

## Közép-európai kisebbség- és menekültjogi konferencia (Salzburg, 2001)

*Brunner, Georg: Internationaler Minderheitenschutz. = Der Donauraum, 41. Jg. 2001. 3., H. 13–28. p.*

*Jandl, Michael – Kovács, Éva: Zusammenfassung der Tagung über „Fragen der Minderheiten- und Flüchtlingsrechte in Mitteleuropa mit besonderer Berücksichtigung von Österreich und Ungarn“ vom 25–27. Jänner in Salzburg. Uott, 7–12. p.*

A budapesti Teleki László Intézet a Herbert Batlinerről elnevezett salzburgi Európa-Intézettel karöltve, valamint a bécsi Dunavölgyi-Közép-Európai Intézet (Institut für Donauraum und Mitteleuropa) közreműködésével rendezett konferenciát a kisebbségi és menekült-jogok közép- és kelet-európai témájában. A részt vevő kör összetételéből adódóan a kérdések osztrák és magyar vonatkozású elemei kerültek előtérbe. Mindazáltal G. Brunner nyitó előadása, legalább a kisebbségi témakört illetően, általános keretekben mozgott. A konferencia elnöki tisztét Erhard Busek alkancellár, a Batliner-Intézet tudományos tanácsa elnöke töltötte be. A folyóirat itt idézett száma a tanácskozás teljes anyagát közli.

**G. Brunner**, a kisebbségvédelem aktuális jogforrásait, a kisebbségi jog érvényes és érvényesíthető normáit áttekintő és értékelő összefoglalásra vállalkozik, beleértve a „kisebbség”-kategória jogi meghatározását is. Az ENSZ különböző, ismert határozataitól, állásfoglalásaitól és az egyéb nemzetközi jogi dokumentumokból, valamint az egyes kétoldali államközi egyezmények alaposabb elemzése nyomán, sajnos számos fontos joghézag és ellentmondás bukkan elő a kisebbségi jogok rendszerét és a jogvédelem átfogó lehetőségeit illetően. Eleve szinte teljesen hiányzik a kisebbség-fogalom normatív meghatározása, amiből következik, hogy gyakran megfoghatatlan a különböző dokumentumokban megfogalmazott elvi normák gyakorlati alkalmazhatósága. A dokumentumok (leginkább még a kétoldali egyezmények) érintőleges utalásaiból lehet csak egytűvé rakni az alapismérveket, amelyek a kisebbség mint csoport meghatározásául szolgálhatnak: számbeli kisebbség, alárendelt társadalmi szerep, etnikai-nyelvi-vallásfelekezeti különbözőség. A felsorolt ismérvekhez hozzáfűzendő azonban a többségi társadalomával azonos nemzeti hovatartozás (állampolgárság) követelménye, illetve az őshonosság valamely foka, történetisége, ugyanis enélkül bevándorlók, menekültek újszerű csoportjait is jelölhetik az alapismérvek. Brunner erős kritikával illeti a „Polgári és politikai jogokról” szóló 1966-os (1976-tól hatályba lépett és máig 142 országban érvényre emelt) nemzetközi egyezményt, amely a megszorítást nem tartalmazza, – ezzel a kisebbségi-jogi kérdést átértéssel kiterjeszti ugyan a menekültjogra, de a kettő kezelésében eltérő követelmények tükrében mindkét vonatkozásban veszít a használhatóságából.

A kisebbségekkel rendelkező államok legfőbb felelőssége a kisebbségvédelem biztosítása. Ez magában foglalja a diszkriminációt kizáró jogi garanciákat, amelyek tiltó normáitól hosszú út vezet a pozitív garanciáig. A sarkalatos nehézségek egyike – valós fogalmi meghatározás híján – a pozitív diszkrimináció elvetése olyan címen, amely szerint az a többségi személyi jogokba ütközik.

A kisebbségi egyéni jogok, úgymint az identitás megvállalása, az anyanyelvhasználat, az anyanyelvű oktatás, egyesülés stb. rendszere külön-külön nehéz kérdés, mert elemei részben automatikusan is következhetnek az általános személyi, állampolgári jogokból –

anélkül, hogy önmagukban megfoghatók lennének. Ezek az elemek kisebbségi specifikumukat igazából a csoportkeretekkel nyerik el. E vonatkozásban az államok gyakorlatán belül kiküzdött normák semmitmondással telítettek, illetve szankcionálhatatlan mulasztások lehetőségét rejtik. Lényegileg a jogforrásul szolgáló dokumentumok sem lépik túl a kisebbségi személyi jogok inadekvát normatíváját a csoport-jog irányában, noha általában előadják a csoportkeretek megőrzésének elengedhetetlen voltát az értékálló identitás és a tiszteletben tartott önrendelkezés szempontjából.

A személyi és csoport-jogok szoros összefüggését jelzi a kettőt egységben megragadó (területi, személyi vagy kulturális) „autonómia”-fogalom. A dokumentumok azonban éppen az autonómia kérdésénél bizonytalanodnak el leginkább. Az ajánlások egy megközelítésben hozzátvetőleges formában jelölik meg az utakat arra nézve, miként válhat a csoport jogi személyiséggé, amelyet formailag is megilleshetnek konkrét jogok. Az 1993-as „Koppenhágai (EU-bővítési) kritériumok” ajánlásai ezt a „helyi és autonóm önkormányzatiság” elvében közelítik meg. Az autonómia gyakorlati formáit, adott többségi-kisebbségi konszenzus talaján, valamely érintett állam demokratikus politikája határozhatja és valósíthatja meg, anélkül, hogy követelmény szintű nemzetközi elvárások is készítenék erre. Az „önrendelkezés” elve köré rendezhető autonómia-jogi normákat lényegében a nemzetközi jog keretein belül kellene kidolgozni, erre nézve egyelőre azonban csak kezdemények találhatók a szakirodalom elméleti fejtegetéseiben. A meglévő normatíva a nemzetek (államok) szintjén ragadja meg a kategóriát, feladat: a normatíva átvezetése a kisebbség-fogalom alá eső csoportokra. Egyértelmű, hogy ilyen szempontból a kisebbségi csoportok politikai státusáig kell eljutnunk.

Nemzetközi vetületben tehát messzemenően hiányos a kisebbségvédelem normarendszere. A gyakorlatban eligazító normák szintje annyira alacsony, hogy konkrét államok vonatkozó intézkedéseiben könnyűszerrel felülmúlható. Pillanatnyilag nem is lehet bízni másban, mint a normaszint ilyen alulról induló, lassú emelkedésében, noha fordítva kellene lennie: nemzetközi szinten kellene a húzóerőt összpontosítani.

A *tanácskozás* további napirendjén magyar, illetve hazai vonatkozásban a kisebbségi kérdés EU-csatlakozási vetületben szemlélt problematikája (Vogel Sándor, Rásky Béla), a kisebbségi önkormányzatiság kérdésköre (Eiler Ferenc), a romák kisebbségi-jogi helyzete (Claude Hahn), a hazai menekült-helyzet és a menekült-jog állása (Tóth Judit), az erdélyi, valamint a vajdasági magyar autonómia-koncepciók értékelése (Gál Kinga), az RMDSZ kormány szerepének elemzése (Kántor Zoltán), egyebekben pedig az osztrák kisebbségi jogok rendszere (H. Tichy), az ausztriai roma-kérdés (U. Hemetek), a vendégmunkás-kérdés ugyanitt (R. Jawhari), a szlovéniai kisebbségek körképe (M. Polzer), valamint a vallásfelekezeti gyakran elhanyagolt kisebbségi kapcsolódása (W. Wieshaider) állt. Valamennyi referátum tartalmaz figyelemre méltó elemeket. Így (főképp a külföldi szereplők mondandóiból válogatva) H. Tichy kapcsolódik Brunnerhez a kisebbségi ismérvek elemzésével, úm. saját nyelv és etnicitás, osztrák állampolgárság, ausztriai őshonosság és települtségi folytonosság (százéves visszatekintésben), és végül: csoportazonosságtudat. Az osztrák kisebbségügyi politika számbeli kérdésekkel nem foglalkozik, csak helyi igazgatási viszonylatban, a kétnyelvű helységnevtáblákkal kapcsolatos kisebbségi minimum 25%-os előírásában. A szlovén előadó passzusa a német szövány őshonosságával kapcsolatos (nyilvánvalóan igaztalan – K. S.) vitákról, amelyeket a szlovén politika és közvélemény tulajdonképp az esetleges kárpótlási kötelezettség okán, továbbá a jóval népesebb, ám minden őshonosságtól messze eső szerbekre és horvátokra tekintettel tart fent. C. Cahn hazai roma-ügyi referátuma eljut arra a következtetésre, ami szerint ez esetben a jogvédelem követelményei meghaladják a kisebbségvédelmi kategóriaszin-

tet, a védelmet az emberi jogok tágabb körére kell vonatkoztatni, különös tekintettel a diszkrimináció egzakt törvényi tilalmára, amivel eddig tartoznak a magyar kormányok. – Tóth Judit eléggé unikálisnak számító referátuma a hazai menekült-jog helyzetéről a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszak eseményeitől kezdődően áttekinti a menekült-ügy történetét, rámutat annak szoros összekapcsolódására a kisebbségi témával (határon túli magyar menekültek). Egyben kemény kritikával illeti a hirtelen tető alá hozott részszabályozások zűrzavarát, ütközését a szélesebb közigazgatási és idegenrendészeti területtel, egyes részletekben az ellentmondásos szabályozás túlzó szigorát (pl. a menekült-otthonok viszonyai) – ahhoz képest, hogy az ország területére lépő menekültek zömmel tranzit-útvonalként választják az országot.

*Komáromi Sándor*

## **Jogállamiság Koszovóban ENSZ gondnokság alatt**

*Schlütter, Birgit: Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltungsherrschaft in Kosovo.  
= Südosteuropa, 50. Jg. 2001. 7–9. H. 303–324. p.*

Az 1999. június 10-én Koszovóban kibocsátott ENSZ 1244. sz. határozata szerint a legális főhatalmat az UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) és a KFOR (Kosovo Force) megosztva gyakorolja azzal, hogy a jogositványokat fokozatosan átadják a helyi szervezeteknek. Az átmenet ideje alatt az ENSZ jelentős lépéseket tett a szabályozott polgári élet megteremtéséért, így pl. vámokat, úti okmányokat, személyi igazolványokat, gépkocsi-rendszámokat, bélyegeket rendszeresítettek. Helyhatósági választásokat 2000. október 28-án tartottak. 2001 május közepén a koszovói megbízottak és az UNMIK képviselői egy „keret-alkotmányt” fogadtak el az átmeneti önkormányzat megszervezése érdekében.

A jogállam alapelveit figyelembe véve a modern demokráciában uralkodó, nemzetközileg elfogadott emberi jogok szervezeteinek megalapítását tervezik. A májusban elfogadott átmeneti alkotmány ezeket az alapelveket a hatalommegosztás kialakításával együtt tartalmazza. Kérdés az, hogy Koszovóban egyáltalán milyen jogállami adminisztráció bevezetése képzelhető el? Az ENSZ Biztonsági Tanács 1244. sz. határozata erről a kérdéstről nem rendelkezik.

A nemzetközi emberi jogok normáit az 1244. sz. határozat mint meghatározó célt tartalmazza. Az alkotmány pedig részletezi, hogy Koszovóban az emberi jogok intézményeit az alapjogokkal együttesen kell alkalmazni. Külön szabályozták a rendkívüli küldöttek jogkörét. Az átmeneti alkotmány a törvényalkotás jogát a koszovóiak önkormányzati intézményeire ruházza ugyan, de megtartja a rendkívüli küldöttek rendelet-kibocsátási jogát.

Az 1244-es határozatból hiányzik, hogy melyik helyi jog alkalmazható Koszovóban. Kezdetben a rendkívüli küldött elrendelte a jugoszláv törvények alkalmazását, ami ellen az albán bírók tiltakoztak. Az új koszovói átmeneti keret-alkotmány érvényesnek deklarálja a koszovói országgyűlés törvényalkotási jogát. A megvétel szabályalkotási joga meg lehetőségen zavaros, ezt a keret-alkotmány nem egyértelműen szabályozza.

Az UNMIK képviselőinek a jogállamiság alapelvei szerint a keret-alkotmány határozatait kell követniük. Az ENSZ közgyűlése ezt az alapelvet a „UN Code of Conduct of Law Enforcement Officials” határozatával fogadta el.

A nemzetközi emberi jogok „szabvány” szövegét az UNO Charta, Art. 1 (3) foglalja magába. A nemzetközi bíróság is ennek alapján hozza meg döntéseit. Az autonóm Koszo-