

Az EBESZ bolzanói ajánlásairól

Az Európa Tanács (ET) Velencei Bizottságának a kedvezményes bánásmódról 2001 októberében elfogadott jelentése mellett az elmúlt években az ET Parlamenti Közgyűlése is többször foglalkozott a nemzeti kisebbségeknek az anyaállam részéről nyújtható kedvezmények kérdésével. Ezeknek a nemzetközi dokumentumoknak sorát bővítik immár az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által a közelmúltban kiadott Ajánlások is, amelyek a korábbi főbiztos, Rolf *Ekéus* által 2001-ben kiadott nyilatkozatra építenek.

A „Nemzeti Kisebbségek az Államközi Kapcsolatokban” címet viselő ajánlásokat Knut *Vollebaek* főbiztos 2008. június 20-án mutatta be az EBESZ Állandó Tanácsa 718. ülésén. Ezt követően a dél-tiroli Bolzanóban (Olaszország) 2008. október elején tartott konferencián bocsátották nemzetközi útjukra a dokumentumokat, amelyek – a korábbi oslói, hágai, lundai ajánlásokhoz hasonlóan – a város nevét viselve, „bolzanói ajánlásokként” vonulnak be a köztudatba.

A főbiztos álláspontja szerint az anyaállamok érdeklődése a hozzájuk kulturálisan, etnikailag, nyelvi, vallásilag, történelmileg kapcsolódó kisebbségek iránt teljesen érthető. Ennek az érdeklődésnek a legitimitását azonban igencsak megkérdőjelezi, ha az államok megfelelő konzultáció nélkül hoznak egyoldalú intézkedéseket. Minden államnak az a kötelessége, hogy a saját joghatósága alá eső kisebbségekről gondoskodjék. *A másutt élő kisebbségek esetében az állam mindenekelőtt a nemzetközi közösség felelős tagjaként léphet fel.*

A bolzanói ajánlások célja annak tisztázása, hogyan állapíthatnak meg és nyújthatnak az államok kedvezményeket más államok területén élő kisebbsége(i)k, pontosabban az e kisebbségekhez tartozó személyek számára olyan módon, hogy az ne terhelje feszültségekkel a kétoldalú vagy az interetnikus kapcsolatokat. Miként ne járjon azzal, hogy az állam jogalkotó tevékenysége másik államban lakó személyekre terjed ki, és a kedvezmények megállapítása kizárólag a lakhely szerinti állammal történt konzultáció alapján, a területi integritás, szuverenitás és a baráti, jószomszédi kapcsolatok elveinek tiszteletben tartása mellett történjék.

Az ajánlások négy nagy fejezetre osztva 19 ajánlást tartalmaznak. A dokumentum végén az értelmező megjegyzések részletes magyarázatokkal kívánnak szolgálni, s hivatkozásként feltüntetnek minden ide-

vágó nemzetközi normát. Az egyes ajánlásokat az értelmező megjegyzésekkel együtt célszerű olvasni. A dokumentum Általános alapelvek címet viselő első fejezete kifejti, hogy a kisebbségi jogok védelmét alapvetően mindig az az állam köteles biztosítani, amelynek területén az érintett kisebbség él. Az emberi s a kisebbségi jogok védelme ugyanakkor a nemzetközi közösséget is joggal érdekli és érinti. A kölcsönös megértés s bizalom erősítés érdekében az aggodalmak közvetítésére azonban a nemzetközi együttműködés eszközeit/csatornáit: a nemzetközi egyezmények végrehajtását ellenőrző mechanizmusokat, az információ- és tapasztalatcserét, a vegyes bizottsági együttműködési formákat kell használni. Egyetlen állam sem jogosult arra, hogy egy másik állam lakosságára vonatkozóan annak az államnak a területén érvényes jogszabályt alkosson az adott állam beleegyezése nélkül.

A dokumentum második fejezete azoknak az államoknak a kötelezettségeit taglalja, amelyek területén a kisebbségekhez tartozó személyek élnek. Az államok kötelesek mindenki – köztük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek – számára biztosítani a törvény előtti egyenlőséget és a törvény szerinti azonos védelmet. A nemzeti kisebbséghez tartozás vagy ezzel összefüggő más ok alapján bármiféle hátrányos megkülönböztetés tilos. *Az állam köteles tiszteletben tartani és előmozdítani a kisebbségekhez tartozók jogait, köztük azt a jogot, amely a kulturális, nyelvi vagy vallási önazonosság bármilyen, szándékkal ellentétes asszimilációs törekvéstől mentes megőrzésére s fejlesztésére vonatkozik.*

Az államoknak elő kell segíteniük a kisebbségek társadalmi integrációját, és erősíteniük kell a társadalmi kohéziót. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy a kisebbségekhez tartozók hatékonyan hallathassák szavukat a kormányzás, a közelet minden szintjén és színterén. Meg kell találni az egyensúlyt a kisebbségi kultúra, nyelv és identitás megőrzésére való jog elismerése s az integrált társadalom építése között. Az egyes közösségek különállása, szeparálódása rendszerint nem jelent olyan megfelelő alapot, amelyre stabil, jól működő társadalom épülhet. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a kisebbségeknek nem csupán joguk van saját identitásuk fejlesztésére, hanem kötelességük is van, mégpedig arra, hogy a tágabb társadalomba integrálódva részt vegyenek a közügyekben, a kulturális, társadalmi és gazdasági életben. Az ajánlás leszögezi, hogy a határokon átnyúló személyközi békés kapcsolattartás indokolatlanul nem korlátozható, mivel ebbe az egyéni jogba csak jelentős biztonsági kockázat esetén lehet beavatkozni.

A harmadik nagy rész ajánlásai az anyaállam által nyújtható kedvezményeket veszik számba. A főbiztos állásfoglalása szerint *az államoknak jogukban áll kedvezményeket biztosítani, éspedig nem csupán kulturális vagy oktatási téren, hanem utazási előnyök, munkavállalói engedély s könnyített vízummegadás formájában is.* A kedvezmények csakis diszkriminációmentes formában nyújthatók. A kisebbségeknek otthont adó államok nem akadályozhatják meg, hogy polgáraik éljenek a nemzetközi joggal és az ajánlások alapját jelentő elvekkel összhangban álló kedvezményekkel.

A Velencei Bizottság 2001. évi Jelentése lényegében csak az oktatás s a kultúra területén tartotta elfogadhatónak a kedvezményes bánásmódot, s itt is csak annyiban, amennyiben a kedvezmény célja a kulturális kapcsolatok előmozdítása, és a megtett lépések ezzel arányosak. Ehhez képest az EBESZ ajánlásai határozott elmozdulást jelentenek. Ehhez a témakörhöz tartozik az az ajánlás, amely szerint *nem tiltható a határon átnyúló rádiós és televíziós adások akár közvetlen hallgatása vagy megtekintése, akár újraközvetítése.* Bármilyen korlátozás csak gyűlöletbeszéd használata vagy erőszakra uszítás esetén lehetséges. Az anyaállamból érkező adások elérhetőségének biztosítása ugyanakkor nem menti fel az államot azon kötelezettsége alól, hogy maga is készítsen kisebbségi műsorokat, és nem teszi lehetővé, hogy csökkentse a saját kisebbségi adásainak idejét.

Az ajánlások a kisebbségek-anyaállam kérdéskörben először foglalkoznak az állampolgárság megadásával. Leszögezik, hogy *az államoknak áll az általuk előnyben részesített nyelvtudást, kulturális, történelmi vagy családi kapcsolatokat figyelembe venni, amikor állampolgárságot biztosítanak külföldön élő személyeknek.* Ugyanakkor tartózkodniuk kell az állampolgárság nagy tömegben történő megadásától és minden olyan egyoldalú lépéstől, amely – szándékát vagy eredményét tekintve – destabilizáló hatású és aláaknázza a baráti államközi kapcsolatokat. Az ajánlások ilyenek tekintik a külföldön működő, etnikai vagy vallási jellegű politikai pártok anyaállam által történő finanszírozását is. A kulturális, vallási és egyéb nem-kormányzati szervezetek törvénytisztelő módon való támogatása ugyanakkor – a bejegyzés helyét adó ország kifejezett vagy hallgatolagos engedélyével – megengedett.

Ami az anyaállam által kiadott személyazonosító okmányokat illeti, az értelmező megjegyzések világosan rögzítik, hogy ezek csak a kedvezményekre való jogosultságot igazolhatják, azaz nem hozhatnak létre politikai kapcsolatot tulajdonosuk és az anyaállam között, és nem helyettesíthetik a lakóhely

szerinti állam hatóságai által kiadott személyazonosító okmányt.

A más országokban élő kisebbségeknek szóló kedvezmények nyújtásánál az államok figyeljenek arra, hogy azok összhangban legyenek belső, hazai kisebbségpolitikájukkal, a saját kisebbségeiknek nyújtott támogatással! A külföldön élő kisebbségek felé a hazaiak iránt mutatottól eltérő fokozott érzékenység, vagy a valamely országban élő kisebbség kiemelt kedvezményezése és a másutt élők elhanyagolása ugyanis megkérdőjelezi a cselekvés motivációját és hitelességét. Az értelmező megjegyzések ugyanakkor pontosítják, hogy ezt az ajánlást nem szabad a teljes körű kölcsönösség, reciprocitás bátorításaként értelmezni.

Az ajánlások záró fejezete a nemzetközi multi- és bilaterális jogszabályokkal s mechanizmusokkal foglalkozik. Fontosnak és üdvözlendőnek tartja az államok határokon átnyúló békés együttműködését, azonban kívánatosabbnak látja, ha ez területi, s nem etnikai alapon történik. A kisebbségvédelmi tevékenységben az államoknak a nemzetközi emberi jogi és kisebbségi jogi instrumentumok útmutatását kell szem előtt tartaniuk. Elsősorban a multilaterális mechanizmusokat célszerű előnyben részesíteni, mivel a kétoldalú kapcsolatokat egyenlőtlen tárgyalási pozíciók terhelhetik, s ráadásul figyelmen kívül maradhatnak az anyaállam nélküli kisebbségek. Ettől függetlenül *a dokumentum arra ösztönzi az államokat, hogy kétoldalú egyezmények megkötésével is erősítsék a nemzeti kisebbségek védelmét, mivel ezek adott esetben meghaladhatják és kiegészíthetik a nemzetközi normákat.* Az államok használják fel az összes létező nemzetközi és hazai jogi eszközt arra, hogy eredményesen rendezzék a kisebbségekkel kapcsolatos vitás kérdéseket és elkerüljék a konfliktusokat.

Végezetül fontos megemlíteni, hogy az Európa Tanács kisebbségi kérdésekkel foglalkozó kormányközi szakértői bizottsága (DH-MIN) 2008. októberi ülésén az ET Miniszteri Bizottságának felkérésére megvitatta azt a kérdést, hogy – a Parlamenti Közgyűlés 1735/2006. számú, a nemzet fogalmával foglalkozó ajánlásában foglaltak nyomán – szükségesnek ítéli-e egy új útmutató elkészítését azokról az eljárásokról, amelyek a nemzeti kisebbségek és anyaállamok közti kapcsolatok alakításában alkalmazhatók. A szakértői bizottság hosszas vitát követően úgy foglalt állást, hogy előbb meg kell győződni az új EBESZ ajánlások alkalmazhatóságáról, s ezért nem tartotta indokoltnak egy új útmutató azonnali kidolgozását.

Solymosi Judit,
a DH-MIN elnöke