

1. NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK

1.1. LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN & ÉRTELMEZŐ JEGYZÉK

Ez a kiadvány a hágai Foundation on Inter-Ethnic Relations (Etnikai Kapcsolatok Alapítvány) gondozásában jelent meg.
Etnikai Kapcsolatok Alapítvány, 1999. szeptember

Bevezető

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992 júliusában kelt Helsinkai Határozataiban létrehozta a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét azzal a céllal, hogy „a keletkező konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze” legyen. Ez a mandátum nagymértékben a volt Jugoszláviában kialakult helyzet hatására született, mivel sokan attól tartottak, hogy hasonló helyzet megismétlődhet bárhol az európai kontinensen, különösen a demokratikus átmenet országokban, és megkérdőjelezheti Európa békéjének és felvirágzásának az állam- és kormányfők által 1990 novemberében Párizsban elfogadott Új Európa Chartában megfogalmazott ígéretét.

1993. január 1-jén Max van der Stoep, az EBESZ első Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa elfoglalta hivatalát. A parlamenti képviselőként, a Holland Királyság külügyminisztereként, állandó ENSZ-képviselőként, hosszú ideig emberi jogi aktivistaként felhalmozott tapasztalatok birtokában van der Stoep úr az európai kontinensen a kisebbségek és a központi hatóságok

között kialakult és megítélése szerint az eskaláció veszélyét magában hordozó számos vita kezelését tekintette elsődleges feladatának. Nyugodt, határozott fellépésével, elsősorban diplomáciai eszközökön keresztül, a Főbiztos több mint tucatnyi államban, többek között Albániában, Horvátországban, Észtországban, Magyarországon, Kazahsztánban, Kirgizisztánban, Lettországon, Macedóniában, Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában kapcsolódott be a viták rendezésébe. Közreműködése elsősorban azon állam kisebbségben élő nemzeti/etnikai csoportokhoz tartozó egyének helyzetére összpontosult, amelyek egy másik államban számszerű többséget alkotnak, ezért mindkét államban kormányzati érdekeket érintenek, és az államközi kapcsolatokban a feszültség, adott esetben a konfliktus potenciális veszélyét hordozzák. Ezek a feszültségek határozták meg Európa történetének nagyobb részét.

A nemzeti kisebbségeket érintő feszültségek lényegét illetően a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos független, pártatlan és együttműködő szereplőként közelít ezekhez a kérdésekhez. Noha a Főbiztos intézménye nem felügyeleti mechanizmus, a konkrét helyzetek elemzése során és konkrét ajánlásainak alapjaként azokat a nemzetközi szabványokat alkalmazza, amelyeket minden állam elfogadott. E tekintetben fontos emlékeztetnünk az összes EBESZ-tagállam által vállalt kötelezettségekre, különösen az Emberi Dimenzió Konferenciájának 1990. évi Koppenhágai Záróokmányára, amely a IV. részében a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részletes előírásokat fogalmaz meg. Minden EBESZ-tagállam ugyanakkor vállalta az emberi jogokra, ezen belül a kisebbségi jogokra vonatkozó ENSZ-kötelezettségek tiszteletben tartását, az EBESZ-államok túlnyomó többsége továbbá elfogadta és tiszteletben tartja az Európa Tanács normáit.

Hatéves intenzív munkája során a Főbiztos számos, különböző helyzetekben ismételt felmerülő kérdést és témát tárt fel, amelyekkel hivatali ideje alatt több államban is szembesült. Ezek közül említést érdemel a kisebbségi oktatás és a kisebbségi nyelv használata mint olyan kérdés, amely különösen fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti identitásának fenntartásához és fejlesztéséhez. Annak érdekében, hogy a vonatkozó kisebbségi jogok megfelelő és koherens alkalmazásra kerüljenek az EBESZ-térségben, a Főbiztos felkérte az Etnikai Kapcsolatok Alapítványt – 1993-ban a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa tevékenységének szakmai támogatására létrehozott nem kormányzati szervezetet –, hogy

szervezze meg két, nemzetközi körökben elfogadott, független szakértői csoport együttműködését két ajánláscsomag: a **Hágai Ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatáshoz való jogairól** (1996), illetve az **Oslói Ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogairól** (1998) elkészítéséhez. Mindkét ajánláscsomag a későbbiekben számos országban szolgált hivatkozási alapként a politikai döntéshozók és a jogalkotók számára egyaránt. Ezek az ajánlások (több nyelven) az Etnikai Kapcsolatok Alapítványánál térítésmentesen hozzáférhetők.

Egy harmadik ismétlődő téma, amely felmerült számos olyan helyzetben, amelynek rendezésében a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos is részt vett, a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele az államok döntéshozatali mechanizmusaiiban. Ahhoz, hogy az EBESZ részt vevő államai megismerhessék egymás véleményét, tapasztalatát, és megoszthassák egymással tapasztalataikat, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája *Irányítás és részvétel: integráló sokszínűség* címmel konferenciát hívott össze az összes EBESZ-állam és az érdekelt nemzetközi szervezetek részvételével, amelynek a Svájci Konföderáció volt a házigazdája, és Locarno a helyszíne 1998. október 18. és 20. között. A Levezető Elnöknek a konferencia végén kiadott Nyilatkozata a tanácskozás témáit foglalta össze, és hangsúlyozta a szükségességét „további konkrét tevékenységeknek, többek között a kisebbségek hatékony részvételével megvalósuló jó kormányzás különböző koncepcióinak és mechanizmusainak továbbfejlesztésére, amely egy államon belül elvezethet a sokféleség integrációjához”. Ezért döntött úgy a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, hogy felkéri az Etnikai Kapcsolatok Alapítványt: az Emberi Jogok és a Humanitárius Jogok Raoul Wallenberg Intézetével együttműködve hozzon létre egy munkacsoportot a nemzetközi szakmai körökben elismert független szakértők bevonásával, amely a nemzetközi normákkal összhangban elkészítené a vonatkozó ajánlásokat, és körvonalazná az alternatívákat.

Ennek a kezdeményezésnek az eredménye a **Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben** – arról a svéd városról elnevezve, ahol a szakértők utoljára találkoztak, és véglegesítették az ajánlásokat. A szakértők között voltak a nemzetközi jog vonatkozó területére szakosodott jogászok, alkotmányjogra és választási rendszerekre sza-

kosodott politológusok, valamint a kisebbségi kérdésekre szakosodott szociológusok. A Raoul Wallenberg Intézet igazgatója, Gudmundur Alfredsson elnökletével az alábbi szakértők vettek részt a közös munkában:

Gudmundur Alfredsson (izlandi), az Emberi Jogok és Humanitárius Jogok Raoul Wallenberg Intézetének igazgatója, Lundi Egyetem,;
Vernon Bogdanor professzor (brit), az államigazgatás professzora, Oxford University,
Vojin Dimitrijevic professzor (jugoszláv), a Belgrádi Emberi Jogi Központ igazgatója,
Dr. Asbjorn Eide (norvég), a Norvég Emberi Jogi Intézet tudományos főmunkatársa,
Yash Ghai professzor (kenyai),
Sir YK Pao, a közjog professzora, Hongkongi Egyetem,
Hurst Hannum professzor (amerikai), a nemzetközi jog professzora, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University,
Peter Harris (dél-afrikai), a Demokrácia és Választási Jog Nemzetközi Intézetének tudományos főmunkatársa,
Dr. Hans-Joachim Heintze (német), az Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität, Bochum,
Ruth Lapidoth professzor (izraeli), a nemzetközi jog professzora és az Európai Tanulmányok Intézete Tudományos Tanácsának elnöke, Héber Egyetem, Jeruzsálem,
Rein Müllerson (észti), a nemzetközi jog professzora, King's College, University of London,
Dr. Sarlotta Pufflerova (szlovák), igazgató, Állampolgári és Kisebbségi Jogok Alapítvány/Kisebbségi Jogok Csoportja,
Steven Ratner professzor (amerikai), a nemzetközi jog professzora, University of Texas,
Dr. Andrew Reynolds (brit), az államigazgatás professzora, University of Notre-Dame,
Miquel Strubell (spanyol és brit), a Katalán Szocio-Lingvisztikai Intézet igazgatója, Katalónia tartomány,
Markku Suksi professzor (finn), a közjog professzora, Aabo Akademi University,

Danilo Türk professzor (szlovén), a nemzetközi jog professzora, Ljubljana-i Egyetem,
Dr. Fernand de Varennes (kanadai), a jog egyetemi tanára és az emberi jogok védelmével és az etnikai konfliktusok megelőzésével foglalkozó Ázsiai és Csendes-óceáni Központ igazgatója, Murdoch University,
Roman Wieruszewski professzor (lengyel), a Poznáni Emberi Jogi Központ igazgatója, Lengyel Tudományos Akadémia.

Tekintettel arra, hogy a kisebbségi jogokra vonatkozó létező normák rendszere része az emberi jogoknak, a szakértők a konzultációk során abból a feltételezésből indultak ki, hogy az államok eleget tesznek az összes egyéb emberi jogi kötelezettségüknek, különösen a diszkriminációmentességnek. Feltételezték továbbá, hogy az emberi jogok végső célja az egyén személyiségének teljes és szabad fejlődése az egyenlőség körülményei között. Ennek megfelelően abból a feltételezésből kell kiindulni, hogy a civil társadalomnak nyitottnak és rugalmasnak kell lennie, integrálnia kell mindenkiket, többek között a nemzeti kisebbségekhez tartozókat is. Sőt, miután a jó és demokratikus kormányzás célja az egész lakosság igényeinek kielégítése és érdekeinek szolgálata, feltételezték, hogy mindegyik kormány legfőbb törekvése megadni minden lehetőséget a döntések által érintetteknek a döntési folyamatokban való részvételre.

A Lundi Ajánlások célja – a korábban Hágában és Oslóban megszületett ajánlásokhoz hasonlóan – ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket, és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását: a konfliktusok megelőzését. A Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben megpróbálják közérthetően tisztázni a kisebbségi jogok tartalmát, és értelmezni azokat az egyéb normákat, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Jogi Főbiztos részt vesz. Az ajánlások értelmezése azt a célt szolgálta, hogy elérjék ezen normák koherens alkalmazását a nyílt és demokratikus államokban. Az Ajánlások négy alcím szerint csoportosítják a huszonnégy ajánlást: 1. Általános elvek, 2. Részvétel a döntéshozatalban, 3. Önkormányzás és 4. A közéletben való hatékony részvétel garantálásának módszerei. A Lundi Ajánlásokban az alapvető elvi megosztás két irányvonal mentén fo-

galmazódott meg: részvétel az állam egészségének irányításában, valamint önkormányzás bizonyos helyi és belső ügyekben. A megoldások széles köre lehetséges és ismert. Számos ajánlás keretében alternatívákat javasolnak. Az összes ajánlást az I. részben megfogalmazott Általános elvekkel összhangban kell értelmezni. Az egyes ajánlások részletes értelmezését a mellékelt Értelmező jegyzet tartalmazza, amely kifejezetten hivatkozik a vonatkozó nemzetközi standardokra.

LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN

I. ÁLTALÁNOS ELVEK

1. A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele a közéletben egyik lényeges eleme egy békés és demokratikus társadalomnak. A tapasztalatok Európában és másutt is azt igazolták, hogy az ilyen részvétel támogatásához a kormányoknak gyakorta konkrét megoldásokat kell eszközölniük a nemzeti kisebbségek számára. Ezeknek az Ajánlásoknak az a céljuk, hogy elősegítsék a kisebbségek részvételét az államéletben, és lehetővé tegyék a kisebbségek identitásának és jellemzőinek fenntartását, ily módon is segítve a jó kormányzást és az állam integritását.

2. Ezek az Ajánlások a nemzetközi jog alapvető elveire és szabályaira épülnek, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, a jogegyenlőség és a diszkriminációmentesség, amennyiben ezek érintik a kisebbségek jogát a közéletben való részvételre és egyéb politikai jogok gyakorlását. Az államoknak kötelességük tiszteletben tartani a nemzetközileg elfogadott emberi jogokat és a jogállamiságot, amely lehetővé teszi a civil társadalom megszorításoktól mentes fejlődését olyan körülmények között, amelyek legfőbb jellemzői a tolerancia, a béke és a prosperitás.

3. Amikor speciális intézményeket hoznak létre azzal a céllal, hogy gondoskodjanak a kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben, amibe beletartozhat az ilyen intézmények általi irányítás és felelősségvállalás, ezen intézmények kötelesek tiszteletben tartani az összes érintett emberi jogait.

4. Az egyének, azon túl, hogy egy nemzeti kisebbség tagjai, még számtalan más módon azonosítják önmagukat. A döntés, hogy egy egyén egy ki-

sebbséghez, esetleg a többségi nemzethez tartozónak vallja-e önmagát vagy sem, az egyén szuverén döntése, amelyet nem lehet senkire ráerőszo- kolni. Sőt, senki sem szenvedhet semmilyen hátrányt amiatt, hogy meg- hozta ezt a döntést, vagy nem élt a döntés lehetőségével.

5. Az Ajánlásoknak megfelelő intézmények létrehozása és eljárások be- vezetése során mind a tartalom, mind az eljárás fontos. A kormányzati ha- tóságoknak és a kisebbségeknek kiterjesztő, áttekinthető és számon kérhe- tő konzultációt kell folytatniuk egymással annak érdekében, hogy fenntart- sák a bizalom légkörét. Az államnak ösztönöznie kell a közmédiát a kultúrák közötti megértés elősegítésére és a kisebbségek aggályainak meg- jelenítésére.

II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSI FOLYAMATOKBAN

A) A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások

6. Az államok gondoskodjanak arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen – szükség szerint különleges, kifejezetten erre a célra alkalmazott megoldásokkal – hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzat- ban. Ehhez a körülményektől függően az alábbi megoldásokat lehet alkal- mazni:

- a nemzeti kisebbségek önálló képvisellete, például a kisebbségek szá- mára fenntartott számú mandátummal a parlament valamelyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban; továbbá egyéb garantált formája a törvényhozás folyamatában való részvételnek;
- hivatalos vagy informális megállapodások arról, hogy bizonyos kor- mányzati pozíciókat, legfelsőbb bírósági, alkotmánybírósági vagy alacsonyabb szintű bírósági helyeket, továbbá tisztségeket kinevezett tanácsadó testületekben vagy egyéb magas szintű pozíciókban a nem- zeti kisebbségek képviselői töltsenek be;
- mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi érdekek figye- lembevételét az érintett minisztériumokban, például a kisebbségi kér- désekkel foglalkozó személyzet foglalkoztatásával vagy állandó irányelvek kibocsátásával; valamint

- különleges intézkedések a kisebbségek részvételét illetően a közszolgálatban, valamint közszolgáltatások ellátása a nemzeti kisebbség nyelvén.

B) Választások

7. Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok igazolják a választási folyamat fontosságát a kisebbségek politikai életben való részvételének elősegítéséhez. Az államoknak garantálniuk kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyek intézésében való részvételre, beleértve a szavazati jog és a választhatóságra vonatkozó jog diszkriminációmentes gyakorlását.

8. A politikai pártok alapítására és működésére vonatkozó szabályozásnak meg kell felelnie az egyesülési jog nemzetközi jogelvének. Ebbe az elvbe beletartozik a közösségi identitás alapján szerveződő politikai pártok, valamint magukat nem kifejezetten egy bizonyos közösség érdekeivel azonosító politikai pártok alapításának szabadsága.

9. A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.

- Ott, ahol a kisebbségek területi értelemben koncentráltan élnek, a választókerület határainak ennek megfelelő kialakítása és egyetlen képviselő megválasztása biztosíthatja az elégséges kisebbségi képviseletet.
- Az arányos képviseleti rendszerek, ahol egy politikai párt által megszerzett szavazatok határozzák meg a párt mandátumainak számát a törvényhozásban, segíthetnek a kisebbségek képviseletében.
- A preferenciális szavazás bizonyos formái, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelölteket, szintén elősegíthetik a kisebbségi képviseletet, és előmozdíthatják a közösségek közötti együttműködést.
- A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban.

10. A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét.

C) Regionális és helyi megoldások

11. Az államok tegyenek a központi kormányzásra vonatkozó, korábban már említett intézkedésekhez (6–10. bekezdés) hasonló lépéseket annak érdekében, hogy regionális és helyi szinten is biztosítsák a nemzeti kisebbségek részvételét. A regionális és helyi hatóságok struktúrái és döntési folyamatai legyenek áttekinthetőek és érthetőek, hogy ezáltal is ösztönözzék a kisebbségek részvételét.

D) Tanácsadó és konzultatív testületek

12. Az államok hozzanak létre megfelelő intézményi keretek között tanácsadó vagy konzultatív testületeket, amelyek a kormányzati hatóságok és a nemzeti kisebbségek közötti párbeszéd csatornáiként szolgálnak. Az ilyen testületeknek lehetnek konkrét feladatokkal megbízott különleges bizottságaik, amelyek többek között olyan kérdésekkel foglalkoznak, mint a lakhatás, a föld, az oktatás, a nyelvhasználat és a kultúra. Az ilyen testületek összetételének tükrözniük kell rendeltetésüket, és hozzá kell járulniuk a kisebbségi érdekek hatékonyabb kommunikációjához és érvényesítéséhez.

13. Ezen testületek jogosítványainak ki kell terjedniük többek között arra, hogy kérdéseket vessenek fel a döntéshozók előtt, ajánlásokat készítsenek, törvényi szabályozásra vonatkozó és egyéb javaslatokat fogalmazzanak meg, figyelemmel kísérjenek bizonyos fejleményeket, és véleményezzék a kormánydöntések tervezeteit, amelyek a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintik. A kormányzati hatóságok rendszeresen kérjék ki az ilyen testületek véleményét a kisebbségekre vonatkozó törvénytervezetekről és államigazgatási intézkedésekről annak érdekében, hogy elősegítsék a kisebbségi problémák megnyugtató rendezését és a bizalom erősítését. Az ilyen testületek hatékony működése megköveteli a szükséges erőforrások biztosítását.

III. ÖNKORMÁNYZÁS

14. A kisebbségek hatékony részvétele a közéletben szükségessé teheti az önkormányzatiság nem területi vagy területi, illetve vegyes jellegű érvényesítését. Az államok megfelelő erőforrásokkal segítsék elő ezen megoldásokat.

15. Az ilyen megoldások eredményes alkalmazásának lényeges feltétele, hogy a kormányzati hatóságok és a kisebbségek felismerjék a kormányzás bizonyos területein a központi és egységes döntések szükségességét, más területeken a sokféleség, sokszínűség előnyeit.

- Általában a központi hatóságok által ellátott funkciók közé tartozik a honvédelem, a külügy, a bevándorlási ügyek és vámigazgatás, a makrogazdasági politika és a pénzügyek.
- Egyéb, többek között az alábbiakban is említett ügyekben a kisebbségek vagy a területi közigazgatási intézmények önállóan, illetve a területi és központi hatóságok együttesen járhatnak el.
- Az egy állam határain belül fennálló különböző kisebbségi helyzeteknek megfelelően elképzelhető a funkciók aszimmetrikus elosztása.

16. A területi vagy nem területi önkormányzás intézményei demokratikus elveken kell alapuljanak, hogy biztosítva legyen az érintett lakosság nézeteinek legjobb megjelenítése.

A) Nem területi megoldások

17. A kormányzás nem területi formái hasznosak a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának fenntartásához és fejlesztéséhez.

18. Az ilyen szabályozásra leginkább alkalmas kérdések az oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a vallás, valamint bizonyos egyéb, a nemzeti kisebbségek identitása és életvitele szempontjából meghatározó ügyek.

- Egyéneknek és csoportoknak jogukban áll kisebbségi nyelven használni nevüket és ezeknek a neveknek az anyakönyvi bejegyzését eszközölni.
- A kormányzati hatóságok oktatási normák meghatározásáért viselt felelősségét figyelembe véve a kisebbségi intézmények meghatároz-

hatják a kisebbségi nyelvek, kultúrák vagy mindkettő oktatására vonatkozó tananyagot.

- A kisebbségek meghatározhatják és használhatják saját szimbólumikat és kulturális önkifejezésük egyéb formáit.

B) Területi megoldások

19. Minden demokráciának megvannak a kormányzás különböző területi szintjein alkalmazott megoldásai. Az Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok jelzik, annak értékét, ha – túl a központi kormányzás egyszerű decentralizációján és a főváros által ellátott funkciók regionális vagy helyi hivatalokra történő átruházásán – bizonyos törvényhozó és végrehajtó hatalmi funkciók elkerülnek a központi kormányzattól a közigazgatás regionális szintjére. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával az állam mérlegelje a hatalom, többek között konkrét önkormányzati funkciók ilyen jellegű területi megosztásának, átruházásának megoldásait, különösen ott, ahol ez bővítené a kisebbségek lehetőségeit a hatalom gyakorlására az őket érintő ügyekben.

20. A nemzeti kisebbségek konkrét történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatások számos funkciót felvállalhatnak, amelyek segítségével hatékonyabban reagálhatnak ezen kisebbségeket érintő problémákra.

- Az ilyen közigazgatások elsődleges vagy jelentős mértékben ellátott funkciói, többek között, az oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a környezetvédelem, a helyi tervezés, a természeti erőforrások, a gazdaság fejlesztése, a helyi igazgatási funkciók ellátása, a lakhatás, az egészségügy és az egyéb szociális szolgáltatások.
- A központi és regionális hatóságok által együttesen ellátott funkciók az adóügyek, az igazságszolgáltatás, az idegenforgalom és a közlekedés.

21. A helyi, regionális és autonóm hatóságok kötelesek tiszteletben tartani és érvényesíteni minden egyén emberi jogait, beleértve a területükön élő bármely kisebbség jogait.

IV. GARANCIÁK

A) Alkotmányos és jogi biztosítékok

22. Az önkormányzás formáiról törvényben kell rendelkezni oly módon, hogy módosításuk ne legyen lehetséges az egyszerű törvények módosításával azonos módon. A kisebbségek döntéshozatalban való részvételét előmozdító megoldásokról törvényben vagy más megfelelő módon lehet rendelkezni.

- Az alkotmányos rendelkezésekként elfogadott megoldások törvénybe iktatása vagy felülvizsgálata a törvényhozás vagy népszavazás magasabb küszöbértékeinek hatálya alá tartozik.
- A törvények által létrehozott önkormányzás formáinak módosításához gyakorta van szükség a törvényhozás, az autonóm testületek vagy nemzeti kisebbségeket képviselő testületek, vagy mindkettő minősített többséggel elfogadott jóváhagyására.
- Az önkormányzatiságra és a döntéshozatalban való kisebbségi részvételre vonatkozó rendelkezések időszakos felülvizsgálata hasznos lehetőségeket kínál ahhoz, hogy a tapasztalatok és megváltozott körülmények ismeretében döntsenek az ilyen rendelkezések felülvizsgálatának szükségességéről.

23. Mérlegelés tárgyává lehet tenni a rendelkezések előzetes vagy lépésenkénti bevezetésének lehetőségét, lehetővé téve a részvétel új formáinak kipróbálását és fejlesztését. Ezeket a rendelkezéseket a törvényhozáson keresztül vagy informális eszközökkel lehet bevezetni – meghatározott időre, a sikerességüktől függően fenntartva a kiterjesztés, a módosítás vagy a megszüntetés lehetőségét.

B) Jogorvoslati lehetőségek

24. A nemzeti kisebbségek hatékony részvételéhez a közéletben feltétlenül szükség van a konfliktusok megelőzésének és a jogviták rendezésének lehetőségét megteremtő konzultációk elfogadott csatornáira, valamint – szükség esetén – az ad hoc vagy alternatív mechanizmusok alkalmazásának lehetőségére. Íme néhány a lehetséges módszerek közül:

- konfliktusok bírósági rendezése, többek között a törvényhozás vagy államigazgatási intézkedések bírósági felülvizsgálata, amelyeknek előfeltétele, hogy az állam rendelkezzen független, hozzáférhető és pártatlan bírósággal, amelynek döntéseit tiszteletben tartják; valamint
- további mechanizmusok a jogviták rendezéséhez, mint például tárgyalás, tényfeltárás, közvetítés, választott bíróság, nemzeti kisebbségi ombudsman és különbizottságok, amelyek gyűjtőpontként szolgálnak, és megteremtik a kormányzati kérdésekben kialakult viták rendezésének mechanizmusait.

ÉRTELMEZŐ JEGYZET

I. Általános elvek

1. Mind az **Egyesült Nemzetek Alapokmánya** (a továbbiakban az *ENSZ Alapokmánya*), mind az EBEE/EBESZ-alapokmányok arra törekednek, hogy az egyenlő szuverén államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés fejlesztésével, tiszteletben tartva az emberi jogokat, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, fenntartsák és tovább erősítsék a nemzetközi békét és biztonságot. A történelem számos példával szolgál arra, hogy az emberi jogok, ezen belül a kisebbségi jogok megsértése elkezdheti egy állam belső stabilitását, és kedvezőtlenül befolyásolhatja az államközi kapcsolatokat, veszélyeztetve ezzel a békét és biztonságot.

Az 1975. évi **Helsinki Záróokmány** „tízparancsolatában” megfogalmazott VII. elv elfogadása óta az EBESZ-tagállamok felismerték az alapvető összefüggést a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek törvényes érdekeinek tiszteletben tartása, valamint a béke és biztonság fenntartása között. Ezt az összefüggést erősítették meg a további alapokmányok, többek között az 1983. évi **Madridi Záróokmány** (15. elv), az 1989. évi **Bécsi Záróokmány** (18. és 19. elv) és az 1990. évi **Párizsi Charta Az Új Európáért**, valamint a további csúcstalálkozó dokumentumai, többek között az 1992. évi **Helsinki Dokumentum** (IV. rész, (24) bekezdés) és az 1996. évi **Lisszaboni Dokumentum** (I. rész, **Lisszaboni Nyilatkozat a huszonegyedik század Európájának egységes és átfogó biztonsági modelljéről**, (2) bekezdés). Az Egyesült Nemzetek szintjén a kisebbségi jogok vé-

delme és érvényesítése és a béke és biztonság fenntartása közötti összefüggés kifejezésre kerül többek között a **nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992. évi ENSZ Nyilatkozat** (a továbbiakban *ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat*) preambulumban. Sőt, a **Párizsi Charta Az Új Európáért** elfogadását követően az összes EBESZ-tagállam elkötelezte magát a demokratikus kormányzás mellett.

A kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak egyenlő gyakorlásához szükséges lehetőségek teljes megteremtése jelenti többek között a kisebbségek hatékony részvételét a döntéshozatalban, különös tekintettel a kisebbségeket kifejezetten érintő döntésekre. Noha a helyzetek nagymértékben különbözhetnek egymástól, és a hagyományos demokratikus folyamatok esetenként megfelelnek a kisebbségek igényeinek és törekvéseinek, a gyakorlat azt is igazolja, hogy a kisebbségek döntéshozatalban való hatékony részvételéhez gyakorta különleges intézkedések szükségesek. Az alább felsorolt nemzetközi előírások kötelezik az államokat hasonló helyzetekben ilyen intézkedések foganatosítására: az 1990. évi **az emberi dimenzióval foglalkozó Koppenhágai Értekezlet Záróokmányának** (a továbbiakban a *Koppenhágai Záróokmány*) (35) bekezdése értelmében az EBESZ-államok „tisztelőleg tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt”; az 1992. évi **ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat** 2. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében „[a] kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a [...] közéletben való hatékony részvételre”, és „joguk van arra, hogy hatékonyan részt vegyenek az országos vagy adott esetben regionális szinten megszülető, saját kisebbségüket vagy lakóhelyüket érintő döntésekben”; az Európa Tanács 1994. évi **Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről** (a továbbiakban a *keretegyezmény*) a 15. cikkben rendelkezik arról, hogy az államok „kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek”.

A hatékony részvétel feltételeinek megteremtésénél abból indulnak ki, hogy a részvétel önkéntes. A társadalmi és politikai integráció alapondo-

lata értelmében ezek a folyamatok nem azonosak az erőszakos asszimiláció folyamataival és eredményeivel, lásd a **Keretegyezmény** 5. cikkét. A kisebbségekhez tartozó személyek jogos érdekeinek érvényesítése csak abban az esetben lehet a politikai döntésekben és törvényhozásban optimális eredményekkel kecsegtető békés folyamat, ha az önkéntesség elvének tiszteletben tartásával megy végbe. Az ilyen befogadó, részvételt ösztönző folyamatok szolgálhatják a jó kormányzás céljait, hiszen megfelelnek a teljes lakosság érdekeinek, mert a közélet egységes szövetébe integrálják az összes érdeket, és megszilárdítják az állam integritását. A kisebbségek közéletben való hatékony részvételének nemzetközi normái kihangsúlyozzák azt a tényt, hogy nem jogosítanak fel senkit az Egyesült Nemzetek, az EBESZ és az Európa Tanács céljaival és elveivel ellentétes tevékenységekre, többek között az államok közötti egyenlőséget, a területi integritást és az államok politikai függetlenségét veszélyeztető cselekményekre (lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 8. cikkének [4] bekezdését és a **Keretegyezmény** preambulumát).

2. Ezek az ajánlások az 1992. évi **Helsinki Dokumentum** VI. részének (25) bekezdése szellemében építenek a hatályos kötelezettségekre, amennyiben utóbbiak „további lehetőségeket teremtenek az EBESZ-államok számára EBESZ-kötelezettségeik hatékony érvényesítéséhez, beleértve a nemzeti kisebbségek védelmét és az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez szükséges feltételek megteremtését”.

Az **ENSZ Alapokmánya** 1. cikkének (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a szervezet céljainak egyike „nemzetközi együttműködés a gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius jellegű nemzetközi problémák megoldásában, a mindenkit megillető emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának támogatása és ösztönzése, a faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés teljes kizárásával” – amit tovább pontosít az 55. cikk (c) bekezdése: „az emberi jogok és alapvető szabadságjogok általános tiszteletben tartása és érvényesítése, mindennemű faji, nemi, nyelvi és vallási megkülönböztetés nélkül.”

Az **Alapokmány** egyik meghatározó eleme az emberi jogok tiszteletben tartása és a nemzetközi béke és biztonság közötti szoros összefüggés, és az emberi méltóság mint alapérték ismételt megjelenik az 1948. évi **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 1. cikkében, az 1966. évi **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** preambulumaiban, az

1966. évi **Nemzeti Egyezményben a gazdasági, szociális és kulturális jogokról**, valamint az 1965. évi **Nemzetközi Egyezményben a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** okmányokban. A méltóság tiszteletben tartása minden emberi lényt megillet, ehhez társulnak az egyenlő és elidegeníthetetlen jogok.

Az egyenlő méltóság és elidegeníthetetlen emberi jogok premisszájából következik a diszkriminációmentesség elve, amely megjelenik gyakorlatilag minden nemzetközi emberi jogi okmányban, beleértve az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát**, a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 2. és 26. cikkét, valamint a **gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** 2. cikkét. A **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 1. cikke világossá teszi, hogy ez az eszköz egyaránt tiltja a „származás vagy nemzeti vagy etnikai eredet” alapján alkalmazott diszkriminációt. Az 1950. évi **Európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről** (a továbbiakban *Európai Emberi Jogi Egyezmény*) 14. cikke az egyezményben garantált jogok és szabadságjogok érvényesítését illetően kifejezetten kiterjeszti a diszkriminációmentesség elvét a „nemzeti vagy szociális származásra, [vagy] egy nemzeti kisebbséghez való tartozásra”. Az EBESZ-államok többségének alkotmányában szerepelnek ezek az elvek és megállapítások.

Amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogosultak a közéletben való hatékony részvételre, ezt a jogot minden diszkriminációtól mentesen kell élvezniük, lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 31. bekezdését, a **Keretegyezmény** 4. cikkét, valamint az **ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat** 4. cikkének (1) bekezdését. A **Keretegyezmény** 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban az egyenlő méltóság elve túlmutat a diszkriminációmentesség elvén, és magában foglalja az „egy nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének közötti teljes és tényleges egyenlőséget”, amihez az államok kötelesek „szükség esetén megtenni a megfelelő intézkedéseket a ... politikai ... élet ... összes területén”, és ennek során „kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire”.

Az ajánlásban az emberi jogok és a civil társadalom fejlődésének összekapcsolása egy „hatékony politikai demokrácia” iránti igényt tükröz, amely az **Emberi Jogok Európai Egyezményének** Preambuluma szerint

elválaszthatatlanul összekapcsolódik az igazságossággal és a békével a világban. Az EBESZ-államok az **Új Európa Chartában** ismételten megerősítették, hogy a demokratikus kormányzás és ezen belül az emberi jogok tiszteletben tartása a prosperitás alapja.

3. Amennyiben konkrét intézmények létrehozásával kívánnak gondoskodni a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről, ez nem mehet mások jogainak rovására. Minden emberi jogot mindenkor tiszteletben kell tartani, és ez vonatkozik azokra az intézményekre is, amelyekre az állam átruházhatja bizonyos állami hatáskörök gyakorlását. A **Koppenhágai Dokumentum** (33) bekezdésével összhangban, amikor a részt vevő államok meghozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának védelmében szükséges intézkedéseket, „bármely ilyen intézkedésnek összhangban kell lennie az egyenlőség és diszkriminációmentesség elveivel, az érintett részt vevő állam többi állampolgárára tekintettel”. A **Koppenhágai Dokumentum** a (38) bekezdésben arról is rendelkezik, hogy az EBESZ-ben „részt vevő államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére és előmozdítására irányuló erőfeszítéseik során teljes körűen tiszteletben tartják kötelezettségvállalásaikat a létező emberi jogi egyezmények és egyéb idevágó nemzetközi okmányok alapján”. A **Keretegyezmény** 20. cikkében ugyancsak tartalmaz egy hasonló rendelkezést: „A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből eredő jogok és szabadságok gyakorlása során minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényhozást és mások jogait, különösen a többséghez tartozókat és más nemzeti kisebbségeiket.” Ez érinti többek között a „kisebbségek a kisebbségeken belül” esetet, különös tekintettel a területi összefüggésekre (lásd a 16. és 21. ajánlást alább). Ebbe beletartozik továbbá a nők emberi jogainak tiszteletben tartása, beleértve „az ország politikai és közéletére” vonatkozó diszkriminációmentességet, lásd az 1979. évi **Egyezmény a nőkkal szembeni diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 7. cikkét.

4. A kisebbségekhez tartozó személyek önmeghatározásának elve néhány alapvető kötelezettségen nyugszik. A **Koppenhágai Dokumentum** (32) bekezdése rendelkezik arról, hogy „valamely nemzeti kisebbséghez való tartozás a személy egyéni választásának kérdése, és ebből a választásból semmilyen hátránya nem származhat”. A **Keretegyezmény** 3. cikkének (1) bekezdése hasonlóan rendelkezik: „Minden, valamely nemzeti ki-

sebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.” **Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata** 3. cikkének (2) bekezdése ugyancsak tartalmaz egy tilalmi rendelkezést arról, hogy „egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyt az ebben a Nyilatkozatban megfogalmazott jogok gyakorlásának vagy nem gyakorlásának következményeként” semmilyen joghátrány nem érhet.

Az egyéni autonómia és szabadság tiszteletben tartásához elengedhetetlen az egyén önmeghatározásának szabadsága. Egy adott személynek több identitása is lehet, amelyek nemcsak az illető magánéletére, hanem a közéletben való részvételére is vonatkoznak. Az egyének és eszmék fokozott áramlása által jellemzett nyitott társadalmakban számos személynek van többes identitása, amelyek egybeesnek, egymás mellett léteznek, vagy egymásra rakódnak (hierarchikus vagy nem hierarchikus módon), így tükrözve az egyén identitásainak különböző összekapcsolódásait. Természetesen az etnikai hovatartozás nem egyetlen alapja az identitásoknak, ezek még csak nem is egységesek egy adott közösségen belül sem, a közösség tagjainál különböző formában és mértékben jelentkezhetnek. Az éppen napirenden levő különböző ügyektől függően az eltérő identitások lehetnek többé vagy kevésbé érzékelhetőek. Ennek következményeként egyazon személy eltérő célokra különböző módon határozhatja meg önmagát, attól függően, mennyire fontos számára az önmeghatározás láthatósága, érzékelhetősége. Például egyes államokban egy adott személy egy bizonyos nyelven nyújthatja be az adóbevalláshoz szolgáló nyomtatványokat, ezzel szemben a helyi közösségben más célokra eltérő módon határozhatja meg önmagát.

5. A demokrácia keretei között a döntés folyamata legalább annyira fontos, mint a meghozott döntések tartalma. Miután a jó kormányzás nemcsak az emberektől, de az emberekért is van, a döntési folyamatokba minden esetben be kell vonni az érintetteket, a folyamatokat mindenki számára áttekinthetővé és megítélhetővé kell tenni, ezenkívül az érintettek számára lehetővé kell tenni a számonkérést. Csak az ilyen döntési folyamatok alkalmasak a közbizalom ösztönzésére és fenntartására. A befogadó jellegű folyamatok közül említést érdemel a konzultáció, a szavazás, a népszavazás, de akár a közvetlenül érintettek kifejezett egyetértése. Az ilyen folyamatok eredményeként megszülető határozatok vélhetően ösztönözhetik az önkén-

tes jogkövető magatartást. Azokban a helyzetekben, ahol az állami hatóságok és az érintett közösség nézetei nagymértékben különbözhetnek egymástól, a jó kormányzás egy harmadik fél szolgálatainak igénybevételét javasolhatja annak érdekében, hogy segítsen a legmegfelelőbb megoldás kialakításában.

Ami kifejezetten a nemzeti kisebbségeket illeti, a **Koppenhágai Dokumentum** (33) bekezdése arra kötelezi az EBESZ részt vevő államait, hogy intézkedéseket tegyenek „a területeiken élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmében. és megeremtsék az ilyen identitás támogatásának feltételeit [...] megfelelő konzultáció után, beleértve a kapcsolattartást az ilyen kisebbségek szervezeteivel vagy egyesületeivel”. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének (26) bekezdésében az EBESZ-ben részt vevő államok további kötelezettségeket vállaltak „a nemzeti kisebbségi kérdések konstruktív kezelésére – békés eszközökkel és az összes érintett párbeszédén keresztül, az EBESZ elvek és kötelezettségek alapján”. Ami az „összes érintett felet” illeti, a **Koppenhágai Dokumentum** (30) bekezdése elfogadja „a nem kormányzati szervezetek, beleértve a politikai pártok, szakszervezetek, emberi jogi szervezetek és vallási csoportok fontos szerepét a tolerancia, a kulturális változatosság előmozdításában és a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések megoldásában”.

A befogadó folyamatokhoz toleranciára van szükség. A kölcsönös megbecsülés és az egyenlőség jellemezte társadalmi és politikai légkörről törvényekben kell gondoskodni, de ezt hivatott segíteni egy, a lakosság egésze által támogatott társadalmi etika. Különleges szerepe van e tekintetben a médiának. A **Keretegyezmény** 6. cikkének (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy „a felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák a minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására”. Az államoknak többek között véget kell vetniük a becsmérlő vagy pejoratív nevek és fogalmak nyilvános használatának, és lépéseket kell tenniük a negatív sztereotípiák ellensúlyozására. Ideális esetben az érintett közösség képviselőinek is részt kell venniük az ilyen problémák áthidalását szolgáló intézkedések kiválasztásában és tervezésében.

II. Részvétel a döntési folyamatban

A) Megoldások a központi kormányzat szintjén

6. Az **EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozása (Genf) által elkészített 1991. évi Jelentés** III. részének (1) bekezdése a **Koppenhágai Dokumentum** (35) bekezdésére támaszkodva kihangsúlyozza, hogy „amikor a nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozó kérdések országon belül kerülnek napirendre, a nemzeti kisebbségeknek hatékony lehetőségekkel kell rendelkezniük az ezekben a vitákban való részvételhez ... [és] hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vagy képviselőik [ilyen] demokratikus részvétele a döntési folyamatokban vagy konzultatív testületekben fontos eleme a közügyek intézésében való hatékony részvételnek”. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének (24) bekezdése arra kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy „ezzel összefüggésben tegyenek határozottabb erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal egy közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogait és alapvető szabadságjogait, beleértve az egyes államok demokratikus döntési eljárásainak megfelelő részvételt országaik politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében, beleértve a demokratikus részvételt – többek között politikai pártokon és egyesületeken keresztül – az országos, regionális és helyi döntéshozó és konzultatív testületekben”.

A részvétel lényege a bevonás, mind a döntési folyamatokhoz való lényegi hozzájárulás lehetőségének megteremtése értelmében, mind pedig ezen hozzájárulások kifejtett hatásának értelmében. A jó kormányzás fogalmába beletartozik az a premissza, miszerint az egyszerű többséggel hozott döntés nem minden esetben elégséges. Az állam struktúráját illetően a decentralizáció különböző formái biztosíthatják a döntési folyamatok maximális relevanciáját és számonkérhetőségét az érintettek számára – a központi állam és a térségek szintjén egyaránt. Ez különböző módon képzelhető el egy egységes államban vagy föderációs/konföderációs rendszerekben. A döntéshozó testületekben a kisebbségi képviseletet a kisebbségek számára fenntartott helyekkel (kvótákkal, promóciókkal vagy egyéb eszközökkel) lehet biztosítani; a részvétel egyéb formái közül említést érdemel a tagság különböző bizottságokban – szavazati joggal vagy megfigyelői minőségben. Hasonló eszközökkel, formális előírásokkal vagy elfogadott

gyakorlattal lehet biztosítani a részvételt a végrehajtó, bírósági, közigazgatási és egyéb testületekben. A kisebbségi problémák kezelésére különleges testületeket is fel lehet állítani. Az összes kisebbségi jog gyakorlásához szükséges lényeges lehetőségek megteremtéséhez konkrét intézkedésekre van szükség a közszolgálatban, beleértve a „közszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés” lehetőségének megteremtését, ahogy azt a **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 5. cikkének (c) pontja fogalmazza meg.

B) Választások

7. Szabad, tisztességes és időszakos választásokon megválasztott reprezentatív kormány az, amely fémjelzi a modern demokráciát. A legfontosabb cél az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 21. cikke (3) bekezdésében leírtak szerint, hogy „a népakarat legyen a kormány felhatalmazásának alapja”. Ez az alapvető norma fogalmazódik meg a nemzetközi és európai egyezményekben, nevezetesen a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 25. cikkében és az **Európai Emberi Jogi Egyezményhez** csatolt I. Jegyzőkönyv 3. cikkében. Az EBESZ-tagállamok vonatkozásában a **Koppenhágai Dokumentum** (5) és (6) bekezdése rendelkezik arról, hogy „az igazságosság azon elemei közül, amelyek lényegesek a természetes emberi méltóság és az összes emberi lény egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak maradéktalan kifejezésre juttatásához”, „az időszakos és valódi választásokon keresztül szabadon és tisztességesen kifejezésre juttatott népakarat az, amely az összes kormány felhatalmazásának és legitimitásának alapja”.

Noha az államok szabadon dönthetnek arról, hogyan tesznek eleget ezeknek a kötelezettségeknek, ezt diszkriminációtól mentesen kell megtenniük, és gondoskodniuk kell a lehető legteljesebb reprezentativitásról. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 25. cikkre vonatkozó **25. sz. Általános Észrevétel** (12) bekezdésében (57. ülés, 1996) közölt értelmezésében leszögezte, hogy „a szólás, a gyülekezés és az egyesülés szabadsága lényeges feltételei a szavazati jog hatékony gyakorlásának, ezeknek a jogoknak teljes védelmet kell élvezniük. [...] szavazásra vonatkozó információkat és anyagokat a kisebbségi nyelveken is hozzáférhetővé kell tenni.” Sőt, a **25. sz. Általános Észrevétel** (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közügyek intézése [...] tág fogalom, amely a politikai hatalom, ezen belül tör-

vényhozó, végrehajtó és közigazgatási hatalom gyakorlására vonatkozik. Érinti a közigazgatás minden vonatkozását, a nemzetközi, nemzeti, regionális és helyi politika alakítását és végrehajtását.”

Miután a különböző nézetek és érdekek miatt egyik választási rendszer sem semleges, az államoknak egy olyan rendszer bevezetésén kell fáradozniuk, amely az adott helyzetben a lehető legszélesebb rétegek képviseletét ellátó kormány megalakulását eredményezné. Ez különösen fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, akik adott esetben egyéb módon nem juthatnak megfelelő képviselethez.

8. A demokráciák elvben nem lehetnek befolyással az emberek politikai szerveződésére és annak módjára – mindaddig, amíg eszközeik békések, és ameddig mindenki tiszteletben tartja mások jogait. Ez lényegét tekintve az egyesülés szabadságának kérdése, erről számos nemzetközi okmány rendelkezik: az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 20. cikke; a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 22. cikke; az **Európai Emberi Jogi Egyezmény** 11. cikke; valamint a **Koppenhágai Dokumentum** (6) bekezdése. Az egyesülés szabadságának kifejezetten a nemzeti kisebbségekre vonatkozó további garanciáit tartalmazza a **Koppenhágai Dokumentum** (32.6) bekezdése és a **Keretegyezmény** 7. cikke. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének (24) bekezdése arra kötelezi az EBESZ részt vevő államait, hogy „gondoskodjanak arról, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal egy közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogaikat és az alapvető szabadságjogokat, beleértve az országaik [...] politikai [...] életében való részvétel jogát, többek között [...] politikai pártokon és egyesületeken keresztül”.

Noha a jogegyenlőség és a diszkriminációmentesség maradéktalan érvényesítése csökkenti vagy megszünteti az etnikai kötelékek alapján szerveződő politikai pártok iránti igényt, bizonyos helyzetekben az ilyen, közösségi alapon szerveződő pártok jelentik az egyetlen reményt a sajátos érdekek hatékony képviseletére és ily módon a hatékony részvételre. Pártok természetesen más alapokon, például regionális érdekek mentén is szerveződhetnek. A pártoknak ideális esetben nyitottaknak kell lenniük, és túl kell lépniük a szűken értelmezett etnikai kérdéseken; ezért a fő politikai áramlatok mentén szerveződő pártoknak be kell fogadniuk a kisebbségek tagjait, ezáltal csökkentve az etnikai pártok iránt megmutatkozó igényt és az ilyen jellegű törekvéseket. E tekintetben fontos lehet a választási rend-

szer kiválasztása. A politikai pártok semmilyen körülmények között sem szíthatnak fajgyűlöletet, ezt tiltja többek között a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** 20. cikke és **A faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról szóló Nemzetközi Egyezmény** 4. cikke.

9. A választási rendszer rendelkezhet a törvényhozó hatalom és egyéb testületek és intézmények, többek között egyéni tisztségviselők megválasztásáról. Noha a választási körzetenként megválasztott egy-egy képviselő alapján működő rendszerek biztosíthatják a kisebbségek elégséges képviselését – attól függően, hogyan húzzák meg a választási körzetek határait, és mekkora a kisebbségi közösségek koncentrációja –, az arányos képviselet további garanciákkal szolgálhat az ilyen kisebbségi képviselet biztosításához. Az arányos képviselet számos változatát alkalmazzák az EBESZ-tagállamaiban. Használják többek között a „preferenciaszavazást”, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelölteket; a „nyílt listás rendszereket”, ahol a választók egy pártlistán szavazhatnak egy bizonyos jelöltre, valamint szavazhatnak a pártra; a „*panachage*” szavazást, ahol a választók különböző pártlistáról egynél több jelöltre szavazhatnak; valamint a „*kumulációt*”, ahol a szavazók egynél több szavazatot adhatnak le egy kiválasztott jelöltre. A küszöbököt úgy kell meghatározni, hogy azok ne legyenek akadályai a kisebbségi képviseletnek.

10. A választási körzetek határainak megállapítása során figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek aggályait és érdekeit, abból a szempontból, hogy megfelelő képviseletük biztosítva legyen a döntéshozó testületekben. Az „egyenlőség” fogalma azt jelenti, hogy a kiválasztott módszer senkinek az érdekeit sem sértheti, és hogy méltányolni kell az összes kifejezésre juttatott aggályt és érdeket. Ideális esetben a határokat egy független és pártatlan testületnek kell meghatároznia, amely egyéb szempontok mellett tiszteletben tartja a kisebbségek jogait. Az EBESZ tagállamaiban ezt gyakran állandó, professzionális választási bizottságokkal igyekeznek megoldani.

Az államok semmilyen körülmények között sem módosíthatják a választási körzetek határait, illetve semmilyen egyéb eszközzel sem módosíthatják egy körzetben élő populáció összetételét kifejezetten azzal a céllal, hogy felhígítsák vagy kizárják a kisebbségi képviseletet. Ezt kifejezetten tiltja a **Keretegyezmény** 16. cikke; az **Európai Önkormányzati Charta**

5. cikke leszögezi, hogy „a helyhatósági választási körzetek határainak bármilyen változtatásához előzetes konzultációkat kell folytatni az érintett helyi közösségekkel, adott esetben egy népszavazással, amennyiben ezt az alkotmány lehetővé teszi” (lásd a területi rendelkezésekre vonatkozó 19. ajánlást).

C) Megoldások regionális és helyi szinteken

11. Ez az Ajánlás vonatkozik a kormányzás összes, központi hatóságok alatti szintjére (járások, megyék, körzetek, prefektúrák, helyhatóságok, nagy- és kisvárosok, legyenek ezek egységes állam egységei vagy szövetségi állam államalkotó részei, beleértve az autonóm régiókat és egyéb hatóságokat). A minden embert megillető emberi jogok következetes gyakorlása azt jelenti, hogy a központi kormányzat szintjén biztosított jogosultságokat az alacsonyabb szinten is biztosítani szükséges. A regionális és helyi szinteken létrehozott struktúrák különbözhetnek a központi kormányzat szintjén alkalmazott rendszerektől. A struktúrák létrejöhetnek továbbá aszimmetrikusan, a különböző igények és kifejezett kívánások mentén eszközölt változtatásokkal.

D) Tanácsadó és konzultatív testületek

12. **A Helsinkii Dokumentum** VI. részének (24) bekezdése arra kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy „gondoskodjanak arról, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogukat és alapvető szabadságjogaikat, beleértve a teljes részvételt a [...] politikai [...] életben, beleértve a demokratikus részvételt [...] az országos, regionális és helyi döntéshozó és konzultatív testületekben”. Az ilyen testületek lehetnek állandó vagy ad hoc testületek, a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom részei vagy ezek mellé rendelt intézmények, illetve azoktól független szerveződések. A parlamenti testületek mellé rendelt bizottságok, mint például a kisebbségi kerekasztalok, az EBESZ számos tagállamában ismertek. Az ilyen testületek a kormányzás különböző szintjein működhetnek és működnek is ideértve a hasonló jellegű önkormányzati szerveződések. Ahhoz, hogy ezek a testületek hatékonyan működhessenek, a testületekben helyet kell kapniuk a kisebbségi képviselőknek és a kérdésekben jártas szakértőknek, gondoskodni kell a működéshez szükséges erőforrásokról, valamint arról,

hogy a döntéshozók komolyan odafigyeljenek a testületek állásfoglalásaira. A tanácsadói és szakértői tevékenységen túl az ilyen testületek hasznos közvetítő tevékenységet is elláthatnak a döntéshozók és a kisebbségi csoportok között. Intézkedéseket ösztönözhetnek a kormányzati szinten és a kisebbségi közösségekben egyaránt. Az ilyen testületek a programok végrehajtásával kapcsolatos konkrét feladatok ellátásában is részt vehetnek, többek között az oktatás területén. Mindezek mellett egyes kisebbségek életében fontos szerepet játszhatnak a konkrét feladatokra létrejött bizottságok; az ilyen testületekben gondoskodni szükséges az érintett közösségek képviselőitől.

13. E testületek konstruktív alkalmazásának lehetőségei helyzetenként különböznek. A jó kormányzáshoz azonban minden esetben szükség van a hatóságok kezdeményező lépéseire; arra van szükség, hogy a hatóságok hivatkozzanak rájuk, és szükség esetén igényeljék a testületek közreműködését. A hatóságoknak e testületekkel és tagjaikkal szemben tanúsított nyitott és befogadó magatartása hozzájárulhat jobb döntések megszületéséhez és a szélesebb társadalom bizalmának megnyeréséhez.

III. Önkormányzás

14. Az „önkormányzás” mint fogalom azt jelenti, hogy egy közösség ellenőrzést gyakorol az őt érintő ügyekben. A „kormányzás” fogalmának használata nem feltétlenül jelent kizárólagos joghatóságot. Magában foglalhatja a közigazgatási hatóságot, az irányítást, valamint a meghatározott törvényhozó és bírósági joghatóságot. Az állam bizonyos jogosítványok átruházásával vagy átadásával, illetve szövetségi állam esetében az alkotmányos jogosítványok eredendő megosztásával érheti el ezt a hatalommegosztást. Az EBESZ-ben részt vevő államok között az „önkormányzás” megoldásai eltérő módon vonatkoznak az autonómia, az önálló kormányzás és az önkormányzat átruházására. Ez a fogalom semmilyen körülmények között sem tartalmazhat etnikai kritériumokat a területi rendezésekre vonatkozóan.

A **Koppenhágai Dokumentum** (35) bekezdésében az EBESZ-ben részt vevő államok tudomásul vették az „egy-egy nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek meg-

teremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”. Az **EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozása (Genf) által elkészített Jelentés** ennek megfelelően a IV. rész (7) bekezdésében leszögezte, hogy „egyes [részt vevő államok] megfelelő demokratikus eszközökkel pozitív eredményeket értek el, többek között [...] helyi és autonóm közigazgatás, valamint területi alapú autonómia, beleértve a szabad és időszakos választásokon megválasztott konzultatív, törvényhozó és végrehajtó testületek működése; egy nemzeti kisebbség öngazgatása olyan, identitását érintő területek esetében, ahol a területi autonómia mint megoldás nem alkalmazható; valamint a kormányzás decentralizált vagy helyi formáinak bevezetésével; [...] pénzügyi és szakmai segítségnyújtással nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének részére, akik szeretnék gyakorolni a jogukat saját oktatási, kulturális és vallási intézményeik, szervezeteik és egyesületeik létrehozására és fenntartására [...]”. Az **Európai Önkormányzati Charta** Preambuluma általánosabb jelleggel hangsúlyozza ki a „demokrácia és a hatalmi decentralizáció elveit” mint hozzájárulást „a helyi önkormányzatok megtartásához és megszilárdításához különböző európai országokban”. Ez utóbbival kapcsolatban az **Európai Önkormányzati Charta** a 9. cikkben rendelkezik az ilyen decentralizált jogosítványok gyakorlásához szükséges megfelelő pénzügyi erőforrásokra való jogosultságról.

15. Amennyiben az állam az állam egészét érintő bizonyos területekért tartozik felelősséggel, központi szervein keresztül gondoskodnia kell ezen területeknek a szabályozásáról. Itt jellemzően az alábbi területekről van szó: honvédelem, amely lényeges feltétele a területi egység fenntartásának; makrogazdasági politika, amely annyiban fontos, amennyiben a központi kormányzat a gazdasági értelemben egymástól eltérő régiók közötti kiegyenlítőerőként működik; valamint a diplomácia klasszikus kérdései. Amennyiben egyéb területeknek is kiemelt szerepük lehet az állam működtetésében, ezeket a területeket – legalábbis bizonyos mértékben – a központi hatóságoknak kell szabályozniuk. Ugyanakkor ezen területek szabályozása lehet megosztott is, beleértve a kifejezetten érintett területi egységeket vagy a kisebbségi csoportokat (lásd a 18. és 20. ajánlást). A szabályozó hatalom ilyen jellegű megosztásának mindazonáltal összhang-

ban kell lennie az emberi jogi normákkal, a szabályozást a gyakorlati szempontok figyelembevételével, összehangoltan kell végezni.

Az egyik olyan terület, ahol hagyományosan érvényesül a területi vagy nem területi alapon működő megosztott szabályozás vagy mindkettő, és amely rendkívüli jelentőséggel bír az állam egésze és a kisebbségi csoportok számára egyaránt, az oktatás. Az **UNESCO Egyezmény a diszkrimináció ellen az oktatásban** 5. cikkének (1) bekezdése részletesebben fogalmazza meg, hogyan kell működnie a megosztásnak ezen a területen: „Az Egyezményt aláíró Felek egyetértenek abban, hogy: [...]

b) Fontos tiszteletben tartani a szülők vagy adott esetben a gyámok szabadságát, először abban, hogy nem állami hatóságok által fenntartott, de az illetékes hatóságok által megfogalmazott vagy jóváhagyott minimális oktatási előírásoknak megfelelni képes intézményeket választhassanak gyermekeiknek, valamint, másodsor, az állam által a jogalkalmazás során követett eljárásokkal összhangban, saját meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak gyermekeik vallási és erkölcsi neveléséről; egyetlen személyt vagy csoportot sem lehet kényszeríteni arra, hogy saját meggyőződéssel vagy meggyőződésekkel ellentétes vallási képzésben részesüljön;

c) fontos elfogadni és elismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját önálló oktatási tevékenységre, beleértve az iskolák fenntartását, valamint – az adott állam oktatáspolitikájától függően – a kisebbség anyanyelvének használatát vagy az anyanyelvi oktatást, azzal a megkötéssel, hogy: (i) ennek a jognak a gyakorlása nem akadályozhatja az ilyen kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megismerésében és a közösség tevékenységeiben való részvételben, illetve nem sértheti a nemzeti szuverenitást; (ii) az oktatás színvonala nem lehet alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy engedélyezett szintnél; valamint (iii) az ilyen iskolák látogatása opcionális.”

16. A demokratikus kormányzás elve érvényes a kormányzás minden szintjére és minden egyes elemére, amely megfogalmazásra került az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 21. cikkében, a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 25. cikkében és az **Európai Emberi Jogi Egyezményhez** csatolt I. Jegyzőkönyv 3. cikkében, valamint az EBESZ-normákban. Ott, ahol szükséges vagy célszerű az önkormányzás intézményeinek felállítását, a jogok egyenlő gyakorlása ezen intézményekben is szükségessé teszi a demokrácia elvének érvényesítését.

A) Nem területi megoldások

17. Ebben a szakaszban a nem területi – gyakorta „egyéni” vagy „kulturális autonómiának” nevezett – autonómiával foglalkozunk, amely ott lehet leginkább hasznos, ahol egy csoport földrajzi értelemben szétszórta él. Az hatalom ilyen megosztása, beleértve az egyes konkrét területek és ügyek fölötti ellenőrzést, elképzelhető mind az állam szintjén, mind pedig bizonyos területi egységeken belül. Minden esetben gondoskodni kell mások emberi jogainak tiszteletben tartásáról. Sőt, ezeknél a megoldásoknál gondoskodni kell a megfelelő anyagi eszközökről, hiszen csak ezek birtokában válhat lehetővé bizonyos közfunkciók ellátása; e megoldásoknak befogadó jellegű folyamatokból kell következniük (lásd az 5. ajánlást).

18. A lehetséges funkciókról készült jegyzék nem teljes. Nagyon sok függ az adott helyzettől, különösen a kisebbség igényeitől és törekvéseitől. Különböző helyzetekben eltérő kérdések többé vagy kevésbé lehetnek fontosak a kisebbségek számára, és az ezeken a területeken megszülető döntések eltérő mértékben érintik a kisebbségeket. Egyes területek megoszthatók. A kisebbségek számára különösen aggályos területek egyike a nevek anyakönyvezése, a képviseleti intézmények nevének bejegyzése, lásd a **Keretegyezmény** 11. cikkének (1) bekezdését. Az Ajánlás nem támogat semmilyen kormányzati beavatkozást vallási ügyekbe, kivéve a vallásügyi hatóságokra átruházott jogosítványok gyakorlását (pl. az egyéb családi állapotot illetően). Ugyancsak nem támogatja az Ajánlás azt az elképzelést, hogy kisebbségi intézmények ellenőrzést gyakoroljanak a média fölött – noha a kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetővé kell tenni saját média létrehozását és használatát, lásd a **Keretegyezmény** 9. cikkének (3) bekezdését. A kultúrának vannak természetesen különböző, egyéb területekre, többek között a szociális szolgáltatások, a lakásépítés és a gyermekgondozás területére átnyúló vonatkozásai; az államnak ezeken a területeken kötelessége figyelembe venni a kisebbségi érdekeket.

B) Területi megoldások

19. Az európai államokban megfigyelhető egy általános trend a jogkörök átruházására és a szubszidiaritás elvének alkalmazására; a döntések a leginkább érintettekhez a lehető legközelebb születnek, adott esetben a legérintettebbek saját maguk döntenek saját sorsukról. Az **Európai Önkormányzati Charta** 4. cikkének (3) bekezdése az alábbiak szerint fogalmaz-

za meg ezt a célkitűzést: „Az állami kötelezettségeket lehetőség szerint azoknak a hatóságoknak kell ellátniuk, amelyek a legközelebb vannak az állampolgárokhoz. Minden olyan esetben, amikor egy kötelezettséget egy másik hatóságra ruháznak át, mérlegelni kell a feladat terjedelmét és jelleget és a hatékonyság és a gazdaságosság követelményeit.” A területi önkormányzat segíthet az államok egységének megőrzésében, miközben fokozza a kisebbségek részvételét és bevonását, hiszen a kisebbségek a lakossági összetételt tükröző önkormányzati intézményekben jutnak nagyobb szerephez a kormányzásban. Ennek a célnak a szövetségi államok is megfelelnek, ugyanúgy, mint az egységes vagy szövetségi államok szervezetében működő autonómiák is. Elképzelhető egyes közigazgatások létrehozása. Amint azt a 15. ajánlásban már említettük, nincs szükség az állam egység területén egységes megoldások alkalmazására; a konkrét megoldások az igényekkel és kifejezett törekvésekkel összhangban változhatnak.

20. Az autonóm hatóságoknak valós hatalommal kell rendelkezniük ahhoz, hogy a törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalom szintjén meghozhassák a szükséges döntéseket. Az államon belül a hatalom a központi, regionális és helyi hatóságok, valamint a funkciók között is megosztható. A **Koppenhágai Dokumentum** (35) bekezdése említést tesz „a speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás” alternatíváiról. Ez világossá teszi, hogy nincs szükség az államon belül egyformaságra. A tapasztalatok jelzik, hogy még a hagyományosan a központi kormány által ellátott közigazgatási funkciók vonatkozásában is van lehetőség a jogosítványok megosztására, beleértve a bírói (tartalmi és eljárási) hatalom és a hagyományos gazdaságok fölött gyakorolt hatalom átruházását. Minimum, hogy az érintett populációkat rendszeresen be kell vonni az ilyen hatósági jogosítványok gyakorlásába. A központi kormánynak ugyanakkor fenn kell tartania a maga számára az igazságszolgáltatásra és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogosítványokat.

21. Ott, ahol a kisebbségek hatékony részvételének bővítése érdekében területi alapon meg lehet osztani a hatalom gyakorlását, ezeket a megosztott jogosítványokat az említett joghatóságok határain belüli kisebbségek érdekeinek figyelembevételével kell gyakorolni. A közigazgatási és végrehajtó hatalmi szerveknek a területen élő lakosság egészéért kell vállalniuk a felelősséget. Ez következik a **Koppenhágai Dokumentum** (5.2) bekezdéséből, amely kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy minden

szinten és mindenki számára gondoskodjanak „egy jellegét tekintve reprezentatív kormányzás valamilyen formájáról, ahol a végrehajtó hatalom számadással tartozik a választott törvényhozó hatalomnak vagy a választóknak”.

IV. Garanciák

A) Alkotmányos és jogi biztosítékok

22. Ez a szakasz az „elsáncolással”, azaz a hatályos jogi rendelkezések megszilárdításával foglalkozik. A nagyon részletes jogi rendelkezések bizonyos esetekben hasznosak lehetnek, miközben egyéb esetekben elegendő lehet a keretek szabályozása. Amint azt az 5. ajánlás is említi, a rendelkezések minden esetben nyitott folyamatokból kell következniük. A rendelkezések elfogadását követően azonban stabilitásra van szükség, hiszen ez biztosíthatja az érintettek, különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének számára a biztonságot. Az **Európai Önkormányzati Charta** 2. és 4. cikke az alkotmányos megoldásokat részesíti előnyben. A stabilitás és a rugalmasság közötti kívánt egyensúly érdekében hasznos lehet rendelkezni arról, hogy bizonyos meghatározott időközönként sor kerüljön a rendelkezések újragondolására; ily módon a törvényt módosítás folyamata jó előre depolitizálható, és az egész eljárás kisebb ellenállásba ütközhet.

23. Ez az ajánlás annyiban különbözik a 22. ajánlástól, amennyiben a hatályos rendelkezések módosítására vonatkozó feltételek meghatározása helyett az új és innovatív rendszerek kipróbálására ösztönöz. A felelős hatóságok a központi hatóságok és a kisebbségek közötti kapcsolatokban kialakuló különböző helyzetekben eltérő módon járhatnak el. Egy ilyen megközelítés – nem utolsósorban az innováció és implementáció folyamatain keresztül – az álláspontok feladása nélkül kedvező és hasznos tapasztalatok felhalmozását eredményezheti.

B) Jogorvoslati lehetőségek

24. A **Koppenhágai Dokumentum** (30) bekezdésében az EBESZ-tagállamok „elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések csak a joguralmon és a működő független bírósági rendszeren alapuló demokratikus politikai keretben oldhatók meg kielégítően”. A jogorvoslati lehető-

ségek elve a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 2. cikkének (3) bekezdésében is felmerül; miközben az **Európai Önkormányzati Charta** 11. cikke említést tesz a „bírósági jogorvoslatról”.

Bírósági felülvizsgálatra jogosultak többek között az alkotmánybíróságok, valamint az illetékes nemzetközi emberi jogi testületek. Bíróságon kívüli mechanizmusok és intézmények, többek között nemzeti bizottságok, ombudsmanok, etnikai vagy „faji” kérdésekkel foglalkozó tanácsok stb. ugyancsak fontos szerepet vállalhatnak ezeknek a problémáknak a rendezésében, lásd a **Koppenhágai Dokumentum** (27) bekezdését, a **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 14. cikkének (2) bekezdését, valamint az 1993. évi Emberi Jogi Világkonferencia által elfogadott **Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Program** (36) bekezdését.

1.2. A VELENCEI BIZOTTSÁG JELENTÉSE* A NEMZETI KISEBBSÉGEK SZÁMÁRA AZ ANYAÁLLAMOK ÁLTAL BIZTOSÍTOTT KEDVEZMÉNYES BÁNÁSMÓDRÓL

Strasbourg, 2001. október 22.
CDL-INF (2001) 19
Joggal a Demokráciáért Európai
Bizottsága (Velencei Bizottság)

Jelentés

A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által
biztosított kedvezményes bánásmódról

Jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése
(Velence, 2001. október 19–20.)

BEVEZETÉS

2001. június 21-én Románia miniszterelnöke, Adrian Nastase úr azzal a kérelemmel fordult a Velencei Bizottsághoz, hogy az vizsgálja meg a Magyar Köztársaság Országgyűlése által 2001. június 19-én elfogadott, a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvénynek az európai normákkal, valamint korunk nemzetközi jogi normáival és elveivel való összeegyeztethetőségét.

2001. július 2-án a Magyar Köztársaság külügyminisztere, Martonyi János úr felkérte a Velencei Bizottságot, hogy végezze el a nemzeti kisebbségekhez tartozó és az állampolgárság szerinti állam határain kívül élő személyek számára biztosított kedvezményes elbánásra vonatkozó európai jogalkotás legutóbbi tendenciáinak összehasonlító elemzését.

* Forrás: <http://www.htmh.hu/velence.htm>.

Lásd a Bizottság honlapját is:

[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html)

A Velencei Bizottság a 2001. július 6–7. között megtartott plenáris ülésén úgy határozott, hogy az Európa Tanács egyes tagállamai vonatkozó jogszabályai és gyakorlata alapján tanulmányozza az államok által a határokon kívül élő nemzeti kisebbségeknek biztosított kedvezményes elbánás gyakorlatát. E vizsgálatnak a célkitűzése annak megállapítása, hogy a kérdéses kedvezményes elbánás összeegyeztethető-e az Európa Tanács normáival és a nemzetközi jog elveivel.

Ezt követően sor került egy munkacsoport életre hívására, amelynek tagjai voltak Franz Matscher, François Luchaire, Giorgio Malinverni és Peter Van Dijk urak. Találkoztunkukra 2001. szeptember 18-án Párizsban került sor. A jelentést tevők megbeszélést folytattak a magyar és a román kormány képviselőivel az érintett felek által a Velencei Bizottság kérésére augusztusban átadott információk tisztázása érdekében.

A Jelentés Matscher, Luchaire, Malinverni és Van Dijk urak megállapításai alapján készült, azt a Kisebbségvédelmi Albizottság 2001. október 18-án megvitatta, és ezt követően a Velencei Bizottság 2001. október 19–20. között Velencében megtartott plenáris ülése elfogadta.

A) Történelmi háttér¹

Az „anyaállamok” által a más országok állampolgárainak számító és külföldön élő (a továbbiakban: „lakóhely szerinti állam”), a nemzeti közösséghez tartozó személyek (a továbbiakban: „határain kívül élő kisebbségek”) iránt érzett felelősség nem új jelenség a nemzetközi jogban.²

A nemzetközi szokásjog néhány általános elvén túlmenően a vonatkozó nemzetközi egyezmények az állampolgárság szerinti országokra ruházzák azt a feladatot, hogy a határokon belül élő valamennyi személy számára biztosítsák az alapvető emberi jogok, ideértve a kisebbségi jogok gyakorlását. Ezen egyezmények értelmében az egész nemzetközi közösségre hárul az a szerep, hogy ellenőrizze a vállalt kötelezettségeknek a lakóhely szerinti államok által történő betartását.³ Az anyaállamok azonban kinyilvánították azon kívánságukat, hogy – párhuzamosan a vonatkozó nemzetközi együttműködés keretei között életre hívott fórumokkal⁴ – aktívabban és közvetlenebb módon szeretnének beavatkozni nemzeti kisebbségeik érdekében.

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos két- és többoldalú egyezmények megkötése az érintett állampolgárság szerinti államokkal az anyaállamok rendelkezésére álló legfontosabb eszköz e tekintetben.

A kisebbségvédelemmel kapcsolatos, kétoldalú egyezményekre alapozó megközelítéssel első ízben az Orosz, az Osztrák–Magyar és Ottomán Birodalom összeomlását követően próbálkoztak a Népszövetség égisze alatt.⁵ Ezt a megközelítést alkalmazták a második világháborút követően is. Dél-Tirol esete kimondottan érdekes ebből a szempontból. A Saint-Germain en Laye-i békeszerződést (1919) követően Dél-Tirolt Olaszországhoz csatolták a helyi lakosság (néhány ezer olasz és 280 ezer – olasz állampolgárságot szerző – dél-tiroli) akarata ellenére. A fasizmus éveiben a szóban forgó kisebbség nem részesedett védelemben. 1945-ben a dél-tiroliak deklarálták az önrendelkezéshez való jogukat. Ennek ellensúlyozására a Szövetségesek arra ösztönözték Olaszországot és Ausztriát, hogy kétoldalú egyezmény keretében rendezzék a kérdést, amely végül is 1946. szeptember 4-én megkötött (Gruber de Gasperi Egyezmény néven, mely később a Szövetséges Hatalmak és Olaszország között 1947. február 10-én aláírt békeszerződés része lett). Az egyezmény értelmében a régió korlátozott autonómiára tett szert. Az Ausztria teljes függetlenségét helyreállító 1955. május 15-i Bécsi Szerződés után Ausztria az egyezmény teljesebb megvalósítására törekedett, ezért további kétoldalú tárgyalásokat kezdeményezett Olaszországgal, amelytől ez utóbbi az 1958–61 közötti időszakban elzárkózott. 1959-ben Ausztria az ENSZ Közgyűlése elé vitte a kérdést, amely két, 1960-ban és 1961-ben elfogadott határozatban sürgette Olaszországot és Ausztriát a tárgyalások megkezdésére. Ezzel az ENSZ Közgyűlése implicite elismerte Ausztria azon jogát, hogy a Párizsi Békeszerződés értelmében felelősséggel viseltessék a dél-tiroliak sorsa iránt. A konfliktus eszkalálódása terrorista támadásokat eredményezett. 1969-ben születtek meg a dél-tiroli kisebbségnek kedvezményeket biztosító „csomagmegállapodások” („*pacchetto*”). 1992 nyarán az osztrák kormány nyilatkozatot tett közzé arról, hogy Olaszország maradéktalanul eleget tett a megállapodásoknak. 1996-ban Ausztria és Olaszország értesítette az ENSZ-t, hogy kölcsönösen elfogadható megállapodás született a kérdésben. Ausztria továbbra is ellenőrzi a „csomagok” megvalósítását, és Olaszország, a két ország között meglévő jó kapcsolatok fényében, nem vitatja Ausztria ezen jogát.

1990-ben, a hidegháború lezárulását és a kommunista rendszerek bukását követően a kisebbségek védelme kiemelt kérdés lett, és még nyilvánvalóbbá vált Kelet- és Közép-Európa országainak azon vágya, hogy meghatározó szerepet játsszanak határaikon kívül élő kisebbségeik védelmében.⁶

A kérdéses években elfogadott alkotmányok közül több is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek értelmében az anyaállamok felelősséggel tartoznak a határaikon kívül élő kisebbségeikért, továbbá elősegítik és erősítik azok kapcsolatát az anyaállammal.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának (módosítva 1989-ben) 6. cikkelye például leszögezi, hogy:

„A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

A Román Köztársaság Alkotmányának (1991) 7. cikkelye szerint:

„Az állam elősegíti a külföldön élő románokkal való kapcsolatok erősítését, és ennek megfelelően cselekszik a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzése, fejlesztése és kifejezése érdekében, összhangban a nekik otthont adó országok jogszabályaival.”

A Szlovén Köztársaság Alkotmányának (1991) 5. cikkelye értelmében többek között:

„Szlovénia felelősséget érez a szomszédos országokban élő őshonos szlovén nemzeti kisebbségek iránt, és előmozdítja a szülőfölddel való kapcsolatukat. (...) A nem szlovén állampolgárságú szlovének különleges jogokat és kedvezményeket (előjogokat) élveznek Szlovéniában. Ezen jogok és kedvezmények (előjogok) mibenlétét és terjedelmét külön törvényben kell szabályozni.”

A Macedón Köztársaság Alkotmányának (1991) 49. cikkelye leszögezi, hogy:

„A Köztársaság felelősséget érez a szomszédos országokban élő, a macedón néphez tartozó személyek helyzete és jogai iránt, (...) segíti kulturális fejlődésüket, és előmozdítja a velük való kapcsolatokat.”

A Horvát Köztársaság Alkotmányának (1991) 10. cikkelye szerint:

„A Horvát Köztársaság különleges felelősséget érez a horvát nemzet más országokban élő részei iránt, és különleges védelmet biztosít számukra.”

Az Ukrán Köztársaság Alkotmányának (1996) 12. cikkelye hasonlóképpen rögzíti:

„Ukrajna támogatja az állam határain kívül élő ukránok nemzeti, kulturális és nyelvi szükségleteinek megvalósulását.”

A Lengyel Köztársaság Alkotmányának (1997) 6. cikkelye szerint:

„A Lengyel Köztársaság elősegíti a határon kívül élő lengyeleknek a nemzeti kulturális örökséggel fennálló kapcsolatát.”

A Szlovák Köztársaság Alkotmányának (módosítva 2001-ben) 7a cikkelye szerint:

„A Szlovák Köztársaság elősegíti a határokon kívül élő szlovákok nemzeti öntudatának és kulturális identitásának fejlődését, az e célok elérésére hivatott intézményeit és a szülőföldjükkel való kapcsolatukat.”

Ugyanebben az időszakban a kisebbségvédelem egyezményes kereteken keresztül történő kezelése ismételten előtérbe került – még hozzá igen széles körben. Németország a határai biztosítása és a második világháborút követően a közép- és kelet-európai országok fennhatósága alá került német kisebbségek jogai védelme érdekében barátsági, együttműködési és partnerségi megállapodásokat kötött Lengyelországgal, Bulgáriával, Magyarországgal és Romániával.⁷ Magyarország hasonló egyezményeket kötött három szomszédos országgal: Ukrajnával, Horvátországgal és Szlovéniával.⁸

A fenti kétoldalú egyezmények alkalmasak voltak arra, hogy számottevően enyhítsék az anyaállamok és a lakóhely szerinti államok közötti feszültségeket annyira, hogy elvezethettek kötelezettségek vállalásához kényes kérdésekben, míg a többoldalú egyezmények csak az adott kérdések közvetett megközelítésére alkalmasak.⁹ Mindezekon túlmenően ezek az egyezmények lehetővé teszik az egyes nemzeti kisebbségek egyedi jellegzetességeinek és szükségleteinek, valamint a sajátos történelmi, politikai és társadalmi környezetnek a közvetlen figyelembevételét.

Ennek következtében az Európai Unió vonzó eszköznek tartotta a kétoldalú egyezményeket Közép- és Kelet-Európa stabilitásának szavatolására. 1993-ban az Európai Unió elfogadott és elindított egy francia kezdeményezést (*Balladur-kezdeményezés*), amely a Stabilitási Paktum aláírásáig vezetett. Ennek célkitűzése a stabilitás megteremtése a jószomszédi kapcsolatok előmozdítása révén, beleértve a határok, a kisebbségek ügyét, a regionális együttműködést és a demokratikus intézmények megszilárdítását együttműködési programok révén minden olyan területen, amely hozzájárulhat a célok eléréséhez.¹⁰ Az 1995-ben elfogadott és 52 ország által aláírt

Stabilitási Paktum vonatkozott Bulgáriára, a Cseh Köztársaságra, Észtországra, Magyarországra, Lettországra, Litvániára, Lengyelországra, Romániára és Szlovákiára, amelyek közül mindegyik ország jelezte az Európai Unióhoz történő csatlakozási szándékát. A fenti államokat a Stabilitási Paktum felszólította „a jószomszédi kapcsolatok erősítésére valamennyi területen, ideértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait”. A kapcsolatok elmélyítése megkövetelte a szuverén egyenlőség elvének hatékony alkalmazását, a szuverenitásból eredő jogok tiszteletben tartását, az erővel való fenyegetés és az erő alkalmazásának mellőzését, a határok sértetlenségét, a viták békés rendezését, az egymás belügyeibe való be nem avatkozást, az emberi jogok, ideértve a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását, az alapvető szabadságjogok, így a gondolat- és vallásszabadság, a népek egyenlőségének és önrendelkezési szabadságának tiszteletben tartását, az államok közötti együttműködést és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségek jóhiszemű teljesítését.¹¹

Mintegy száz már létező és új kétoldalú és regionális, többek között a kisebbségvédelemre vonatkozó együttműködési megállapodás vált a Stabilitási Paktum részévé.

A Stabilitási Paktumban részes államok kötelezettséget vállaltak a Zárónyilatkozatban az EBESZ által megfogalmazott elvek tiszteletben tartására. Amennyiben gondok merülnének fel az egyezmények tiszteletben tartásával kapcsolatban, úgy az EBESZ meglévő intézményeire és procedúráira hagyatkozhatnak a konfliktus megelőzése és a viták békés rendezése érdekében. Ezek között a procedúrák között található a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosával folytatandó konzultáció (A Zárónyilatkozat 15. cikkelye) éppúgy, mint az egyezmények értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos vitáknak a Nemzetközi Békéltető és Döntőbíróóság elé történő utalása (a Zárónyilatkozat 16. cikkelye).

A Stabilitási Paktumhoz kapcsolódóan két további kétoldalú egyezmény megkötésére került sor Magyarország és Szlovákia (1995), valamint Magyarország és Románia (1996) között.¹²

B) A kisebbségvédelem kétoldalú megközelítése

Amint az köztudott, nincs stabilitás és béke a nemzeti kisebbségek részére biztosított megfelelő védelem nélkül. Ennek megfelelően valamennyi kérdéses kétoldalú egyezmény a baráti kapcsolatokról tartalmaz az érintett¹³ kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket.¹⁴ E kétoldalú egyezmények keretén belül az anyaállamok igyekeznek magas fokú védelmet kieszközölni és biztosítani a határaikon túl élő kisebbségeik számára, míg a lakóhely szerinti állam a határaikon belül élő kisebbségekkel szembeni egyenlő bánásmódra és azok integrálására törekszik, így megőrizve határai integritását.

Néhány esetben a barátsági egyezmények utalnak a már meglévő, ki-mondottan a kisebbségekre vonatkozó megállapodásokra. (Például a magyar–szlovén együttműködési egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar kisebbség számára biztosítandó különleges jogokról szóló, 1992. november 6-án aláírt konvenciót követi, akárcsak az *Egyezmény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a Jósomszédi Kapcsolatok és Együttműködés alapjairól*, amely a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság közötti, a nemzeti kisebbségek jogai biztosítása terén történő együttműködés elveiről szóló, 1991. május 31-én aláírt deklarációra utal.)

Más esetekben egy, a kisebbségekkel foglalkozó specifikus egyezmény időben követi a kétoldalú megállapodásokat. Például a Magyar Köztársaság és Horvátország közötti Baráti Kapcsolatokról és Együttműködésről szóló Egyezményt később egészítette ki a horvátországi magyar kisebbség és a magyarországi horvát kisebbség védelméről szóló konvenció (1995. április 5.). A Magyar Köztársaság és az Orosz Föderáció közötti, a nemzeti kisebbségek jogai biztosítása terén történő együttműködés elveiről szóló, 1992. november 11-én elfogadott deklaráció szintén időben követi és utal a Magyar Köztársaság és az Orosz Szovjet Szövetségi Szocialista Köztársaság közötti Baráti Kapcsolatokról és Együttműködésről szóló 1991. december 6-i Egyezményre.

Ezek az egyezmények és konvenciók rendszerint kölcsönös kötelezettségvállalást tartalmaznak a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos nemzetközi normák és elvek tiszteletben tartására. Nem egy esetben kötelező erővel egyébként nem bíró jogi rendelkezéseket is tartalmaznak, mint például az

Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlása és az EBEÉ koppenhágai nyilatkozata (1990), amely által ezek a rendelkezések is kötelező érvényűvé válnak az adott országok közötti kapcsolatokban.

A kérdéses egyezmények tartalmának részletes összehasonlító elemzése messze túlmutat e Jelentés célkitűzésén. Éppen ezért itt elég rámutatni arra, hogy a kérdéses egyezmények egyfajta „klasszikus” alapjogokat biztosítanak (az identitásválasztás joga, nyelvi, kulturális és oktatási jogok, a média használatával kapcsolatos jogok, szólás- és gyülekezési szabadság, vallásszabadság, a döntéshozatali folyamatban való részvétel joga). Néha, bár ez ritkábban fordul elő, az egyezmények jogokat fogalmaznak meg a határ menti kapcsolatokkal és az építészeti örökség védelmével összefüggésben. Némely egyezmény kollektív jogokat vagy bizonyos fokú autonómiát biztosít, míg némely egyezmény elsősorban a kisebbségekhez tartozó személyeknek a lakóhely szerinti állammal szemben fennálló kötelezettségeire helyezi a hangsúlyt.

Ezek az egyezmények többé-kevésbé keretegyezmények: a gyakorlatba való átültetésükhöz külön jogszabályokra vagy adott kérdésekre vonatkozó kormányközi megállapodásokra van szükség.

Az egyezmények alkalmazása két eltérő kérdést vet fel: egyrészt a szerződő feleknek tiszteletben kell tartaniuk kölcsönösen vállalt kötelezettségeiket, másrészt kétoldalú tárgyalásokat kell folytatniuk az egyezmények tárgyául szolgáló kérdésekről azzal a szándékkal, hogy további vagy más kötelezettségeket vállalhassanak. Az egyezmények hatékony és helyes alkalmazására ugyanakkor általában nem vonatkozik semmiféle jogi szabályozás: tény, hogy a fenti egyezmények egyike sem határoz meg bírósági vagy jogi ellenőrző mechanizmusokat.¹⁵

Az alkalmazással összefüggő kérdéseket inkább kormányközi vegyes bizottságokra bízzák (a kisebbségek képviselői rendszerint ott vannak a kormányzati küldöttségekben, de nem rendelkeznek vétőjoggal). E bizottságok összehívására rendszeres időközönként vagy szükség szerint kerül sor, és általában felhatalmazásuk van arra, hogy javaslatot tegyenek kormányoknak az egyezmények végrehajtásával vagy akár módosításával kapcsolatban.

Nincsenek meghatározott szankciók arra az esetre, ha valamely szerződő fél nem teljesítené az egyezményt.

Mivel ezen egyezmények többsége a Stabilitási Paktum részévé vált, bármely állam kérhetné a Nemzetközi Békéltető és Döntőbírástól valamely vitás kérdés megoldását vagy valamely szóban forgó kétoldalú egyezmény rendelkezésének értelmezését. A gyakorlatban azonban erre sosem került sor. Továbbá az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának segítségével is igénybe vehető a Stabilitási Paktum Zárónyilatkozata 15. cikkelyének értelmében, de erre sem volt eddig példa.

A fentiekén túlmenően, amennyire a kérdéses egyezmények megtestesítik a Keretegyezmény rendelkezéseit, az egyezmények alkalmazása, ha csak indirekten is, de az illetékes tanácsadóbizottság, illetve az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának hatáskörébe tartozik. Ha csak áttételesen is, de az államok valóban rendelkezésre bocsátottak ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos részletes információkat a jelentéseikben.

Ami az államokon belüli jogorvoslati lehetőségeket illeti, azokban az államokban, amelyekben az alkotmány rendelkezései lehetővé teszik a (nemzetközi) egyezmények rendelkezéseinek közvetlen alkalmazását (a hazai jogrendbe történő átültetés nélkül), még nem éltek azzal az elméleti lehetőséggel, hogy hazai bíróság elé vigyék egy automatikusan alkalmazást nyerő egyezmény megsértésének ügyét (és kicsi a valószínűsége annak, hogy erre a későbbiekben sor kerül, elsősorban a jogalkalmazók e lehetőséggel kapcsolatos tájékoztatatlansága miatt).

Ebből következik, hogy a dolgok mai állása szerint ha valamelyik szerződő fél elzárkózik az egyezmény alkalmazásával kapcsolatos kétoldalú tárgyalásuktól, úgy csak a másik szerződő fél vagy a nemzetközi közösség politikai nyomásgyakorlása veheti rá erre.

A tárgyalásuktól való elzárkózás nemcsak az egyezményben vállalt, a kérdéses egyezmény alkalmazásához szükséges intézkedésekről szóló tárgyalásokra vonatkozó konkrét kötelezettséggel (a *pacta sunt servanda* elvével) lenne ellentétes, hanem a nemzetközi jog azon általános elvével is, amely szerint „az egymással fennálló kapcsolataikban az államoknak a jószomszédi viszony elve és szabályai szerint kell eljárniuk, amelyeknek meg kell határozniuk cselekedeteiket a nemzetközi kapcsolatokban, különösen a helyi és regionális viszonyok között”.¹⁶

C) A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos hazai szabályozás: elemzés¹⁷

A kétoldalú egyezményeken és az azokat a gyakorlatba átültető hazai jogszabályokon és egyéb szabályokon túlmenően számos európai állam külön jogszabályokat vagy rendelkezéseket alkotott, amelyek különleges kedvezményeket, így kedvezményes elbánást biztosítanak a határaikon túl élő kisebbségeikhez tartozó személyek számára.¹⁸

Az alábbi törvényeket érdemes megjegyezni a kérdéssel kapcsolatban:

– A dél-tiroli és osztrák állampolgárok egyes igazgatási kérdésekben való egyenlőségéről szóló törvény, 1979. január 25. (Ausztria) (a továbbiakban: *az osztrák törvény* vagy OT).¹⁹

– A külhoni szlovákokról és egyes törvények módosításáról, kiegészítéséről szóló, 1997. február 14-i, 70. számú törvény (Szlovákia) (a továbbiakban: *a szlovák törvény* vagy SZT).

– A világ bármely részén élő románoknak biztosított támogatásról szóló törvény, 1998. július 15., (Románia) (a továbbiakban: *a román törvény* vagy RT).

– Az Orosz Föderációnak a külföldön élő honfitársakkal kapcsolatos hivatalos politikájáról szóló szövetségi törvény, 1999. március (Orosz Föderáció) (a továbbiakban: *az orosz törvény* vagy OT).

– A Bolgár Köztársaság határain kívül élő bolgárokról szóló törvény, 2000. április 11. (Bulgária) (a továbbiakban: *a bolgár törvény* vagy BT).

– A szlovéniai és horvátországi olasz kisebbség kedvezményeiről szóló 2001. március 21-i 73. törvény (a Friuli-Venezia Giulia régió, Belluno tartomány és a vele szomszédos területek gazdasági tevékenységének és nemzetközi együttműködésének fejlesztéséről szóló 1991. január 9-i 19. jogszabály 14. cikkelye 2. §-ának hatályát meghosszabbító rendelkezés) (Olaszország) (a továbbiakban: *az olasz törvény* vagy az OLT).

– A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény, 2001. június 19. (2002. január 1-jén vált hatályossá) (Magyarország) (a továbbiakban: *a magyar törvény* vagy MT).

Ugyancsak említést érdemelnek az alábbi jogszabályok:

– A Szlovén Parlament határozata a szomszédos országokban élő szlovén kisebbségek helyzetéről és a Szlovén Köztársaság állami és egyéb szerveinek velük kapcsolatos teendőiről (1996. június 27.).

– A Belügyminiszter, a Védelmi Miniszter, a Külügyminiszter, a Munkaügyi Miniszter és a Közrendészeti Miniszter 4000/3/10e számú, 1998. április 15–29-i közös miniszteri határozata a görög származású albán állampolgárságú személyek részére kiállítandó különleges személyi igazolvány feltételeiről, érvényességéről és eljárási rendjéről (Görögország) (a továbbiakban: *a görög miniszteri határozat* vagy GMH).

A jogszabályok személyi hatálya

A román és az olasz törvény a határaikon kívül élő „közösségeik” és „kisebbségeik” említésére szorítkozik. A többi vizsgált törvény ezzel szemben részletesen meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeknek eleget kell tennie az egyénnek annak érdekében, hogy a törvény rá is alkalmazható legyen. Ezek a kritériumok az alábbiak:

Külföldi állampolgárság

Ez a kritérium e törvények ugyanazon gondolatmenetéből ered, és ennek következtében valamennyi vizsgált jogszabályban megtalálható (az orosz törvény részleges kivételével). Nincs minden esetben egyértelműen meghatározva (lásd a már említett román és olasz törvényeket, a bolgár törvény nem említi ezt mint kritériumot a 2. cikkelyben, de a második fejezetben már igen). A magyar törvény leszögezi, hogy a magyar állampolgárságot nem önkéntes lemondás következtében kellett elveszíteni a múltban ahhoz, hogy az egyén a törvény hatálya alá essen.

Meghatározott nemzetiséghez tartozás

Míg az olasz és román törvény nem tartalmaz egyértelmű kritériumokat a nemzetiségre vonatkozóan, a többi vizsgált törvény, ha eltérő mértékben is, de igen.

A szlovák törvény értelmében a szlovák „nemzeti származás” akár „három generációval korábbi közvetlen előd” esetében is fennáll (SZT 2. cikkely 3. §). A bolgár törvény értelmében legalább egy bolgár származású felmenővel kell rendelkezni (BT 2. cikkely). A magyar törvény szerint magyar „nemzetiségű” az, aki annak vallja magát (MT 1. cikkely). Az oroszok esetében honfitársak azok, akik „azonos nyelven, vallásban, kultúrában, hagyományokban és szokásokban osztoznak, továbbá ezek közvetlen lezármazottai” (OT 1. cikkely).

A nemzetiséghez tartozás igazolására a szlovák törvény egy „igazolási okiratot” tesz szükségessé, amely lehet születési anyakönyvi kivonat, keresztlevél, a nyilvántartási hivatal ilyen értelmű nyilatkozata, „nemzetiséget bizonyító okirat” vagy állandó tartózkodási engedély, ezek hiányában külföldön lévő szlovák honfitársi szervezet írásos tanúsítványa vagy két szlovák kivándorolt társának nyilatkozata szükséges (SZT 2. cikkely 4. §). A bolgár törvény értelmében az igazolást külföldi hatóságnak, a külföldön élő bolgárok egyesületének vagy a bolgár ortodox egyháznak kell kiállítania, ezek hiányában a bolgár származást bírói úton is igazolni lehet (BT 3. cikkely). Az egyén „szabad akaratán kívül” az orosz törvény a korábbi szovjet vagy orosz állampolgárságot, vagy az Oroszország/SZU/OSZSZSZK területén való tartózkodást, vagy kivándoroltaktól való közvetlen származást tanúsító „igazolási okiratokat” ír elő (ORT 4. cikkely).

A magyar származás igazolása összetettebb folyamat. Míg a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 1. cikkelyének 1. §-a úgy értelmezhető, hogy a magyar igazolványért folyamodó nyilatkozata elégséges, úgy tűnik,²⁰ hogy a szomszédos országokban a magyar nemzeti közösségeket képviselő szervezeteknek vizsgálniuk kell a kérvényező magyar származását az előírt ajánlás kiállítása – vagy megtagadása – előtt. Ugyanakkor a törvény nem részletezi azt, hogy a kérdéses szervezetek milyen kritériumokat alkalmaznak ennek során.

Külföldön való tartós tartózkodás

A bolgár és az orosz törvény előírásai értelmében az érintett személynek egy idegen állam területén kell állandó lakhellyel rendelkeznie (a kérdéses törvények 2., illetve 1. cikkelyei). Hasonlóan rendelkezik a román törvény is (1. cikkely). A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény értelmében csak a valamely szomszédos országban (kivételesen Ausztria) élők jogosultak a kérdéses kedvezmények igénybevételére (1. cikkely 1. §). Az olasz törvény kizárólag a horvátországi és szlovéniai olasz kisebbségre vonatkozik.²¹

Az anyaállami állandó tartózkodási engedély hiánya

Ezt a követelményt a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény tartalmazza (1. cikkely 1. §). Tény, hogy a magyarországi állandó tartózkodási engedély megszerzése alapul szolgál a magyar igazolvány

visszavonásához (21. cikkely 3 [b] §). Ezzel szemben a szlovák törvény arra ösztönzi a külhoni szlovákokat, hogy állandó szlovákiai tartózkodási engedélyért folyamodjanak (SZT 5. cikkely 3. §). A görög különleges személyi igazolvány egyben hároméves tartózkodási engedély is (GMH 3. cikkely).

Nyelvtudás

A szlovák törvény értelmében a „kivándoroltnak” legalább passzív szlovák nyelvismerettel kell rendelkeznie, amit tevékenységének eredményeivel, a tartózkodási helye szerint illetékes szlovák szervezet írásos igazolásával vagy legalább két szlovák kivándorolt nyilatkozatával tanúsíthat (SZT 2. cikkely 6. és 7. §-ok).

Kulturális öntudat

A szlovák törvény feltételezi a szlovák kultúra alapszintű ismeretét, amely a nyelvismerettel azonos módon igazolható (lásd fent). A bolgár törvény „bolgár nemzeti öntudatot” vár el (BT 2. cikkely).

Házastársak és kiskorú gyermekek

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény értelmében a kérelmezővel együtt élő házastárs és kiskorú gyermekek jogosultak a törvény biztosította kedvezmények és támogatások igénybevételére (1. cikkely 2. §). A görög miniszteri határozat kiterjeszti a görög származású albán állampolgárok számára biztosított kedvezményeket azok házastársára és leszármazottaira, amennyiben hitelt érdemlően, hivatalos dokumentumokkal tudják bizonyítani a vérségi kapcsolatot (GMH 1. cikkely 2. §). A szlovák törvény biztosította kedvezmények vonatkoznak a kivándoroltak 15 évnél fiatalabb és a Külhoni Igazolványában feltüntetett gyermekeire egyaránt (SZT 4. cikkely 1. §).

A törvény biztosította kedvezményekre való jogosultságot tanúsító okirat

A magyar, a szlovák és az orosz törvény a meghatározott kedvezményekre való jogosultságot adott okiratok birtoklásától teszi függővé. Így rendelkezik a görög miniszteri rendelet is.

A szóban forgó okiratok jellege nem minden esetben azonos.

A görög szabályozás értelmében ennek az okiratnak a megnevezése (a tulajdonos fényképét és ujjlenyomatát tartalmazó) személyi igazolvány,

amely érvényességi ideje három év (meghosszabbítható). Ez az igazolvány tartózkodási és munkavállalási engedély is egyben (lásd a görög Közrendészeti Minisztérium vonatkozó nyilatkozatát és körjegyzékét).

A szlovák Külhoni Igazolvány, amelyet meghatározatlan időre adnak ki, tartalmazza a tulajdonos személyi adatait, állandó lakhelyének címét (a kiskorú gyermekek adatait szintén fel lehet tüntetni az érintett személy kérelmére, amennyiben az összeegyeztethető a hatályos nemzetközi egyezményekkel). Ez az igazolvány önmagában nem tekinthető személyi igazolványnak, ugyanis csak a lakóhely szerinti állam által kiállított egyéb, a személyazonosság igazolására alkalmas igazolvánnyal együtt érvényes (SZT 4. cikkely 2. §). Az igazolvány tulajdonosa azonban bebocsátást nyer Szlovákiába írásos meghívás, vízum vagy tartózkodási engedély nélkül is.

A magyar igazolvány – mely öt évig vagy a tulajdonos 18. életévének eléréséig, illetve 60 év feletti személy esetében határozatlan ideig érvényes – tartalmazza a tulajdonos fényképét és valamennyi személyi adatát (21. cikkely 5. §).

Az orosz törvény értelmében a „honfitársakhoz” való tartozást – az orosz vagy kettős állampolgárok számára kiadott útleveleken kívül – az Orosz Föderáció diplomáciai vagy konzuli képviselői, illetve illetékes szervei által kiállított igazolással is tanúsítani lehet (ORT 3. cikkely). A tulajdonos fényképét nem tartalmazó igazolvány nem szolgál személyi igazolvánnyként.

Ami a kérdéses igazolványok kiállításával kapcsolatos eljárást illeti, az igazolványokat az anyaállam hatóságai adják ki: „egy, a magyar kormány által erre a célra kijelölt központi közigazgatási szerv” (19. cikkely 2. §); a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma (SZT 3. cikkely 1. §); az „illetékes hatóságok” vagy külföldön lévő orosz diplomáciai, konzuli képviselők (ORT 3. cikkely); a külföldiekért felelős rendőrkapitányság (GMH 1. cikkely).

A lakóhely szerinti állam területén működő anyaállami konzulátusoknak és nagykövetségeknek is lehet szerepük az eljárásban. A szlovák törvény 1. cikkelye értelmében a Külhoni Igazolványt a szlovák missziókon és konzulátusokon is lehet kérvényezni, amelyek megküldik a kérelmeket az ügyben döntő Külügyminisztériumnak. Az orosz diplomáciai és konzuli képviselők kiadhatnak orosz származást tanúsító igazolást (ORT 3. cikkely). A görög konzuli hatóságoknak nincs és nem is lehet szerepük a fo-

lyamatban, mivelhogy a különleges görög személyi igazolvány csak a görög területen tartózkodóknak adható ki (GMH 1. cikkely 1. §).

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény nem ruház semmilyen feladatot a magyar konzulátusokra és missziókra, de érdemi szerepet ad a külföldön élő magyarok szervezeteinek a folyamatban. A magyarigazolványt ténylegesen a magyar hatóságok állítják ki, amennyiben a kérelmező rendelkezik az ilyen, a kérelmező magyar nemzethez való tartozásáról szóló nyilatkozatának ellenőrzését és aláírása hitelesítését elvégző, valamint többek között a fényképét és személyi adatait is továbbító szervezetek valamelyikének ajánlásával (20. cikkely 1. §). A szóban forgó ajánlás hiányában a magyarigazolvány kiállítására nincs lehetőség,²² és nincsenek az ajánlás kiadását megtagadó szervezet döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségek sem. Amint arra már az előbbiekben is utaltunk, az ajánlószervezetek által követendő kritériumok nem világosak.

Ez előbbiektől lényegesen eltérő szerep hárul az ilyen szervezetekre a szlovák törvény értelmében. A törvény 2. cikkely 5. §-a értelmében ezek a szervezetek tanúsíthatják az egyén szlovák kisebbséghez való tartozását, amennyiben az nem rendelkezik a 2. cikkely 4. §-ban meghatározott hivatalos dokumentumokkal. Ezzel kapcsolatban fontos arra emlékezni, hogy a szlovák törvény egyértelmű kritériumot fogalmaz meg a szlovák származás megállapítására. A bolgár törvény (3. cikkely) ugyancsak lehetővé teszi, hogy az egyén a külföldön élő bolgárok valamely szervezete által kiadott igazolással tanúsítsa bolgár származását, és rögzíti azt is, hogy mi szorul bizonyításra (azaz legyen legalább egy bolgár nemzetiségű felmenő ági ronka).

A kedvezmények jellege

Oktatási és kulturális kedvezmények

Az e téren biztosított kedvezmények rendszerint: az anyaállam oktatási intézményeire szóló hallgatói ösztöndíjak, kulturális és oktatási intézmények (múzeumok, könyvtárak és archívumok) csökkentett díj melletti vagy ingyenes igénybevétele, támogatás a lakóhely szerinti államban az anyaállam nyelvén tanító oktatási intézményeknek (SZT 6. cikkely 1. §, ORT 17. cikkely, BT 9. és 10. cikkely, BT 7. cikkely, a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 4. és 9–14. cikkelyei), a diplomák kölcsönös el-

ismerése (lásd a tárgyban Ausztria és Olaszország között kötött számos egyezményt), egyetemi posztokhoz való hozzáférés biztosítása (OT 2. cikkely és 4. cikkely 2. §).

A fentiekén túlmenően a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 10. cikkelyének 1. §-a rendelkezéseket tartalmaz a határokon túl élő kisebbséghez tartozó, a lakóhely szerinti államban bármilyen területen felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak adható ösztöndíjakról, függetlenül a tanulmányok oktatási nyelvétől és tartalmától.

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 18. cikkelye rögzíti azokat az eseteket, amelyekben Magyarország támogatást adhat a magyarok külföldön működő, a magyar kultúra, irodalom és kulturális örökség átörökítését és megőrzését végző szervezeteinek.

Társadalombiztosítási ellátás és egészségügyi szolgáltatás

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 7. cikkelye értelmében a magyarigazolvánnyal rendelkező munkavállalók egészség- és társadalombiztosítási járulékot fizethetnek. A kétoldalú társadalombiztosítási egyezmények értelmében pedig az ilyen munkavállalók azonnali orvosi ellátásra jogosultak. A román törvény 2. cikkelye utal annak lehetőségére, hogy a román közösséghez tartozó személyek egyéni segítséget kaphassanak különleges egészségügyi esetekben. A külföldön élő szlovákok kérelmezhetik a társadalombiztosítási járulék-fizetés alóli mentesítésüket külföldön, amennyiben megfelelnek a vonatkozó törvény biztosította jogok szlovákiai igénybevételéhez előírt feltételeknek (6. cikkely 1 [d] §).

Utazási kedvezmények

E kedvezmények körébe tartoznak az anyaállamba vagy annak területén utazók számára megállapított külön díjszabások (a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 8. cikkelye, a szlovák törvény 6. cikkelyének 3. §-a külön díjszabásról rendelkezik a nyugalmazott, rokkant és idős kivándoroltak részére is).

Munkavállalási engedélyek

A szlovák törvény értelmében a szlovák Külhoni Igazolvánnyal rendelkező álláskeresőknek nem kell munkavállalási vagy állandó szlovákiai tartózkodási engedélyért folyamodniuk (6. [b] cikkely). A szomszédos országok-

ban élő magyarokról szóló törvény szerint kivételes esetekben három hónapot meg nem haladó érvényességű munkavállalási engedély adható a nemzeti kisebbséghez tartozó külföldi állampolgárságú személynek a munkaerőpiaci helyzet előzetes vizsgálata nélkül (15. cikkely), továbbá az ilyen személyek kérhetik a munkavállalás jogi feltételei teljesítésével összefüggésben felmerült költségeik megtérítését (16. cikkely).

Mentesítés a vízumkötelezettség alól

A szlovák törvény értelmében a Külhoni Igazolvánnyal rendelkező, Szlovákia területére belépni szándékozó személyeknek nem kell vízummal vagy meghívólevéllel rendelkezniük, amennyiben az összeegyeztethető a hatályos nemzetközi egyezményekkel (5. cikkely 1. §). Az osztrák törvény 5. cikkelye értelmében a törvény által meghatározott dél-tiroliaknak nincs szükségük vízumra az Ausztriában való tartózkodáshoz.

Felmentés a tartózkodási engedély megszerzése alól és a tartózkodással összefüggésben felmerülő költségek megtérítése, illetve a költségek alól való mentesítés

A szlovák kivándoroltak hosszú időre nyernek bebocsátást Szlovákia területére a Külhoni Igazolvány alapján (5. cikkely 1. §). A görög különleges személyi igazolvány egyben tartózkodási engedély is annak az érvényességéig (három év, amely meghosszabbítható) (GMH 1. és 3. cikkelyei).

A bolgárok a tartózkodásukkal vagy bolgár földön történő letelepedésükkel kapcsolatban külön költségek elszámolására jogosultak (6. cikkely 2. §). A román törvény lehetővé teszi a Romániában tanulmányokat folytatni szándékozó hallgatóknak, hogy ingyen szállást kaphassanak a diák-szállókban a romániai tartózkodásuk időtartamára (a kormány egyéb támogatási formákat is biztosíthat) (9. cikkely).

Tulajdonszerzés

A szlovák törvény 6. cikkelyének 2. §-a értelmében a kivándoroltak birtokolhatnak és vásárolhatnak ingatlant (Szlovákiában). A bolgár törvény szerint a nemzeti kisebbséghez tartozó külföldiek részt vehetnek a privatizációban, visszaszerezhetik tulajdonukat, és örökölhetnek ingatlant (8. cikkely).

Állampolgárság megszerzése

Az orosz törvény (11. cikkelye) értelmében a „honfitársak” egyszerű kérelmekre azonnal orosz állampolgárságot szerezhetnek. A szlovák törvény 6. cikkelyének 1 (c) §-a értelmében a „kivándoroltak” kérvényezhetik a szlovák állampolgárságot, amennyiben kiemelkedő személyiségekről van szó.

A jogszabályok területi hatálya

A nemzeti kisebbséghez tartozó külföldiek rendszerint az anyaállam területén vehetik igénybe a vonatkozó törvények biztosította kedvezményeket.

A szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény értelmében egyes kedvezmények a lakóhely szerinti államban is igénybe vehetők (lásd 10. cikkely a lakóhely szerinti államban magyar nyelven oktató közoktatási vagy „bármely felsőfokú oktatási intézményben” tanulmányokat folytató hallgatók számára biztosított kedvezményeiről; 12. cikkely a külföldön élő magyar tanárok kedvezményeiről; 13. cikkely a kapcsolódó tanszékeken folytatott tanulmányokról; 14. cikkely a „Szülőföldön nyújtható oktatási támogatásról”; 18. cikkely a „Határon túli szervezetek támogatásáról”).

D) ÉRTÉKELÉS A NEMZETI KISEBBSÉGEK SZÁMÁRA KEDVEZMÉNYEKET NYÚJTÓ, ANYAÁLLAMI BELSŐ JOGSZABÁLYOKNAK AZ EURÓPAI NORMÁKKAL, VALAMINT A NEMZETKÖZI JOG NORMÁIVAL ÉS ELVEIVEL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉRŐL²³

A nemzeti kisebbségek megfelelő és hatékony védelme mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének egyik aspektusa, továbbá az európai stabilitás, demokrácia, biztonság és béke előmozdításában betöltött kiemelkedő fontossága számos esetben megerősítésre és hangsúlyozásra került. A vonatkozó nemzetközi egyezmények maradéktalan teljesítése – elsősorban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája, továbbá, bár kevésbé specifikusan, az Emberi Jogok Európai Konvenciója – az Európa Tanács valamennyi tagállama számára prioritássá vált.

Ennek ellenére a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaállamok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, amennyiben hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez.

A kétoldalú barátsági együttműködési és kisebbségvédelmi egyezmények megkötésének gyakorlata máris élvezi a nemzetközi közösség ösztönzését és támogatását, de egyben alapos vizsgálódását is.

Az utóbbi idők azon fejleménye, hogy az anyaállamok belső jogszabályok és egyéb szabályok révén különleges jogokat biztosítanak nemzeti kisebbségeiknek, egészen az utóbbi időkig nem keltette fel a figyelmet, és minimális vagy semmilyen érdeklődést sem váltott ki a nemzetközi közösségből. Eddig nem történtek kísérletek a szóban forgó jogszabályok és egyéb szabályok felülvizsgálatára és koordinálására. Ennek ellenére a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény elfogadását övező kampány azt mutatja, hogy szükség van az ilyen jogszabályok és egyéb szabályok, valamint a nemzetközi jog és a kisebbségvédelemmel kapcsolatos európai normák közötti kompatibilitás vizsgálatára.

A Bizottság véleménye szerint az államoknak lehetőségük van egyoldalú intézkedések foganatosítására a nemzeti kisebbségeik védelme érdekében, függetlenül attól, hogy azok a szomszédos országokban vagy máshol élnek; ez az alábbi elvek tiszteletben tartásától függ:

a) az államok területi szuverenitása; *b)* *pacta sunt servanda* (kötelezettségek jóhiszemű teljesítése); *c)* baráti kapcsolatok az államok között; *d)* az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különösen a (negatív) diszkrimináció tilalma.

a) Az államok területi szuverenitásának elve

Az államok kizárólagos szuverenitással, ennél fogva joghatósággal rendelkeznek a nemzeti területük felett.²⁴ Ez elméletben azt jelenti, hogy joghatósággal rendelkeznek valamennyi, a területükön tartózkodó személy, ott található ingatlan és ott folytatott tevékenység vonatkozásában, akárcsak a belső vizeken, a felségvizeken és a területük feletti légtérben. Egyetlen más állam vagy nemzetközi szervezet sem gyakorolhat joghatóságot egy másik állam területén az érintett állam beleegyezése nélkül. A nemzetközi közjog

azonban különleges felhatalmazást ad az államoknak nagykövetségi épületeik, hajóik és állampolgáraik tekintetében.

A törvényhozói, adminisztratív (és bírói) cselekedetek mind ennek a szuverén joghatóságnak a kifejeződései: ezen intézkedések természetes címzettjei az adott ország lakossága, és az alkalmazás természetes helye az adott állam nemzeti területe.

Ezzel összefüggésben vetődik fel az első kérdés: lehet-e a területen kívüli hatállyal rendelkező jogszabályok elfogadásának pusztán *per se* a másik érintett állam vagy államok belügyeibe való beavatkozásnak és ebből adódóan az államok területi szuverenitása elvének megsértéseként értékelni?

A mindenre kiterjedő válasz megadása érdekében különbséget kell tenni – a területen kívüliség tartalma tekintetében – egy adott állam jogszabálya által egy másik államnak az utóbbi állam területén vagy azon kívül tartózkodó állampolgárára gyakorolt hatása és az államhatalomnak az államhatáron kívül történő gyakorlása között.

i. Az állam külföldi állampolgárokra vonatkozó jogszabályainak hatása

A Bizottság megítélése szerint az a pusztán tény, hogy egy adott jogszabály címzettjei külföldi állampolgárok, nem jelenti a területi szuverenitás elvének megsértését. Valóban számos példa van olyan törvénykezési gyakorlatra, amely a külföldi állampolgárságot, nem egy adott országét, hanem általánosságban véve, „összekötő kapocsként” kezeli (ilyenek például a nemzetközi magánjognak az állam büntető joghatóságára vonatkozó rendelkezései). Ezek mind összhangban vannak a nemzetközi jog alapelveivel.

Az államok legitim módon hozhatnak olyan jogszabályokat és egyéb szabályokat, amelyeknek alanyai külföldi állampolgárok, ameddig az ilyen jogszabályok és egyéb szabályok csak az ország határain belül érvényesülnek. Például az államok egyoldalúan dönthetnek úgy, hogy meghatározott számú ösztöndíjat adnak az arra érdemes, az ösztöndíjukat adó állam egyetemén továbbtanulni kívánó külföldi hallgatóknak.

Abban az esetben, amikor egy jogszabály kimondottan más államokban élő külföldi állampolgárokra irányul, a jogszabály legitimitása már nem olyan egyértelmű. Valójában nem várható el, hogy az érintett egyén állampolgárság szerinti országának ne legyen véleménye a kérdésről.

Néhány területen, így az oktatás és kultúra terén, bizonyos nyilvánvaló kulturális célok²⁵ követő, az államok által alkalmazott gyakorlatok alakultak ki az idők folyamán. A baráti kapcsolatokat ápoló országok között többnyire elfogadott, hogy az egyes államok ösztöndíjakat ítélnék oda nemzeti kisebbséghez tartozó külföldi hallgatóknak, hogy azok az anyaállam nyelvén tanulhassanak külföldi oktatási intézményekben. Ezeket az oktatási intézményeket másfelől gyakran az anyaállam finanszírozza. Szintén elfogadott az, hogy az államok külföldi hallgatóknak – nemzeti hovatartozásuktól függetlenül – biztosított ösztöndíjak révén elősegítik az adományozó állam nyelvének és kultúrájának tanulmányozását.

A Konvenciót ratifikálta, többek között, Bulgária 1991. szeptember 2-án, Görögország 1962. január 10-én, Magyarország 1989. november 16-án, Olaszország 1957. május 15-én, Románia 1991. december 19-én, Oroszország 1991. február 21-én, Szlovákia 1990. május 10-én és Szlovénia 1992. július 2-án.

Ha létezik nemzetközi szokásjog a fent felsorolt területeken, úgy az állampolgárság szerinti ország egyetértése feltételezhető, és az anyaállamok ennek fényében egyoldalú adminisztratív és törvényhozási intézkedéseket hozhatnak.²⁶ Továbbá, ha az anyaállam egyoldalú intézkedéseket tesz az adott lakóhely szerinti államban élő nemzeti kisebbségével való kedvezményes bánásmód érdekében, az utóbbi állam később feltételezheti, hogy az anyaállam egyetért hasonló intézkedések megtételével az állampolgárai vonatkozásában.

Az egyezmények vagy a nemzetközi szokásjog által le nem fedett területeken ezzel szemben az anyaállam intézkedései által érintett lakóhely szerinti állam egyetértésének explicitnek kell lennie. Példának okáért, ha egy állam egyoldalúan úgy dönt, hogy ösztöndíjakat ad a határain túl élő kisebbségéhez tartozók számára, függetlenül az ilyen személyek tanulmányai és az anyaállam közötti kapcsolatokról, azt az érintett lakóhely szerinti állam belügyeibe (például oktatási politikájába) való beavatkozásként lehet értékelni.

ii. Az államhatalom nemzeti határokon kívüli gyakorlása

Ezzel ellentétes megengedő szabály hiányában – amely lehet nemzetközi szokásjog vagy egyezmény²⁷ – egyetlen állam sem gyakorolhatja hatalmát semmilyen formában más államok területén.²⁸

Az államok által más országokban bejegyzett nem kormányzati egyesületeknek biztosított adminisztratív, kvázi hivatalos kompetenciák az államhatalom indirekt megnyilvánulásának formái: mint ilyenek, nem megengedettek, hacsak erre külön engedély nincs.

Az ilyen kompetenciák biztosítása különösen problematikus azokban az esetekben, amikor a lakóhely szerinti állam joga a kérdéses kompetenciákat nem ismeri el, és nem is szabályozza. Ilyen esetekben, a szóban forgó kompetenciák gyakorlása során az egyesületek felett nem lenne hatékony jogi kontroll: a lakóhely szerinti állam hatóságainak fennállna ugyan a joghatóságuk, de nem találnának alapot a cselekvéshez a miatt a fentebb már említett ok miatt, hogy nincsenek azokkal kapcsolatos rendelkezések a jogrendben. Az anyaállamok pedig, annak ellenére, hogy megteremtették a kérdéses jogszabályok meghozatalához szükséges alapokat, nem rendelkezének a másik államban joghatósággal, tekintve, hogy az egyesületek külföldön lettek bejegyezve, és ott fejtik ki tevékenységüket. Ez hatványozottan igaz akkor, amikor a kérdéses kompetenciák gyakorlásának feltételei és határai nem lettek egyértelműen rögzítve a kompetenciák forrásául szolgáló jogszabályban.

A Bizottság véleménye szerint, ha az anyaállam bármilyen tanúsítványt kér in situ, akkor a természetes közreműködők a konzuli hatóságok lehetnének: ezek, összhangban a nemzetközi joggal²⁹, megfelelő felhatalmazással rendelkeznek a lakóhely szerinti állam részéről annak érdekében, hogy a fogadó állam területén hivatalos cselekményeket foganatosíthassanak. Ezeknek a hivatalos cselekményeknek közösleges cselekményeknek kell lenniük, és a konzulátusokra nem szabad olyan feladatokat bízni, amelyek túlmennének az általánosan elfogadott és engedélyezett gyakorlaton.

Ez utóbbi tekintetben, és utalva a számos vizsgált jogszabályban megfogalmazott követelményre, hogy a nemzeti kisebbségek számára biztosított kedvezmények igénybevételében érdekelt külföldiek nemzeti származását igazoló okiratokat kell beszerezni, a Bizottság úgy véli, hogy kívánatos (bár a nemzetközi jog nem rendelkezik erről), hogy a vonatkozó jogszabály pontosan határozza meg a nemzetiségi háttér értékelése során követendő kritériumokat. Ez megakadályozná, hogy a konzulátusok diszcrecionális és – formális és lényegi bírói felülvizsgálati lehetőség hiányában – várhatóan önkényessé váló kompetenciákat kapjanak. E tekintetben a Bizottság, mutatis mutandis, utalni szeretne a Keretegyezményre, amely,

amellett, hogy rögzíti az egyén szabad döntésének elvét a valamely kisebbséghez való tartozást illetően, nem akadályozza meg az államokat abban, hogy bizonyos kritériumok teljesítésétől tegyék függővé az adott kisebbséghez tartozó személyek számára biztosított kedvezmények igénybevételeit. Más szóval, az egyén személyes választása szükséges elem, de nem elégséges a meghatározott kedvezmények igénybevételehez való jogosultság fennállásához.

Hasonló megfontolások vonatkoznak a nemzeti kisebbségek határon túli szervezeteire is. A Bizottság nézete szerint az ilyen szervezeteknek lehet szerepük abban az esetben, ha az az anyaállam által kért pontos, jogszabályokban meghatározott és egyéb bizonyító erejű okiratok hiánya miatt szükséges információk megadására szorítkozik, vagy nem kötelező erejű informális ajánlást kell tenniük az anyaállam konzuli hatóságai számára. Például a hivatalos okiratok hiányában nyilatkozhatnak arról a körülményről, hogy egy adott személy nagyapja az anyaállam állampolgára volt.

b) A pacta sunt servanda elve

Az egyezményeket tiszteletben kell tartani, és jóhiszeműen kell teljesíteni.³⁰ Amennyiben egy állam részese valamely, a kisebbségvédelemmel kapcsolatos vagy azzal összefüggésben rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú egyezménynek,³¹ köteles valamennyi, az egyezményben vállalt kötelezettségét teljesíteni, ideértve: az egyezmény megvalósítását értékelni vagy az egyezmény által az érintett kisebbségnek biztosított jogok lehetséges bővítését, módosítását megvitatni, hivatott kétoldalú tárgyalásokon való részvételre.

Amennyiben a fenti kétoldalú tárgyalások megtartásából esetlegesen származó nehézségek a beavatkozás alternatív és egyoldalú formáit eredményeznék az egyezmény által már felölelt kérdésekben, úgy az az egyezmények jóhiszemű teljesítése kötelezettségének megsértésével érne fel, ha csak a vitás kérdések rendezésére létező összes procedúrát (ideértve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa és a Nemzetközi Békéltető és Döntőbíróóság beavatkozásának kérését) jóhiszeműen³² igénybe nem vették, és azok nem vezettek eredményre.

A nemzeti kisebbségek számára kedvezményeket biztosító jogszabályoknak és egyéb szabályoknak nem szabad a már meglévő kétoldalú egyezmények által kimutathatóan érintett kérdésekre irányulniuk, kivéve, ha konzultációt folytattak az érintett állampolgárság szerinti országgal, és az jóváhagyta, vagy implicit – de egyértelmű – módon, kifogások nélkül elfogadta a tervezett intézkedéseket.

Hasonló megfontolások igazak a már meglévő egyezmények rendelkezései által nem érintett kérdésekre is.

c) A jószomszédi kapcsolatok elve

A Közép- és Kelet-Európa országai közti kapcsolatot biztosító kétoldalú egyezmények keretét a jószomszédi kapcsolatok elve biztosítja, amely egyben a kérdéses egyezmények fő célkitűzése is.

Az államoknak a baráti államközi kapcsolatok eléréséhez fűződő kötelezettsége egy, a fenténél általánosabb elvből ered. A Keretegyezmény 2. cikkelye megfogalmazza a jószomszédi viszony, az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés elveit. Napjainkban a baráti államközi kapcsolatokat egyhangúlag az európai béke és stabilitás előfeltételének tekintik.

Ennek megfelelően az államoknak tartózkodniuk kell az egyoldalú intézkedésektől, amelyek kockára tehetik és veszélyeztethetik a más államokkal való együttműködés légkörét.

A vizsgált jogszabályok a fentebb elemzett okoknál fogva érzékeny kérdéseket érintenek. A jogszabályok egy meghatározott aspektusa olyan kérdéseket vet fel, amelyeket alaposabban is meg kell vizsgálni: az anyaállam által kibocsátott igazolványok, amelyek igazolják a tulajdonos nemzeti kisebbséghez tartozását, valamint különösen a kérdéses igazolványok kiadásának módzatai.

A kérdéses igazolvány és annak különböző formái (lásd fent) mellett kiálltak az ezeket bevezető országok, arra hivatkozva, hogy azok egyszerűsítik az egyén által követendő, a kérdéses jogszabályok által biztosított kedvezmények igénybevételéhez szükséges adminisztratív lépéseket.

Abban a mértékben, amennyire a kérdéses igazolványok megkönnyítik a szóban forgó kedvezmények igénybevételét, a Bizottság elismeri, hogy

az igazolványok hasznosak lehetnek. Ugyanakkor észrevételezi azt is, hogy több országban ezek az igazolványok rendelkeznek a személyi igazolványok jellemzőivel: tartalmazzák a tulajdonos fényképét, valamennyi személyi adatát, és utalnak annak a származására. Nagyon valószínű, hogy ezeket az igazolványokat személyi igazolványként használják tulajdonosaik, legalábbis az anyaállam területén.

Ebben a formában az igazolványok politikai köteleket teremtenek az igazolványokat birtokló külföldiek és anyaállamuk között, ami érthető aggodalmat kelt a lakóhely szerinti államokban, amelyekkel a Bizottság véleménye szerint a kérdéses igazolványok megalkotására irányuló tevékenység előtt konzultálni kellett volna.

A Bizottság véleménye szerint ahhoz, hogy ezeket az igazolványokat csak mint az adminisztratív teendők leegyszerűsítésének eszközét alkalmazzák, az igazolványoknak csak a jogszabályok vagy egyéb szabályok által biztosított kedvezmények igénybevételére való jogosultságot kellene tanúsítaniuk. Az igazolványoknak nem kellene a tulajdonos és az anyaállam közötti politikai kötelek létrehozására irányulnia, és nem kellene helyettesítenie az állampolgárság szerinti ország által kibocsátott személyi igazolványokat.

d) Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása. A diszkrimináció tilalma

Az államok kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogokkal kapcsolatos azon nemzetközi egyezményeket, amelyeknek részesei. Ennek megfelelően, hatalmuk gyakorlása során mindig tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. Ezek közül a diszkrimináció tilalmáról rendelkezik, többek között, az ENSZ Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja³³, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya³⁴ és a Keretegyezmény³⁵.

Különösen az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményben (a továbbiakban: „az Egyezmény” vagy ECHR) részes államok kötelesek biztosítani az Egyezményben foglalt jogok megkülönböztetéstől mentes gyakorlását valamennyi, a joghatóságuk alá tartozó személy részére.³⁶ Az állam felelősségét ugyancsak megfogalmazza az

Egyezmény 1. cikkelye a területen kívüli hatályú intézkedésekért: valamennyi egyén, legyen az külföldi vagy saját állampolgár, az adott állam joghatósága alá kerülhet.

A jelen tanulmány tárgyául szolgáló jogszabályok és egyéb szabályok kedvezményeket kívánnak biztosítani bizonyos egyéneknek, azaz bizonyos nemzetiségű külföldi állampolgároknak. Ennek eredményeként eltérő bánásmódot eredményeznek (a kedvezményezett egyének és az anyaállam állampolgárai között, a kedvezményezett egyének és a lakóhely szerinti állam más állampolgárai között, a kedvezményezett egyének és a más nemzetiségekhez tartozó külföldiek között), ami – alapvetően etnikai alapú – diszkriminációt jelent, megsértve ezzel a diszkriminációmentesség fent ismertetett kritériumát.

Diszkriminációra az Egyezmény által garantált jog tekintetében kell hivatkozni. A vizsgált jogszabály által biztosított kedvezmények közül nem mindegyik utal, legalábbis első ránézésre, az Egyezmény által elismert jogokra. Néhány, az Egyezmény által biztosított jog azonban odaillő lehet: elsősorban az I. Jegyzőkönyv 2. cikkelye, talán az Egyezmény 8. cikkelye és az I. Jegyzőkönyv 1. cikkelye.

A strasbourgi esetjog³⁷ mutatja, hogy azonos helyzetű személyekkel szembeni eltérő bánásmód³⁸ nem mindig tilos: azokban az esetekben nem az, amikor a bánásmódbeli különbséget objektíven és ésszerűségi kritériumok szerint indokolni lehet, figyelembe véve az alkalmazható méltányosság határait. Az indokot a követett (és szükségszerűen legitím) célokkal és az intézkedés hatásaival szembeállítva kell értékelni, tekintettel a demokratikus társadalmakban uralkodó általános elvekre (ésszerű arányosságnak kell fennállnia a követett legitím cél és az alkalmazott eszközök között).

A 14. cikkely tiltja az egyének megkülönböztetését helyzetük szerint, és egy bővíthető listát tartalmaz azokról az indokokról (nyelv, vallás és származás), amelyek alapján tilos megkülönböztetést alkalmazni. Ami a kérdéses jogszabályok és szabályok által biztosított megkülönböztetett bánásmód alapjait illeti, a Bizottság véleménye szerint az a körülmény, hogy a lakosság egy részének kevésbé előnyös bánásmódban van része csak azért, mert nem tartozik egy adott nemzeti csoporthoz, önmagában még nem diszkriminatív, és nem is ellentétes a nemzetközi jog elveivel.³⁹ Etnikai alapon valóban gyakran kerül sor hasonló bánásmódbeli különbségekre, pél-

dául az állampolgársági törvényekben.⁴⁰ Ennek a kritériumnak az elfogadhatósága természetesen a követett cél függvénye.

A fentiekre való tekintettel, a kérdéses jogszabály által biztosított kedvezmény jellegét illetően a Bizottság célszerűnek tekinti, hogy különbséget tegyenek az oktatás és kultúra területére, valamint a többi területre vonatkozó kedvezmények között.

Ami az előbbieket illeti, az általuk megtestesített megkülönböztetett bánásmódot meg lehet indokolni az intézkedés által megcélzott népesség és az anyaállam lakossága közötti kulturális kapcsolatok elmélyítésének legitím célkitűzésével. Az elfogadhatóság érdekében a biztosított kedvezményeknek valóban kötődniük kell az állam kulturális életéhez, és azzal arányosnak kell lenniük. A Bizottság nézete szerint például az oktatási támogatások nemzetiségi kritériumok szerinti odaítélésének indoklása, az érintett egyén által folytatott tanulmányok jellegétől függetlenül, nem állna biztos lábakon.

A Bizottság véleménye szerint az oktatási és kulturális területen kívül más területeken csak kivételes esetekben biztosítható kedvezményes bánásmód akkor, ha az kimutathatóan az anyaállammal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul, és arányos az elérni kívánt céllal (például a kedvezményes bánásmód olyan kedvezmények igénybevételét segíti elő, amelyek az anyaállammal nem azonos nemzetiségű külföldi állampolgárok számára is elérhetőek).

E) KÖVETKEZTETÉSEK

A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti állam tartozik felelősséggel. A Bizottság tudomásul veszi ugyanakkor, hogy az anyaállamok szintén szerepet játszanak kisebbségeik védelmében és megőrzésében, az őket összekötő nyelvi és kulturális kötelek szorosan tartásának céljával. Európa az egymásba fonódó nyelvi és kulturális hagyományok sokféleségén alapuló kulturális egységként fejlődött; a kulturális sokféleség gazdagságot jelent, és e gazdagság elfogadása az európai béke és stabilitás előfeltétele.

A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy a kisebbségvédelem jelenlegi kereteinek tiszteletben tartása elsőbbséget kell hogy élvezzen. Európai kez-

deményezések kereteiben e területen két- és többoldalú szerződések jöttek létre. A szerződéses megközelítés hatékonyságát aláaknázhatja, ha ezeket a szerződéseket nem jóhiszeműen és az államok közötti jószomszédi kapcsolatok alapelveinek fényében értelmeznék és hajtánák végre.

Az államok által elfogadott, a kisebbségeikhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések – ennek gyakorlata a Bizottság véleménye szerint még nem rendelkezik elégséges hagyománnyal (*diuturnitas*) ahhoz, hogy nemzetközi szokássá váljon – csak akkor jogszerűek, ha az államok területi szuverenitásának, a megkötött szerződések betartásának (*pacta sunt servanda*), az államok közötti baráti kapcsolatok és az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletének, különösen a diszkrimináció tilalmának alapelveit tiszteletben tartják.

Ezeknek az alapelveknek a tiszteletben tartása azt igényelheti, hogy a szóban forgó intézkedések bizonyos sajátosságait figyelembe vegyék, így különösen:

– Az állam kibocsáthat idegen állampolgárokra vonatkozó jogi aktusokat, amennyiben ezek hatása határain belül érvényesül.

– Amikor e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárokra nézve külföldön fejtsék ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének vélelmezését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni.

– Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat egy más államban bejegyzett nem kormányzati egyesületre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban (*in situ*) csak a konzuli hatóságok közbejöttével szerezhető meg, ez utóbbiak általánosan elfogadott rendeltetését is figyelembe véve. Előnyös, ha a vonatkozó törvények és rendeletek pontos kritériumok felsorolásával határozzák meg alkalmazási körüket. Az egyesületek tájékoztatással szolgálhatnak e kritériumok tekintetében az azokat aláíró hivatalos dokumentumok hiánya esetén.

– A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályzó egyoldalú intézkedések a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegeyzése vagy azok hallgatólágos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak. A kétoldalú szerződések végrehajtását vagy ér-

telmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek az eljárások nem bizonyultak eredményesnek.

– Az anyaország által kibocsátott közigazgatási okmány csak tulajdonosának a vonatkozó törvények és rendeletek alapján járó kedvezményekre történő jogosultságát igazolhatja.

– A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi, és e célhoz mértén arányos.

– Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, amennyiben ez legitim célt követ, és a célhoz mértén arányos.

JEGYZETEK

¹ Bővebb leírásért lásd: J. Marko – E. Lantscher – R. Medda: *Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*. 2001.

² A továbbiakban vizsgálandó jogszabályokban a „nemzetiség” szó helyenként az „állampolgársággal” azonos tartalommal szerepel. Jelen tanulmány esetében azonban a „nemzetiség” szó jogi köteleket jelent az egyén és az állam között, és nem utal az egyén nemzeti származására (lásd a Nemzetiségekről szóló Európai Konvenció 2. cikkelyét).

³ Lásd a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (a továbbiakban: *Keretegyezmény*) 1. cikkelyét.

⁴ Európában számos procedúra létezik a kisebbségek védelmével kapcsolatban. Itt elsősorban az Emberi Jogok Európai Konvenciója által meghatározott mechanizmusról (annak egyéni és államközi alkalmazásairól), továbbá a Keretegyezmény keretében az Európa Tanács Miniszteri Tanácsa és Tanácsadó Bizottsága által az érintett országok jelentése alapján végzett megfigyelői tevékenységről van szó. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának és az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportjának tevékenységére szintén utalni kell.

⁵ Míg az Åland-szigetek körül kialakult vita rendezése 1920-ban sikeres volt, a háborút követő békeszerződésekből eredő fő kisebbségügyi problémák megoldatlanok maradtak.

- ⁶ A Jelentés elsősorban a kelet- és közép-európai kisebbségvédelem elmúlt egy évtizedével foglalkozik. Ugyanakkor számos más, a következtetések szempontjából releváns példa is van (az ausztriai szlovén és horvát kisebbségek védelme az 1955-ös Osztrák Államszerződés 7. cikkelye szerint).
- ⁷ Egyezmény a Német Szövetségi Köztársaság és a Lengyel Köztársaság között a Jószomszédi Kapcsolatokról és Barátsági Együttműködésről (1991. június 17.); Egyezmény a Német Szövetségi Köztársaság és Bulgária között a Baráti Kapcsolatokról és Európai Partnerségről (1991. október 9.); Egyezmény a Német Szövetségi Köztársaság és a Magyar Köztársaság között a Baráti Együttműködésről és Európai Partnerségről (1992. február 6.); Egyezmény a Német Szövetségi Köztársaság és Románia között a Baráti Együttműködésről és Európai Partnerségről (1992. április 21.).
- ⁸ Egyezmény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a Jószomszédi Kapcsolatok és Együttműködés Alapjairól (1991. december 6.); Egyezmény a Magyar Köztársaság és Szlovénia között a Barátságáról és Együttműködésről (1992. december 1.); Egyezmény a Magyar Köztársaság és Horvátország között a Baráti Kapcsolatokról és Együttműködésről (1992. december 16.).
- ⁹ A kisebbségvédelmi egyezmények megkötése a „tolerancia, prosperitás, stabilitás és béke előmozdítása érdekében” (lásd a Keretegyezmény Magyarító Jelentését) benne foglaltatik a Keretegyezmény 18. cikkelyének 1. §-ában. Ennek értelmében az államok „igyekeznek, amennyiben szükséges, két- és többoldalú egyezményeket kötni más államokkal, különösen a szomszédos államokkal az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme érdekében”. Ugyanezt szorgalmazza a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum (1999) is. Az ENSZ ugyancsak ösztönzi a két- és többoldalú egyezmények megkötését: lásd az Emberi Jogi Bizottság 1995. február 22-i határozatát, UN Doc. E/CN.4/1995 L. 32.
- ¹⁰ Lásd az Európai Stabilitási Paktum Nyitó Konferenciájának Zárónyilatkozatát a 94/367/CFSP: Tanácsi Határozat (1994. június 14.) a Tanács által elfogadott közös fellépés folytatásáról a Maastrichti Szerződés J.3. cikkelye és a Stabilitási Paktum Nyitó Konferenciája alapján.
- ¹¹ Lásd a Stabilitási Paktum Zárónyilatkozatának 6. és 7. §-át.
- ¹² Egyezmény a Magyar Köztársaság és Szlovákia között a Jószomszédi Kapcsolatokról és a Baráti Együttműködésről (1995. március 19.); Egyezmény a Magyar Köztársaság és Románia között az Egyetértésről, Együttműködésről és Jószomszédi Kapcsolatokról (1996. szeptember 16.).
- ¹³ Amennyiben mindkét szerződő fél egyszerre anyaország és állampolgárság szerinti ország, a vonatkozó egyezmény kölcsönös kötelezettségeket tartalmaz. Más esetekben az egyezmény csak az állampolgárság szerinti ország számára határoz meg kötelezettségeket (ez utóbbira példa az 1991-ben aláírt német–lengyel Egyezmény a Jószomszédi Kapcsolatokról és Baráti Együttműködésről).

- ¹⁴ Általánosan elterjedt gyakorlat az államok körében, hogy olyan kétoldalú kulturális együttműködési egyezményt kötnek, amelynek rendelkezései közül néhány kifejezetten a nemzeti kisebbségek képzésében részt vevő tanárok képzéséről vagy más módon való támogatásáról szól. Ezeket az egyezményeket rendszerint minisztériumok közötti együttműködés keretében hajtják végre, illetve egészítik ki.
- ¹⁵ Lásd ugyanakkor az Ausztria és Olaszország között 1971. július 17-én kötött egyezményt (amelyet az 1969-es művelési terv – „calendario operativo” – szerint kötöttek) az 1947-es Gruber–de Gasperi egyezményrel kapcsolatos vitáknak az 1957. április 29-i, a vitás kérdések békés rendezéséről szóló európai konvenció biztosította mechanizmusok révén történő rendezéséről.
- ¹⁶ Lásd Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága. Jog és külpolitika. *Science and Technique of Democracy*, No. 24, p. 14. Lásd a Keretegyezmény 2. cikkelyét.
- ¹⁷ Az elemzés a Bizottság Titkársága figyelmébe ajánlott anyagokon alapul.
- ¹⁸ Néha a kétoldalú egyezmények által nem szabályozott kérdéseket, például egészségügyi és más kérdéseket az anyaállam és a lakóhely szerinti állam regionális szervei közötti informális (magánjogi) egyezmények szabályoznak. A kedvezményes elbánás kedvezményezettjei nem feltétlenül tartoznak a kisebbséghez, de valamennyien a kisebbségek lakta térségben élnek (lásd például a Tirol és Dél-Tirol közötti kapcsolatokat).
- ¹⁹ A kérdéses törvényt módosította az osztrák tudományügyi és közlekedési miniszter egyik határozata. (Lásd Bundesgesetzblatt der Republik Österreich 1. August 1997, Teil I.) Manapság a tiroliak beiratkozhatnak az osztrák egyetemekre, amennyiben német tannyelvű középiskolában végeztek, és a német vagy latin nyelvi kisebbséghez tartoznak.
- ²⁰ A törvény 20. cikkelye nem részletezi az ajánlószervezetek szerepét. A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma azonban rámutatott a 2001. szeptember 14-i beadványában (CDL [2001] 93), hogy feladatuk lesz a magyar kisebbséghez való tartozás objektív kritériumai fennforgásának megállapítása.
- ²¹ E tekintetben említést érdemel, hogy a szlovén és macedón alkotmánynak a nemzeti kisebbségeik iránt felelősséget érző országokkal kapcsolatos rendelkezései a „szomszédos országokban” élő nemzeti kisebbségekre utalnak (lásd a szlovén és a macedón alkotmányok 5., illetve 49. cikkelyét).
- ²² A törvény 29. cikkely 2. (3) §-a értelmében azonban a külügyminiszter nyilatkozata helyettesítheti az ajánlószervezet ajánlását „rendkívüli méltánylást érdemlő esetben” és „meghatározott eljárás lefolytatásának akadályozottsága esetén az ügyek folyamatos intézésének biztosítása érdekében”.
- ²³ Az Európai Parlament 2001. szeptember 5-i (Magyarországnak az Európai Unióba történő felvételi kérelméről és a tárgyalások állásáról szóló) határozatát követően [COM(2000) 705.C5.0605/2000.1997/2175 (COS)] még jelenleg is folyamatban van ez Európai Bizottság vizsgálata a nemzeti kisebbségekhez tartozó

személyekre vonatkozó különleges anyaországi szabályozások és kedvezmények és a közösségi jog, valamint az EU tagállamai közötti jószomszédi kapcsolatok és együttműködés kompatibilitása tárgyában. Ennek következtében a kérdéses vizsgálat nem képezi tárgyát ennek a tanulmánynak.

²⁴ A nemzetközi jognak ezt az elvét kodifikálták, különösen a Keretegyezmény 21. cikkelyében.

²⁵ A Kulturális Konvenció 2. cikkelyének 2. §-a így szól: „Valamennyi Szerződő Fél igyekszik előmozdítani, amennyire az lehetséges, nyelve vagy nyelvei, történelme és civilizációja tanulmányozását a többi Szerződő Fél területén, és biztosítja ennek feltételeit a többi Szerződő Fél állampolgárai számára.”

²⁶ Ezek azonban gyakran kormányközi egyezmények részét képezik.

²⁷ Lásd például a közös konzuli egyezményeket.

²⁸ E tekintetben az Egyesült Államok által még a szülőföldön tartózkodó külföldi államokban szemben polgári ügyekben vindikált területen kívüli joghatóság nagyrészt ellentmondásos. – In this respect, the extraterritorial jurisdiction in civil matters even on foreign citizens residing in their home-country or elsewhere exercised by the United States is largely controversial.

²⁹ Például lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény 5. cikkelyét.

³⁰ Lásd a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény 26. cikkelyét.

³¹ Hangsúlyozni kell, hogy a kedvezményes bánásmódról szóló szabályok meghozatala nem feltétlenül függ az érintett államok közötti kétoldalú egyezmény meglététől. Amennyiben ilyen egyezmény létezik, a szóban forgó intézkedéseknek és az alkalmazásukkal kapcsolatos eljárásnak összhangban kell lennie a kérdéses egyezménnyel.

³² Lásd a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikkelyét, amely értelmében „a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”.

³³ Az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjának 7. cikkelye leszögezi: „A törvény előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek megkülönböztetés nélküli joga van egyenlő törvényes védelemre. Mindenki jogosult a jelen Deklarációval ellentétes megkülönböztetéssel, illetve arra való felbujtással szembeni egyenlő védelemre.”

³⁴ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkelye szerint „A törvény előtt minden személy egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”

- ³⁵ A Keretegyezmény 4. cikkelye az alábbiak szerint rendelkezik: „(1) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos. (2) A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges – megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire. (3) A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.”
- ³⁶ Lásd az ECHR 1. és 14. cikkelyét. Ez utóbbi így szól: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például: nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Mivel a 14. cikkely csak az Egyezményben máshol említett jogok és szabadságjogok tekintetében bünteti a megkülönböztetést, aláírásra 2000. november 4-én megnyitották a tizenkettedik Jegyzőkönyvet, amely egy általános záradékot tartalmaz a megkülönböztetés tilalmáról.
- ³⁷ Lásd a „megkülönböztetésnek” az Egyezmény 14. cikkelyén belüli tartalmával kapcsolatos fő esetet: European Court of Human Rights, Belgian Linguistics Judgement of 9 February 1967, Series A no. 6.
- ³⁸ A megkülönböztetésre való hivatkozás csak abban az esetben nyer értelmet, amikor az erre hivatkozó személy össze szeretné hasonlítani a maga helyzetét azokéval, akik vele azonos, analóg vagy „relevánsan hasonló” helyzetben vannak.
- ³⁹ Lásd mindenekelőtt a Keretegyezmény 4. cikkelyének 3. bekezdését.
- ⁴⁰ Lásd a német Grundgesetz 116. cikkelyét, amely leszögezi: „Törvény ellentétes rendelkezése hiányában németnek számít az Alkotmány értelmében az a személy, aki német állampolgársággal rendelkezik, vagy aki német származású menekültként vagy kitelepítettként, illetve ilyen személyek házastársaként vagy leszármazottjaként bebocsátást nyert a Német Birodalom területére az 1937. december 31-én meglévő határokon belül. (2) A német állampolgárságtól 1933. január 30. és 1945. május 8. között politikai, faji vagy vallási okok miatt megfosztott korábbi német állampolgárok és leszármazottjaik kérelmükre ismételten német állampolgárságot kapnak. Amennyiben 1945. május 8-át követően Németországban telepedtek le, és nem nyilvánították ki ezzel ellentétes szándékukat, úgy tekintendők, mintha nem vesztették volna el német állampolgárságukat.”