másik állam területén.

Alapvető elve a nemzetközi jognak, hogy az államok szuverének és egyenrangúak. Ebből következik, hogy Magyarország nem gyakorolhatja jogrendszereit olyan módon, amely ellentétben van a szomszédos államok jogaival. Ál-

talában, a szuverenitás elve egyszerűen tiltja a belső törvények határokon kívüli alkalmazását. Széles körben elismert tehát, hogy a legtöbb esetben egy állam jogrendszerének határokon kívüli alkalmazása elfogadhatatlan módon ütközik – a nemzetközi jog szerint – egy másik állam kizárólagos területi jogalkalmazásával.¹

Egy állam alapja arra, hogy jogrendszerét gyakorolhassa, két fontos aspektuson áll, amely hozzátartozik az állam meghatározásához: egy meghatározott terület és állandó lakosság. Elvben az államnak jogi hatalma van minden személy, tulajdon és aktivitás fölött a saját területén. Bármely próbálkozás arra, hogy belső törvényeit Magyarország saját határain kívül alkalmazza „területen kívüliséget” eredményezne, de csak abban az esetben, ha a törvény alkalmazása olyan személyekre vagy jogokra vonatkozna, amelyek Magyarország határain kívül léteznek. Ezek szerint azt mondhatjuk, hogy addig, ameddig a belső törvények hatásköre Magyarország területére vonatkozik, nem lehet arról beszélni, hogy a területi kérdést megsértették volna. Egy állam csak saját határain belül szerezhet érvényt törvényeinek.

A szóban forgó elvnek fontos elementuma az, hogy egy adott állam ténylegesen érvényre juttatja vagy gyakorolja törvényét – ez esetben Magyarország a kedvezménytörvényt – más országok területén.

Voltak olyan vélemények is, melyek szerint azáltal, hogy Magyarország kedvezményeket nyújt a határain kívül élő magyar kisebbségeknek, a magyar kormány megszegheti a nemzetközi törvénynek ezt az elvét, a következő két módok egyikén:

- azáltal, hogy a kedvezményeket elérhetővé teszi kiválasztott egyének számára, akik a szomszédos államokban élő kisebbségek tagjai és nem magyar állampolgárok;
- kiválasztás és más aktivitás által, amelyek a szomszédos államok területén fordulnak elő.

Kisebbségek, akik Magyarországon kedvezményeket kapnak

Durván fogalmazva, azt akarták a köztudatba vinni, hogy személyek – ebben az esetben a nyelvi és kulturális kisebbség tagjai – nem szabad semmiféle kedvezményt, díjat, jutalmat vagy elismerést kapjanak idegen kormányoktól, hacsak arra őket fel nem hatalmazzák annak az országnak a hivatalos vezetői, amelyeknek ők az állampolgárai.

Ám érvelésük a nemzetközi jogban nem állja meg a helyét. Az, hogy egy kormány – például – jutalmat nyújt, kedvezményeket vagy ösztöndíjakat biztosít, nem okvetlenül jelenti egy törvény területen kívüli alkalmazását. Az Egyesült Királyságnak sem a jogrendszere, sem semmiféle más hatalma nem kerül alkal-

mazásra más államok területén azáltal, ha személyek bizonyos kedvezményeket fogadnak el a brit kormánytól; sem az Egyesült Államok nem sért meg semmiféle nemzetközi törvényt azzal, hogy ösztöndíjakat vagy másféle kedvezményeket biztosít európai diákok számára. Továbbá a fentiek azt is jelentenék, hogy sem személyek, sem NGO-k nem fogadhatnának el támogatást az EU programjain keresztül, hiszen ezek az Európai Unió jogrendszere alapján működnek, és ezért területen kívüli alkalmazást jelentenének a külső jogrendszerek szempontjából.

Az említett példák rámutatnak annak szükségességére, hogy különbséget kell tenni egy törvény vagy egy állam hatalmának alkalmazása – ami általánosan nem elfogadható a nemzetközi jogrendszerben –, valamint aközött, hogy egyszerűen csak kedvezményeket biztosít vagy jutalmakat nyújt az adott állam egy idegen ország polgárainak – ami viszont nem számít elfogadhatatlannak. Ellenkezőleg, nagyon is szokványos, hogy bizonyos államok különböző típusú kedvezményeket biztosítsanak olyanok számára, akik nem saját állampolgárok. Azt a feltételezést, hogy a szomszédos államokban élő kisebbségek nem fogadhatnak el ösztöndíjat vagy más kedvezményeket a magyar kormánytól – vagy más kormányoktól, mint például az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, stb. – hacsak nem hagyta jóvá az az állam, amelynek állampolgárai, egyszerűen nem lehet alátámasztani sem a nemzetközi jog, sem a nemzetközi gyakorlat alapján.

Amikor egy idegen kormány bizonyos összegű pénzt biztosít olyan személyek számára, akik nem állampolgárok, azzal a céllal, hogy a nyelvet tanulják – legyen az a magyar nyelv Magyarországon, vagy a japán Japánban – nem azt jelenti, hogy az adott állam „törvényét alkalmazza” vagy „hatalmát gyakorolja” egy másik ország területén. Semmiféle idegen törvény nem kerül közvetlen alkalmazásra a szomszédos államok területén és a magyar állam nem gyakorolja a hatalmát egyik szomszédos állam területén sem.

Semmi más nem történik, mint hogy néhány személy kedvezményeket fog kapni, amely kedvezmények egy másik országból erednek, mint saját állampolgárságuk. Am ez nem jelenti egy idegen törvény vagy erő közvetlen alkalmazását egy bizonyos állam területén. Az egyetlen érv az ellen, hogy a kisebbségek elfogadhassák ezeket a kedvezményeket az lenne, hogy pénzügyi támogatást vagy bármiféle más kedvezményt elfogadni, a nemzetközi jogban is területen kívüliséget jelent.

Ez viszont teljes egészében téves. Amint már előbb is hangsúlyoztuk, az, hogy bizonyos fajta kedvezményeket nyújt egy állam olyan személyeknek, akik nem saját állampolgárai, elterjedt gyakorlat és teszi ezt nagyon sok – valószínűleg a legtöbb – ország a világon. Számos kormány rendelkezik programokkal, jutalmakkal, ösztöndíjakkal, stb., amelyeket kifejezetten a szomszédos államok

vagy más államok polgárai számára juttat. Semmiféle egyezménynek nincsen olyan kitétele, amely megtiltaná a kedvezmények ilyenfajta odaítélését idegen állampolgároknak. Nincsen egyetlen nemzetközi határozat sem, amely fenn tartaná azt a nézetet, hogy a kedvezmények ilyen módon való odaítélése ellentétes lenne a területi szuverenitással. Úgy tűnik, a gyakorlatban éppen ennek az ellenkezője történik. Az extraterritorialitás elve világosan szorítkozik arra a helyzetre, hogy egy állam egy másik állam területén gyakorolja jogrendszerét vagy hatalmát. Az, hogy díjat adnak át, ösztöndíjat vagy pénzügyi támogatást nyújtanak azzal a céllal, hogy az állam nyelvét és kultúráját tanulmányozzák, nem jelenti egy törvény vagy hatalom gyakorlását egy másik állam területén.

Tulajdonképpen, mivel minden államnak jogi hatalma van minden személy, tulajdon és cselekmény fölött saját területén, a nemzetközi jog felhatalmazza Magyarországot, hogy bármiféle kedvezményt biztosítson azoknak, akik nem saját állampolgárai, egészen addig a pontig, amíg azok nem ütköznek a nemzetközi jog más elveibe, mint például a diszkrimináció-mentesség.

A kedvezménytörvény legtöbb kitétele csak olyan személyekre vonatkozik, akik éppen Magyarország területén tartózkodnak; magukba foglalják például a kutatási anyagok tanulmányozását, könyvtárak és múzeumok látogatását (4. cikkely); ösztöndíjakat, valamint díjakat kiemelkedő életpályákért (6. cikkely); társadalmi biztosítást és egészségügyi kedvezményeket (7. cikkely); utazási kedvezményeket bizonyos életkori csoportokhoz tartozó személyeknek, mint például a hat év alatti gyermekek (8. cikkely); a magyar felsőoktatási intézményekben való tanulási lehetőséget (9. cikkely), stb.

A magyar törvény intézkedéseinek nagy többsége akkor vonatkozik azokra, akik nem magyar állampolgárok, amikor azok Magyarország területén tartózkodnak. Ebből pedig az következik, hogy a magyar törvényt magyar területen alkalmazzák és nem a szomszédos országok területén. Azt is meg kell jegyezni, hogy a Magyarországon élő kisebbségeket nem akadályozzák meg abban, hogy ezeket a kedvezményeket az országon kívülről elfogadják.

A szomszédos államokban felmerülő cselekmények és jogi aktusok:

Némi gondot okozhatnak azok az aktivitások, amelyeket a kedvezménytörvény magába foglal és amelyekről meg kell állapítani, hogy nem kimondottan Magyarország területén történnek meg, hanem más államok területén.

Két fontosabb helyzet van, amire ez a kitétel vonatkozik:

- kedvezmények, amelyeket más országban biztosítanak az ott élő magyarok számára;
- ajánlások és igazolások, amelyeket más országbeli NGO-k bocsátanak ki.

Kedvezmények, amelyeket más országokban biztosítanak az ott élő magyarok számára

Néhány, a törvény által biztosított kedvezmény közül a kisebbségeket saját lakhelyükön segíti, és nem Magyarországon. Például a szomszédos államokban magyarul tanuló diákok (10. cikkely); ott dolgozó tanárok, akik magyarul tanítanak (11. és 12. cikkely); szülők, akiknek legalább két iskolás korú gyermekük van (14. cikkely); valamint néhány szervezet, amely nem Magyarországon működik, de a magyar kultúra, nyelv és örökség megtartásában és fejlesztésében működik közre (18. cikkely) szintén jogosult bizonyos kedvezményekre vagy segítségre saját országában.

Azt javasolták, hogy ne engedjék meg a szomszédos államokban élő magyar kisebbségnek, hogy elfogadja egy idegen kormány (ez esetben a magyar) kedvezményeit, mert hogy ez kimeríti a magyar törvény határon kívüli alkalmazását.

Ezt az érvelést gyorsan félre is lehet tolni, ugyanazon okok miatt, amelyeket felsoroltunk a 3.2. fejezetben. Senkire sem kényszerítenek semmiféle hatalmat vagy törvényt Magyarország határain kívül. Néhány személy kedvezményeket kap, amelyeket maga a magyar hatóság határoz meg, és a pénzalapok, vagy a kedvezmények onnan erednek majd. Még abban az esetben is, ha ezeket a szomszédos államokban fogják megkapni az illető személyek, alapvető különbség nincsen ahhoz a helyzethez képest, amikor bizonyos személyek ösztöndíjakat, díjakat, jutalmakat kapnak más országok kormányától vagy azoknak ügynökeiktől, legyen az ország az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, stb. úgy, hogy saját országaikban vannak. Senki sem gondolhatja vagy állíthatja komolyan, hogy mindezek az országok megszegik a nemzetközi törvény határon kívüliségi elvét, hiszen egyikük sem erőltette rá törvényét vagy hatalmát más országok területére.

Magyarországon kívüli szervezetek, amelyek közreműködnek a kiválasztásban és igazolásban

Egy másfajta szituáció lép elő az egyének kiválasztásában, akik jogosultak megkapni e törvény szerinti kedvezményeket. A magyar kormányt néhány szomszédos országban működő NGO fogja segíteni abban, hogy azonosítsa azokat az egyéneket, akik „magyarok” az adott országokban. A szóban forgó törvény 20. cikkelye szerint az NGO-k szerepe abban áll, hogy ajánlásokat bocsát ki a magyar hatóságok felé azért, hogy segítséget nyújtson azoknak a meghatározásában, akik jogosultak a „magyar igazolványra”; más szóval akik tagjai a magyar kisebbségi közösségnek a szomszédos államokban. Ebben az esetben az önazonosság az alapkérdés.²

Úgy tűnik, az ellenvélemény az lenne, hogy az NGO-k aktivitása nem lenne legális a nemzetközi jog szerint, mert úgy működnek mint kvázi közhivatalok, a magyar állam számára, magyar törvényeket alkalmazva és ezzel megengedhetetlen területen kívüli inváziót követnek el a szomszédos államok szuverenitása ellen.

Még abban az esetben is, ha elfogadnánk azt a feltevést, hogy ezek az NGO-k a magyar kormány számára dolgoznak – ami természetesen szemmel láthatóan nem így van – erőltetettnek tűnik mindjárt arra a következtetésre jutni, hogy amennyiben valaki ajánlásokat tesz, a magyar állam hatalmát vagy törvényét alkalmazná, annak területén kívül.

Sem törvényt, sem államhatalmat gyakorlatilag nem alkalmaznak ezek az NGO-k a szomszédos országokban. A legtöbb, ami történik annyi, hogy az NGO-k ajánlásokat és igazoló dokumentumokat továbbíthatnak a magyar hatóságok felé arról, hogy ki az, aki jogosult a „magyar igazolványra”, azok pedig meghozzák a végső döntést. Még egyszer, jogi szempontból tekintve, semmiféle extraterritoriális nehézségek nem merülnek fel ezekben a rendelkezésekben.

Csak körül kell nézni a világ államaiban, hogy az ember rájöjjön, teljesen szokványos, hogy számos jutalomra, díjra, kedvezményre, amelyeket idegen kormányok ítélnek oda, az ajánlásokat külső testületek teszik meg. Hogy csak egy példát mondjunk: a kanadai kormány támogatja a Kanadai Diák Programot, amelyik kedvezményeket biztosít (ösztöndíjakat, kutatási lehetőségeket, stb.) idegen állampolgárok számára olyan aktivitásokra, amelyek Kanadával kapcsolatos tanulmányokat tételeznek fel, akár Kanada területén, akár saját országaik területén. Tanácsadó bizottságokat létesítettek olyan egyénekből, akik nem Kanada területén élnek, azzal a céllal, hogy ajánlásokat bocsássanak ki arról, hogy kik azok a jelöltek, akik részesülhetnek a kedvezményekből. Még soha senki nem próbálta komolyan azt állítani, hogy a bizottságok aktivitása törvénytelen lenne, merthogy határon kívül alkalmaznák a kanadai törvényeket. Ez a fajta gyakorlat különösen népszerű Európában, és – hogy finoman fejezzük ki magunkat – teljesen valószerűtlen, hogy bárki azt állítsa, ezek az országok megszegik a nemzetközi törvényeket.

Kedvezményeket kapó kisebbségek

– Az extraterritorialitás elvét nem lehet felhasználni arra, hogy megtiltsák a kisebbségeknek bizonyos kedvezmények elfogadását, azért, mert egy másik ország állampolgárai.

– Az extraterritorialitás elvét nem lehet alkalmazni azokra a helyzetekre, amikor a kisebbségek jutalmakat, díjakat, kedvezményeket kapnak idegen államoktól.

– Az NGO-k által kiállított ajánlások nem számítanak „idegen ügynökök aktivitásának” – nem tartozik az extraterritorialitás hatáskörébe.

Diszkrimináció és kedvezmény a kisebbségek számára

Valószínűleg az alapvető fenntartás a kedvezménytörvénnyel szemben az, hogy azt gondolják, a törvény diszkriminatív: nem mindenki jogosult megkapni azokat a kedvezményeket, amelyeket ez a törvény nyújt. Nagy vonalakban fogalmazva, a kedvezmények, amelyekről ez a törvény rendelkezik, olyan horvát, román, szlovák, szlovén, ukrán és jugoszláv állampolgárokra vonatkozik, akik „magyar nemzetiségűek” és nem magyar állampolgárok, valamint férjükre, feleségükre és gyermekeikre, akik vagy magyar „nemzetiségűek” vagy sem. (1. cikkely)

Nem teljesen világos, hogy a diszkriminációt mire vonatkoztatják: hogy az EU állampolgárság szerinti korlátozásra vonatkozó törvény értelmében diszkriminatív-e, (mert a törvény csak horvát, román, szlovák, szlovén, ukrán és jugoszláv állampolgárokra vonatkozik), ha már Magyarország csatlakozni fog az EU-hoz; vagy az általánosabb „nemzetiségi” diszkriminációt látják benne.

Az első esetben a válasz egyértelmű: a 27(2). cikkely szerint a kedvezménytörvény intézkedései az EU minden állampolgárára vonatkoznak majd, miután Magyarország csatlakozik az Unióhoz. Teljesen világos, semmiféle elsőbbséget nem fog élvezni senki az állampolgárság alapján az EU-n belül, amennyiben az adott állam polgára az EU-nak teljesíti a törvény egyéb követelményeit.

Komolyabbnak tűnik a második érv: mégpedig az, hogy Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Jugoszlávia minden állampolgárának jogosultnak kellene lennie a szóbanforgó törvény kedvezményeire és nemcsak a „magyar nemzetiségűeknek” és azok hozzátartozóinak. Mivel csak a magyar nemzetiségűek vehetik igénybe a kedvezményeket és támogatásokat, ha Magyarországon akarnak tanulni, azt állítják, hogy a törvény diszkriminatív, hiszen korlátozódik az egy nemzethez tartozó egyénekre (valamint azok hozzátartozóira).

Ez olyan érv, amely inkább az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek egyezményein alapszik, azon egyezményekre, amelyek diszkrimináció ellenesek, mint például a Polgári és Politikai Jogokról szóló Nemzetközi Egységokmány, valamint az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény.

Hangsúlyoznunk kell, hogy e szerint az érvelés szerint nem arról van szó, hogy a kedvezménytörvény beavatkozna a szomszédos államok belső ügyeibe, inkább azt állítja, hogy ez egy érvényes belső törvény, nincs határon kívüli hatálya, csak a nem-magyar állampolgárok nem élvezhetik ugyanazokat a kedvezményeket, amelyek a magyar „nemzetiségű” kisebbségekre vonatkoznak. Persze lehet, hogy csak viccnek szánták, de azt állítják, hogy Magyarország „nem elég nagyvonalú” és diszkriminatív módon cselekszik akkor, amikor jobban segíti a határain kívül élő magyar kisebbséget, mint az ott élő a többség tagjait.

Ezt az érvet komolyan meg kell vizsgálni. Hogy mit tekintünk diszkriminációnak a nemzetközi jog alapján, valamint az Emberi Jogok Európai Konvenciójának alapján, meglehetősen sokrétű kérdés, amelynek egyensúlyba kell hoznia különböző érdekeket. De ami mindenképpen világos az az, hogy a nem diszkriminatív eljárás nem azt jelenti okvetlenül, hogy a kormányoknak mindenkit egyformán kell kezelni; ellenkezőleg: jogi szempontból minden egyezmény, amely arról szól, hogy mit értünk nem diszkriminatív eljárás alatt, azt is kifejti, hogy bizonyos preferenciák teljesen jogosak és megengedettek, sőt elvárhatóak.

Tehát ahhoz, hogy eldöntsük, diszkriminációnak minősül-e a tény, hogy a kisebbségek olyan kedvezményeket kapnak, amelyeket a többségnek nem ítélnék meg, szükséges, hogy tisztán megértsük a következő kérdést: mi a diszkrimináció?

Mi a diszkrimináció?

Nagyszámú olyan egyezmény létezik az Egyesült Nemzeteknél, az Európai Unióban és az Európa Tanácsban, amely tiltja a diszkriminációt nyelvi, etnikai, nemzetiségi vagy más alapon. Ezeknek az intézkedéseknek a megfogalmazása esetenként enyhén változik, aszerint, hogy milyen bíróság vagy bizottság értelmezte. Ennek ellenére, van egy konszenzusra hajló tendencia abban, ahogyan a nem-diszkriminatív eljárás alapelvét értelmezik.

Ezek az egyezmények a diszkrimináció adott eseteivel foglalkoznak. A Bizottság azt gondolja, hogy a „diszkrimináció” fogalmát, az Egyezmény használatára szerint úgy kell érteni, mint ami magába foglal mindenféle megkülönböztetést, kirekesztést, korlátozást vagy preferenciát bármilyen alapon... és amelynek az a célja vagy hatása, hogy eltörölje vagy lehetetlenné tegye, hogy minden személyt egyenlően elismerjenek, és egyenlő alapokról gyakorolhasson, élvezhessen minden jogot és szabadságot. *Am ezeknek a jogoknak és szabadságoknak az élvezete egyenlő alapokról nem jelenti azt, hogy minden esetben egyenlő eljárást kell biztosítani.*³ [Kiemelés az elemzőtől.]

A nem diszkriminatív eljárásnak ez a meghatározása egybeesik azzal az irányzattal, amely az emberi jogok fejlődésének legkorábbi periódusához tartozik, a második világháború utáni, sőt még annál is korábbi időszakhoz. Úgy tűnik, már az Emberi jogok általános nyilatkozata felvázolásának időszakában konszenzus létezett abban a kérdésben, hogy az egyenlőség nem okvetlenül azt jelenti, hogy mindenkit egyformán kell kezelni. Rooseveltt asszony, mint akkori elnöke a Nemzeti Jogok ENSZ bizottságának, aláhúzta, hogy: „az egyenlőség nem azt jelenti, hogy nőkkel és férfiakkal szemben egyenlő bánásmódot kell al-

kalmazni, mert vannak olyan esetek, mint például a szüléskor alkalmazott kedvezmények is, amikor a megkülönböztetett bánásmód szükséges.”⁴

Ami a diszkrimináció tilalmát illeti, figyelembe kell venni, hogy a 14. cikkely [az Európai Egyezményről van szó] – a francia szöveg ellenére, amely tartalmazza a „sans distinction aucun” (bármiféle különbség nélkül) kitételt – nem tiltja a bánásmódbeli különbségek minden formáját. Ellenkezőleg, éppen egyenlőtlen bánásmódra való kötelezettséget is tartalmaz. Mert a 14. cikkely nem csak a formális egyenlőséggel foglalkozik – egyenlő bánásmód, egyenlő helyzetekben – hanem a lényegi egyenlőséggel is: egyenlőtlen bánásmód egyenlőtlen helyzetben, az egyenlőtlen helyzettel arányos módon.⁵

Az elhíresült délnyugat-afikai eset⁶ megerősíti annak szükségességét, hogy az egyenlőség értelmezésében figyelembe kell venni a különbözőségeket, különösen a kisebbségekkel kapcsolatban. Tanaka bíró véleménye különös módon rávilágít az okokra:

A törvény előtti egyenlőség elve nem zárja ki azt, hogy különféle bánásmódban részesítsenek személyeket a tényszerű különbség alapján. Különböző problémákat egyformán kezelni, mechanikusan, éppen olyan igazságtalan, mint egyforma dolgokat különféleképpen kezelni.⁷

Tanaka bíró a következőképpen beszélt a tanítás nyelvéről és az egyenlőség elvéről:

„Ha létezik ok, ami miatt fajokat különbözőképpen kell kezelni, ez a szükséglet nem a fizikai vagy más faji jellegzetességekből ered, hanem teljesen más okokból, például vallási, nyelvi, oktatási, társadalmi, stb. jellegzetességekből, amelyek önmagukban nem tartoznak fajhoz vagy színhez... Például, ha az oktatásra gondolunk... nem mellőzhetjük a régi írások értékét, mint oktatási eszköz; éppen ezért a különböző népességi csoportok különböző iskolákba kell, hogy járjanak. Ebben az esetben a külön iskola és a külön oktatás elfogadott, mint ésszerű. Ezt a szóban forgó probléma milyensége igazolja.”⁸

A kulcsszó itt az ésszerűség. Amit Tanaka bíró és Roosevelt asszony hangsúlyoztak az az, hogy amikor nyelvi, kulturális, nemzetiségi vagy más személyes jellegű dologról van szó, csak olyan követelményeket lehet támasztani, amelyek ésszerű hatással vannak, vagy ésszerű terhet rónak a személyre.

Ez az Emberi Jogok Európai Konvenciójának esetében is igaz. A szintén híres belgiumi nyelvi ügy kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága kijelentette:

A Konvenció 14. cikkelye nem tiltja a különböző bánásmódot abban az esetben, ha alapvetően különböző, tényszerű körülmények objektív becslésén alapszik és közérdek lévén, igazságos egyensúlyt biztosít egyrészt a közösség ér-

dekeinek védelme, másrésztől a Konvenció által őrzött jogok és szabadságok tiszteletben tartása között.⁹

Hasonló eseteket vizsgáltak meg az Európai Bíróságon, és alapvetően ugyanazt a megközelítési módot tapasztalták. A Groener kontra Oktatásügyi Minisztérium ügy¹⁰ esetében az Európai Bíróság figyelembe vette az érzelmi és szimbolikus kötődéseket az ír nyelv és általában az ír társadalom között akkor, amikor megállapították, hogy ésszerű-e Írország politikáját – amely alapvetően az ír nyelv védelmét és fejlesztését tartja szem előtt – megkülönböztetett elbírálás alá vetni. Az összes tanár részéről nagy igény van arra, hogy az ír nyelvet megismerjék, mert értéke az országnak, és szerintük feltétele annak előmenetelének. Az Európai Bíróság úgy döntött, hogy az igény jogos.

Akár a belga nyelvi ügyről,¹¹ vagy az Emberi Jogok Amerikai Bírósága véleménye a Costa Rica-i honosítási ügyről,¹² vagy más nemzetközi, illetve nemzeti határozatról van szó, amely a diszkrimináció elvével kapcsolatos, egyik gyakori tényező, amelyet mérlegelnek a megkülönböztetett bánásmód ésszerűsége.

A fent említett faktorokat gondosan mérlegelni kell, és fel kell becsülni, hogy a végső eredmény ésszerű-e vagy jogos-e egy igazságos cél elérése érdekében.¹³ Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága az *Általános kommentár a nem-diszkriminatív eljárásról* című dokumentumában azt javasolja, hogy ne tekintsenek minden megkülönböztetett bánásmódot diszkriminatívnak abban az esetben, ha a kritériumok, amelynek alapján a megkülönböztetett eljárás létrejött ésszerű és objektív, és amennyiben az elérendő cél a Konvenció alapján jogszerű.¹⁴

A Groener kontra Oktatásügyi Minisztérium esetében, az Európai Bíróság felismerte, hogy a nyelvi tudással kapcsolatos bármely követelés, amely a 1611/68 sz. Rendelkezés 3(1) cikkelyén kívül esik, nem lehet aránytalan az illető politika céljával. A belgiumi nyelvi ügy kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága világosan kijelentette, hogy a 14. cikkely nem tilt mindenfajta megkülönböztető bánásmódot. Szükséges viszont a tények objektív mérlegelése, és a közérdek figyelembevételével meg kell találni az igazságos egyensúlyt a közösségi érdekek védelme és a Konvenció¹⁵ által védett jogok és szabadságok között.

Alapvetően ugyanazt a megközelítést alkalmazták más határozatok alkalmával is beleértve Kanadát,¹⁶ Spanyolországot,¹⁷ Belgiumot,¹⁸ valamint magát az Egyesült Államokat.

A tényt, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jogot mérlegelni kell más érdekekkel és elvekkel szemben, mindenki elfogadja. Ez azt jelenti, hogy ésszerű és indokolható egyensúlyt kell találni. Mindenki elfogadja azt a szabályt, hogy ahhoz, hogy egy bizonyos jogot implementáljanak, egyensúlynak kell lennie az előnyök és azok ára között.¹⁹

Az alapvető elv az, mint azt leszögeztük, hogy bármilyen különbségtétel, ami nyelven, kultúrán vagy nemzetiségen alapszik, felhasználható egy ország által

annak megállapítására, hogy ki kaphatja meg vagy ki juthat hozzá a legnagyobb kedvezményhez, de csak abban az esetben, amikor a szabály különleges tartalma vagy tárgya egy kiegyensúlyozott, ésszerű követelés.

Érdemes megemlíteni a Nemzetközi Jog Állandó Bíróságának sokat idézett határozatát, mely szerint ahhoz, hogy a kisebbségek teljes egyenlőségben élhessenek a többség mellett, két dologra van szükség:

Az első az, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítani kell, hogy minden szempontból tökéletesen egyenlőek legyenek a többi állampolgárral az államon belül. A második pedig, hogy a kisebbségek számára biztosítani kell a megfelelő lehetőségeket, hogy megtartsák jellegzetességüket, tradícióikat és nemzeti jellegüket.²⁰

Az Állandó Bizottság továbbá azt is leszögezte, hogy ezek az elvárások elválaszthatatlanok, hiszen „nem létezhet valóságos egyenlőség a többségi és a kisebbségi nemzetek között akkor, amikor ez utóbbiakat megfosztják intézményeitől és következetesen arra kényszerülnek, hogy föladják azt, ami kisebbségi létük lényege.

Ha megvizsgáljuk az Egyesült Nemzetek, az Emberi Jogok Állandó Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Bíróság döntéseit, megállapítható, hogy ami a legfontosabb elveket jelenti, átfogó konszenzusra jutottak. A különböző bánásmód, ami nyelvi, kulturális vagy „nemzeti” preferenciákon alapszik, nem számít diszkriminációnak abban az esetben, ha jogos célt követ, valamint ésszerű, objektív és jogos az adott cél érdekében. Érthetőbben és világosabban: az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy amennyiben a megkülönböztetett bánásmód jogos célt követ és „ésszerű egyensúly van az alkalmazott módok és az elérendő cél között” semmiféle diszkrimináció sem történik.

Ahhoz, hogy válaszoljunk arra kérdésre, hogy vajon a kedvezménytörvény megszegi-e a diszkrimináció mentesség elvét Európában és a nemzetközi jogban, ki kell mutatni: vannak olyan egyének, akik a „diszkrimináció” áldozatai és a megkülönböztetett bánásmód, ami a „nemzetiségen” alapszik, nem követ jogos célokat, nincs arányban azokkal a célokkal, vagy ésszerűtlen körülményekben alapszik, vagy nincsen objektív magyarázata.

Diszkrimináció

– Megkülönböztetett bánásmód egy „jogtalan cél” érdekében

– Nem arányos a körülményekben, azaz nincs ésszerű és objektív magyarázata.

Diszkriminációnak számít-e, ha csak a kisebbségek kapnak kedvezményeket? Amint azt már elmondtuk, bizonyos felek fenntartásokat fogalmaztak meg, mondván, hogy amennyiben csak a magyar nemzetiségűek (valamint hozzátar-

tozók) kapnak kedvezményeket a kedvezménytörvény értelmében, az diszkriminációt jelent.

Jogi szempontból, már nem az az érvelés alapja, hogy a törvény határon kívüli: ellenkezőleg, ebben a vonatkozásban elismerik érvényességét, de azt állítják, hogy bizonyos személyek előjogokat kapnak, olyan módon, ami ellenkezik a diszkrimináció mentesség európai és nemzetközi egyezményekben megfogalmazott elvével.

Bár nem teljesen világos, de talán az az érvelés alapja, hogy a törvényt csak a magyar „nemzetiségűekre” (valamint hozzátartozóikra) korlátozzák, ahelyett, hogy elérhető legyen Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Jugoszlávia minden állampolgára számára. Tehát az a kérdés, hogy diszkriminatív-e az, hogy kisebbséghez tartozó személyek olyan segítséget kapjanak oktatásra, kultúrára, stb., amelyet a többségnek nem biztosítanak.

Tehát amennyiben a kedvezménytörvény arra törekszik, hogy megteremtse az egyenlőséget a többségi és a kisebbségi nemzet között úgy, hogy segít identitásuk megtartásában, akkor nem lehet diszkriminatív; bizonyos szempontokból éppen arra törekszik, hogy elérje az igazi egyenlőséget, amelyről az Állandó Törvényszék beszél a *Tanácsadó vélemény az albán iskolákkal kapcsolatban* c. tanulmányban. Éppen ezért szükséges és pozitív rendelkezés, amelyről szó volt sok más határozatban.

De bármennyire is vonzó lenne ez az érvelés, ez így még nem teljes. A kedvezménytörvény nem egyszerűen csak pozitív rendelkezés a kisebbségek identitásának megtartása érdekében: ez egy törvénycsomag, amely sok különböző típusú rendelkezést tartalmaz, amelyek közül mindegyiket meg kell vizsgálni a nem-diszkriminatív eljárás fényében ahhoz, hogy válaszolni tudjunk a kérdésre, hogy „jogos-e a cél” és az adott körülmények között van-e ésszerű és objektív magyarázat.

Tehát ahhoz, hogy a kérdésre választ adjunk, az elvont kijelentések mögé kell néznünk, meg kell vizsgálnunk a sajtóságos helyzeteket és elemeznünk mindegyiket annak alapján, amit már az előzőkben leszögeztünk, hogy mit jelent a diszkrimináció a nemzetközi és európai jogban. Nézzük meg a magyar nemzetiségű egyetemistákat, akik kedvezményekben részesülnek ha Magyarországon tanulnak, a törvény 9. cikkelye szerint:

(1) Az e törvény hatálya alá tartozó személyek – a felsőoktatásról szóló 1993.évi LXXX.törvény magyar állampolgárokra vonatkozó rendelkezései szerint, az e §-ban meghatározott feltételek mellett – jogosultak a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeiben

- a) egyetemi, főiskolai szintű alapképzésben,
- b) kiegészítő alapképzésben,
- c) részképzésben,

- d) doktori (PhD) és mesterképzésben (DLA),
- e) általános, illetőleg szakirányú továbbképzésben,
- f) akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben részt venni.

(2) Az államilag finanszírozott (1) bekezdésben meghatározott 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 tételes egészségügyi hozzájárulás megtérítésére jogosult. E támogatások részletes feltételeit és további támogatások körét az oktatási miniszter külön jogszabályban határozza meg.

Ezek a kedvezmények csak a magyar kisebbség (vagy az ő hozzátartozóik) számára elérhetők. A szomszédos Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Jugoszlávia többségi tagjai számára nem alkalmazhatók. Tehát itt egy preferenciális vagy megkülönböztetett bánásmód, „nemzetiségi” alapon merül föl, a kulturális és etnikai háttér értelmében.

Ahhoz, hogy megállapítsuk, hogy ez a megkülönböztetett bánásmód diszkriminatív-e vagy sem, figyelembe kell vennünk, hogy „jogos célt követ-e” és hogy az adott körülmények között van-e ésszerű és objektív magyarázata.

Diszkrimináció és a kedvezménytörvény: Minden olyan törvénynek, amely kedvezményeket nyújt „nemzetiségi” alapon, (a) jogos célt kell követnie és (b) ésszerű és objektív magyarázata kell, hogy legyen az adott körülmények között.

Vajon a kedvezménytörvény jogszerű célt tart-e szem előtt akkor, amikor kedvezményeket és támogatást biztosít kisebbségekhez tartozó diákok számára Magyarországon területén?

Minden rendelkezésnek, amelyet a kedvezménytörvény tartalmaz, az a célja, hogy a szomszédos államokban élő magyarokat segítse abban, hogy – nemzeti kisebbségként – megtartsák és fejlesszék identitásukat, nyelvüket és kultúrájukat.

Nem férhet kétség ahhoz, hogy egy ilyen cél jogos. Számos olyan egyezménye és ajánlása van az Európai Tanácsnak, amelyek kiemelik az állam felelősségét és kötelezettségét, amelynek állampolgárai és a rokon államok, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kötelezettségét, hogy ezen a téren együttműködjenek.

Például az EBESZ Emberi Dimenziók Konferenciájának koppenhágai találkozója előírja, hogy: „Azok az országok – ahol ez szükséges – alkalmazzanak speciális intézkedéseket annak érdekében, hogy személyeknek, akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak teljes egyenlőséget biztosítsanak a többi állampolgárral az emberi jogok és szabadságok gyakorlása és felhasználása terén.” A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 4. cikkelyének 2. bekezdése kötelezi az államokat arra, hogy „alkalmazzanak megfelelő lépé-

seket annak érdekében, hogy a gazdasági, politikai és kulturális életben előremozdítsák a teljes és hatékony egyenlőséget a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek és a többséghez tartozó személyek között;” ugyanannak a cikknek a 3. bekezdése tovább részletezi, hogy „azokat a lépéseket, amelyeket ennek érdekében alkalmaznak, nem lehet diszkriminatív cselekményeknek tekinteni”.

A fent említettek inkább azzal foglalkoznak, hogy hogyan bánik egy kormány saját állampolgáraival és nem kifejezetten azzal a helyzettel, amikor egy idegen kormány – ez esetben a magyar – segítséget biztosít, hogy a nemzeti kisebbség megtarthassa és fejleszthesse identitását, nyelvét és kultúráját. De vannak erre vonatkozó egyezmények, ennél sokkal pontosabb kitételekkel és politikai megkötésekkel. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17(1). cikkelye leszögezi, hogy a határokon túli együttműködést nem szabad akadályozni és különösen azt, hogy az aláírók „nem akadályozhatják, hogy a nemzeti kisebbségek szabad és békés kapcsolatokat teremtsenek és fejlesszenek a határokon kívül”. A 17(2) cikkely még hozzáteszi, hogy az államnak kötelessége olyan lépéseket tenni, amelyek bátorítják a határon kívüli együttműködést ott, ahol a nemzeti kisebbségeknek közös kultúrájuk, etnikumuk, nyelvük és vallásuk van, vagy egyazon kulturális örökségük a határokon kívüliekkel.

A szóban forgó esetben ez nemcsak azt mutatja, hogy nincsen semmiféle „törvénytelenség” abban, ha a magyar nemzeti kisebbség tagjait határokon kívüli aktivitásokba vonják be Magyarország területén, hanem azt is, hogy ezt a szomszédos államok Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna és Jugoszlávia aktívan elő kell hogy segítsék, ha már aláírták a Keretegyezményt.

A ténynek, hogy ez egy általános, jogos cél, az ad további hangsúlyt, hogy más intézkedések is kiemelik. Például az EBESZ Emberi Dimenziók Konferenciájának koppenhágai találkozájának dokumentuma 32.4 paragrafusában található az a kijelentés, hogy „a nemzeti kisebbségek tagjainak jogában áll akadálytalan kapcsolatot fenntartani egymás között, országon belül, valamint határon kívüli kapcsolatot más országok állampolgáraival, akikkel közös etnikai vagy nemzeti eredetük van, vagy közös kulturális örökségük vagy közös vallásos hitük”; az Egyesült Nemzetek Nyilatkozata a Nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek jogairól azt is hozzá teszi, hogy a kisebbségeknek joguk van „szabad és békés kapcsolatokat teremteni és fenntartani csoportjuk más tagjaival és személyekkel, akik más nemzetiséghez tartoznak, valamint kapcsolatokat a határokon kívül más államokkal, akikkel nemzeti vagy etnikai, nyelvi vagy vallási rokonságban állnak.”

Továbbá vannak különböző határozatai az Emberi Jogok Európai Bíróságának, amelyek igazolják ezt az értelmezést:

A Bíróság megállapítja, elmondható, hogy létezik egy növekvő nemzetközi konszenzus az Európa Tanács szerződő államai között a kisebbségek speciális

szükségleteinek felismerését illetően, valamint biztonságuk, identitásuk és életvitelük megvédését illetően, nemcsak azzal a céllal, hogy az ő érdekeiket megvédjék, hanem azért is, hogy az egész közösség számára megtartsák az értékek kulturális sokféleségét.²¹

Más megfogalmazásban, létezik egy széleskörű elfogadása annak, hogy jogos cél a kisebbségek identitásának megtartása, sőt annak is, hogy kötelesség ezt megtenni. Mindezek alapján tehát nem lehet komolyan érvelni amellett, hogy Magyarország jogellenes célt követne akkor, amikor kedvezményeket biztosít a magyar kisebbségek identitásának megtartása érdekében, ebben az esetben azzal, hogy személyeknek anyagi segítséget nyújt abban, hogy felsőoktatási intézményekben saját nyelvükön tanulhassanak.

Van-e ésszerű arányos összefüggés az alkalmazott eszközök és az elérendő cél között?

Bár a cél, hogy a magyar identitást megvédjék jogos, a kedvezményeknek, amelyeket csak a magyar „nemzetiségű” diákok számára biztosítanak, tartalmazniuk kell „egy ésszerű arányos összefüggést az alkalmazott eszközök és az elérendő cél között”. Más szóval, vajon ésszerű és jogos a preferencia, hogy a kedvezményeket olyan szomszédos államokban élő állampolgárok számára korlátozzák, akik magyar „nemzetiségűek”, ha figyelembe vesszük a célt, hogy a magyar kisebbség identitását és kultúráját kell megvédeni. Amennyiben az alkalmazott eszközök nem arányosak vagy nem jogosak, akkor a 9. cikkely diszkriminatív.

Az eszköz, amit a kormány használ, az egy havi pénzösszeg, amelyet a szomszédos országok olyan állampolgárai kapnak, akik magyarok és a magyarországi felsőoktatási intézmények egyikében tanulnak. Ez az összeg ugyanakkora, mint amekkorát a magyar diákok kapnak. Ez a havi pénzösszeg nem jár a szomszédos államok olyan állampolgárainak, akik nem magyar nemzetiségűek.

Tehát a kérdés az, hogy a használt eszköz, egy megkülönböztetett eljárás a szomszédos államok magyar vagy nem magyar nemzetiségű polgáraival szemben, egy havonta folyósított pénzösszeg kapcsán, a Magyarországon tanulók számára, arányosnak és megfelelőnek tűnik a követendő céllal kapcsolatban.

Úgy tűnik, hogy az. Azáltal, hogy egy viszonylag kicsi pénzösszeget folyósítanak olyan személyeknek, akik a magyar kisebbséghez tartoznak, és Magyarországon tanulnak, arra sarkallják őket, hogy saját nyelvükön tanuljanak, és ezáltal minden valószínűség szerint erősítsék kötelekeiket saját kultúrájuk és identitásuk irányában. Meg kell jegyezni, hogy az oktatás egy kisebbség nyelvén, amely megfelelő körülmények között magába kellene foglalja a felsőoktatást is az egyetemeken, stb., az egyik módja a „kisebbségek védelmének”, és egyike a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény intézkedéseinek.²²

Ugyanezt a kedvezményt nem kapják meg ugyanannak az országnak a más nemzetiségű állampolgárai, akik nem magyar nemzetiségűek. Ennek szemmel látható oka az, hogy ha a többségnek nyújtanak támogatást, az nem fogja közvetlenül védeni a magyar kisebbség identitását ezekben az országokban, ami viszont jogosan követendő cél, miközben az, ha csak a kisebbségek számára biztosítanak támogatást az elősegíti ezt a célt.

Első látásra egyáltalán nem tűnik ésszerűtlennek vagy aránytalannak, hogy Magyarország, korlátozott lehetőségeit ily módon használja föl. A kedvezmény célhoz kötött, támogatást biztosít kisebbségben élő diákok számára, hogy saját nyelvükön tanuljanak, ami segíthet abban, hogy a szomszédos országokban élve a magyar kisebbség megőrizze identitását, és alkalmazása semmi olyan aránytalanságot nem tartalmaz, amely miatt jogosan lehetne azt mondani, miszerint elfogadhatatlan formája a megkülönböztetett eljárásnak.

Éppen ezen okok miatt, valamint a számos határozattal összhangban, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága hozott, és amelyek mindegyike igazolja a fenti képletet annak megfogalmazásában, hogy mi számít diszkriminációnak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkelye szerint (és az új 12. Protokoll szerint), a Horvátországban, Romániában, Szlovákiában, Szlovéniában, Ukrajnában és Jugoszláviában élő magyarok számára a magyar kormány által nyújtott segítség azért, hogy magyarul tanulhassanak ezekben az országokban, nem diszkriminatív.

Egyéb intézkedések, amelyeket a szomszédos államokban élő magyarokról szóló, 2001. évi LXII. számú törvény tartalmaz

Sok más intézkedés van a kedvezménytörvényben, amelyek – mivel csak a szomszédos állam magyar nemzetiségű polgárainak nyújtanak kedvezményeket – megkülönböztető eljárást foglalnak magukban. Minden egyes eszköznek, amely benne foglaltatik ebben a törvényben, az adott körülmények között arányosnak kell lennie vagy ésszerűen megindokoltnak a jogos cél elérése érdekében: a magyar kisebbség identitásának védelmében. Amennyiben nem ilyenek, akkor diszkriminatívak.

A kedvezménytörvény eme rövid elemzésében nem lehetséges megvizsgálni minden egyes részletet, minden nem-diszkriminatív eljárást, amelyre az Emberi Jogok Európai Konvenciója kötelez.

Mégis, néhány következtetést le lehet vonni:

- a cél, amelyet a LXII. sz. törvény követ, jogos és összhangban van az európai egyezmények kötelezettségeivel és standardjaival;
- a törvény által garantált kedvezmények kapcsolódnak a leszögezett célhoz;
- a kedvezményeket nem lehet „extravagánsnak” kvalifikálni: kisebb pénzügyi segélyeket tartalmaznak tanulás- és tanítási anyagokra vonatkozóan, ide-

iglenes munkavállalási engedélyeket Magyarország területén, szabad hozzáférést a különböző szabadságokhoz stb.

Azzal érvelni, hogy a magyar kisebbségnek nincs joga ezeknek a viszonylag kis kedvezményeknek egyikéhez sem, mert az diszkriminatív lenne a többséggel szemben, enyhén szólva túlzásnak tűnik. Ellenkezőleg, első látásra semmiféle aránytalanság nem található a kedvezménytörvény rendelkezéseiben.

Durván fogalmazva, ha a kisebbségi diákok nem kapják meg havonta azt a kicsi összegű támogatást, mint a bátorítás egyik formáját ahhoz, hogy a kisebbség nyelvén tanuljanak, arra utalna, hogy a kisebbségek sohasem kaphatnak semmiféle kedvezményt, amely különbözne a többségtől.

Ez pedig oda vezetne, hogy semmiféle olyan rendelkezést nem lehetne hozni a kisebbségek védelmére, ha csak nem kapják meg azokat ugyanúgy a többség tagjai. Más szóval, ez azt jelentené, hogy sok olyan törvény, szabály és program, amellyel az Európai Unió, az Európai Tanács és az európai államok a roma, a számi vagy más különösen hátrányos helyzetben lévő kisebbségek nyelvének, kultúrájának és identitásának megtartását célozzák, mind megsértenék az Emberi jogok európai konvencióját. Egy ilyen következtetés teljesen alaptalan a diszkrimináció jogi elemzése alapján, amint azt már az előző részben hangsúlyoztuk, és tényleg ellentétes lenne a tolerancia szellemével, amely áthatja a legtöbb európai egyezményt és dokumentumot. Mindenki egyetért azzal, hogy a kisebbségek identitásának, nyelvének és kultúrájának megtartására és fejlesztésére hozott intézkedések kívánatosak, és tényleg szerepel egy állam általános kötelezettségei között, hogy elősegítse az egyenlőséget, a különbözőséget és a toleranciát.

Következtetések

A legtöbb vita a magyar törvény körül azért volt, mert nyugtalanság kapott szárnyra azzal kapcsolatban, hogy valahogyan, politikai és jogi szempontból, idegen kormányok nem biztosíthatnak kedvezményeket vagy bármilyen segítséget a kisebbségeknek, mert ez megszegné a nemzetközi törvényeket, különösen az extraterritorialitás és a nem diszkriminatív eljárás elveit.

Emberi és kisebbségi jogok szempontjából a kedvezménytörvény tartalma elleni fenntartás, hogy az európai és nemzetközi jogokkal ellentétes, igazából az – a legegyszerűbb formában – hogy nem megengedett személyek számára bármiféle segítséget, támogatást vagy kedvezményt elfogadni „kívülről”, hogy az állampolgárok csak saját kormányaiktól kaphatják meg ezeket és nem egy idegen országtól.

Ez fantasztikus igény, és amennyiben megállná a helyét, azt jelentené, hogy sok ösztöndíjra, NGO vagy civil társaság támogatására készült program, fejlesztési projekt, kulturális program keresztül-kasul Európán „illegális”, ha azokat „idegen kormányok” támogatják. Azt is jelentené, hogy személyek nem kaphatnak szabadon semmiféle segítséget külföldről. Ha „idegen”, a kormány megakadályozhatja állampolgárait abban, hogy ezeket felhasználhassák. Úgy tűnik, ez az eljárás ellentétes az általános egyéni szabadságjoggal, ami viszont a modern demokráciák alapja.

Teljesen világos, hogy – jogi szempontból – azok az érvek, melyek szerint a kedvezménytörvény megsértene az európai vagy nemzetközi jogokat, helytelenek. Ahogy már az előző részben rámutattunk, a magyar törvénynek semmiféle határon kívüli alkalmazása nincsen a szomszédos országok területén, és a korlátozott kedvezmények, valamint előnyök, amelyeket a magyar nemzetiségű személyek kapnak a szomszédos államokban nem jogtalanok és nem aránytalanok. Célok, melyek önmagukban is teljesen jogosak.

Ha bármit, akkor ezt a magyar példát örömmel kell fogadni, és nyíltan, a pluralizmus, tolerancia és európai civilizáció tiszteletének elve értelmében, amely elvet számos dokumentumban elfogadott az Európai Tanács. Igazából az ember azt gondolta volna, hogy ez a törvény lehetőséget nyújt dialógusra Magyarország és a szomszédos államok között arról, hogy hogyan védjék és segítsék minden kisebbség kultúráját az együttműködés szellemében.

Fordította: *Léb Erzsébet*

Jegyzetek

¹ A Nemzetközi Jogok Állandó Bizottsága, az S.S. „Lotus” ügy (1927), P. C. L. L., A sorozat, 10. sz., 19-19 old.:

Az első és legfontosabb korlátozás, amelyet egy államra ró a nemzetközi jog az az – kivéve egy ellentétes, megengedő szabályt –, hogy semmilyen formában nem gyakorolhatja hatalmát egy másik állam területén. Ebben az értelemben a törvényhozás területhez van kötve, kivétel ez alól olyan megengedő szabály gyakorlása, amely nemzetközi hagyományokon vagy egyezményen alapszik.

² A cikk a Velencei Bizottság jelentése és a végrehajtási rendeletek megjelenése előtt készült. (A szerk.)

³ *Általános kommentár a nem diszkriminatív eljárásról* (1989), Egyesült Nemzetek kiadványa, New York, 7. és 8. paragrafusok.

⁴ McKean, Warwick (1983) *Egyenlőség és diszkrimináció a nemzetközi jogban*, Clarendon Press, Oxford, Egyesült Királyság, 65. old.

⁵ Van Dick, P. és Van Hoof, G: J: H: (1990), *Elmélet és gyakorlat az Emberi Jogok Európai Egyezményében*, Kluwer Law and Taxation Kiadó, Deventer– Boston, 539. old.

⁶ [1966] Nemzetközi Bíróság 284.

⁷ U. o.

⁸ U. o.

⁹ A Belgyumi Nyelvi Ügy (1968) az Emberi Jogok Európai Konvenciójának Évkönyve, 832., 884. old.

¹⁰ 379-87 eset, (1990) Common Marker Law magazin, 401.

¹¹ Belgyumi Nyelvi Ügy (1968) az Emberi Jogok Európai Konvenciójának évkönyve, 832., 884–885. old.

A Konvenció 14. cikkelye nem tiltja a különböző bánásmódot abban az esetben, ha alapvetően különböző tényszerű körülmények objektív becslésén alapszik és – közérdek lévén – igazságos egyensúlyt biztosít egyrészt a közösség érdekeinek védelme, valamint a Konvenció által őrzött jogok és szabadságok tiszteletben tartása között. Amikor megvizsgálta, hogy a mellékelt jogi intézkedések megfelelnek-e ezeknek a kritériumoknak, a bíróság úgy találta, hogy a cél egy nyelvi egység megteremtése Belgium két nagy tartományában, ahol a népesség a két nemzeti nyelvre kívül csak az egyiket beszéli.

¹² CC-4/84. sz. ügy, 55., 56. és 57-es paragrafusok:

Ennek megfelelően, nem létezik diszkrimináció ha a bánásmódbeli különbségnek van egy jogos célja és ha az nem vezet olyan helyzetekhez, amelyek a törvénnyel, a józan ésszel vagy a dolgok természetével ellenkeznek. Ebből pedig az következik, hogy nem lehet diszkriminációnak nevezni azt, amikor személyek megkülönböztetett bánásmódban részesülnek egy állam részéről akkor, amikor a kiválasztott besorolás lényegi tényszerű különbségeken alapszik és nem tetszőleges, nem szeszélyből történik, nem despotikus vagy nem ellentétes az alapvető emberi méltósággal.

¹³ A fogalom használati különbség ellenére (bizonyos bíróságok „racionálisról”, vagy „nem véletlenszerű” vagy „arányos” kifejezéseket használnak), a bíróságok által felhasznált standard a legtöbb országban hasonló: végül kell létezzen egy kiegyenlítő aktus, meghatározandó, hogy a megkülönböztetett bánásmód, amely nyelvi, faji vagy vallási jellegzetességeken alapszik, elfogadható-e vagy sem. Értelmileg természetesen különbséget kell tenni a „nem-véletlenszerű” állami döntés szükséges vagy az „arányos”; az előző azt mutatja, hogy nagyobb visszafogottság fog megnyilvánulni annak megítélésében, hogy a hivatalos közegek diszkriminatívan jártak-e el. Más szóval, a jogrendszer, amely különböző bánásmódot ír elő, lehet egyenlőtlen de nem lehet irracionális. Általánosan tekintve a legtöbb állam, valamint a legtöbb nemzetközi testületek értelmezése a felé irányul, hogy az „arányosságon” keresztül megállapítsák az államok aktivitásának ésszerűségét.

¹⁴ *Általános Kommentár a Nem diszkriminatív eljárásról*, 13. paragrafus.

¹⁵ *Belgyumi Nyelvi Ügy (1968)* az Európai Konvenció évkönyve az Emberi Jogokról, 832., 884. old.

¹⁶ Ld. Wochrling, José (1993) „1. cikkelye a kanadai chartának és a megszorítások jogok és szabadságok kérdése; a Legfelsőbb Bíróság jogvédelmi álláspontja”, in: *A személyi jogok és az új jogok megjelenése*, Yvon Blais kiadás, Cowansville, 3–34. és 13–14. old.

Az Oaks-ügyben eljáró Dickinson bíró a következőket hirdette ki az arányosság kritériumára vonatkozóan: „Véleményem szerint az arányosság három fontos összetevőt foglal magába. Először is az elfogadott lépéseket úgy kell megfogalmazni, hogy azok az elérendő célt megfelelően szolgálják. Nem lehetnek sem véletlenszerűek, sem igazságtalanok és nem támaszkodhatnak ésszerűtlen megfontolásokon. Röviden: racionálisan összhangban kell legyenek a céllal. Másodsorban, amennyiben már biztosak vagyunk abban, hogy a kiválasztott eszközök racionálisak, arra kel figyelni, hogy a »lehetséges eszközöket« foglalják magukba, szem előtt tartva a szóban forgó jogokat és szabadságokat. Harmadsorban az alkalmazott lépéseknek arányban kel lenniük a hatással, amit majd gyakorolnak a Charta által »meglehetősen fontosnak« elismert jogokra vagy szabadságokra.”

¹⁷ Az 1981. július 2-án összeült Alkotmány Bíróság határozata, Boletín de Jurisprudencia Constitucional, 1981, 4. sz., 243. (Spanyolország), 250. old.

Az egyenlőség [elve] csak abban az esetben sérül, ha megkülönböztetett eljárásnak nincsen egy jogos, objektív és ésszerű oka; a jogosság úgy kerül megítélésre, hogy a szükséges lépéseket és az elérendő cél arányát mérlegelik.

¹⁸ Állami bizottság döntése, 1973. február 1-jén, Pasirisie, 1974. április, 109. (Belgium), amit a Winte Bruno idéz (1985). „Nyelvi egyenlőség: Az alkotmányos törvény egy összehasonlító elemzése”, in: *Revista de Llengua et Dret*, 3. kötet, 43–126., 69. old.

¹⁹ Van Dyke, Vernen (1985), „Emberi jogok, etnikum és diszkrimináció”, in: *Contribution in Ethnik Studies*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, USA, 3–77. oldalak és 16–17. oldalak.

²⁰ Tanácsadó vélemény az albániai iskolákkal kapcsolatban, (1935) A Nemzetközi Jogok Állandó Törvényszéke, A/B széria, 64. sz., úgy is ismert mint Kisebbségi iskolák Albániában féle ügy.

²¹ Beard kontra Egyesült Királyság, 2001. január 18-i döntés, 104-es paragrafus.

²² 14(2) cikkely. Azokon a területeken, ahol nemzeti kisebbségekhez tartozó csoportok élnek, hagyományosan vagy nagyszámban, ha megfelelő igény van rá, a parlamenti pártoknak meg kell tenni mindent, hogy biztosítsák, amennyiben ez lehetséges és a saját oktatási rendszerük hálózatán belül, a kisebbségekhez tartozó személyek számára a megfelelő lehetőséget, hogy megtanulhassák a kisebbség nyelvét, illetve ezen a nyelven oktassák őket.