

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 kéréssel 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.

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. Találkoztukra 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 a 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 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 a nemzeti kisebbségek 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, amiktől 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 felelőséggel viseltessék a dél-tiroliak sorsa iránt. A konfliktus eszkalálódása terrorista támadásokat eredményezett. 1969-ben születtek meg a dél-tiroli kisebbségnek kedvezményeket biztosító "csomag-megállapodások" ("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-et, 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 játszanak a határaikon kívül élő kisebbségek védelmében.⁶

A kérdéses években elfogadott alkotmányok közül több is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek értelmében az anyaállamok felelőséggel 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 felelőséget 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 felelőséget 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 felelőséget 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 ismételt elôterbe került - méghozzá 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, 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 sérthetlenségét, 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 együttműködését 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 Kisebbsége 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, kimondottan 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 kötelezettség-vállalást 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), ami 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 médiák 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 a kölcsönösen vállalt kötelezettségeiket, másrészt kétoldalú tárgyalásokat kell folytatniuk az egyezmények tárgyál 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 bízják (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 kormányuknak az egyezmények végrehajtásával vagy akár a 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 segítsége is igénybe vehető a Stabilitási Paktum Zárónyilatkozata 15. cikkelyének értelmében, de erre sem volt eddig példa.

A fentiekben 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 tájékoztatlansága miatt).

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

A tárgyalásoktól 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. cikkelyének 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-én válik 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 leszármazottai" (OT 1. cikkely).

A nemzetiséghez tartozás igazolására a szlovák törvény egy "igazoló 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 "igazoló 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 tűnik²⁰, 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 három éves tartózkodási engedély is (GMH 3. cikkely).

Nyelvtudás

A szlovák törvény értelmében a "kivándoroltak" 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, ami 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 kérésére, 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

útlevelel 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 igazolvánnyá.

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 szerepe 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 folyamatban, 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 Magyar Igazolványt 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 Magyar Igazolvány kiállítására nincs lehetőség²², és nincsenek az ajánlás kiadását megtagadó szervezet döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségek sem. Amint arra már az előbbieken 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 rokona).

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 elismerése (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 Magyar Igazolvánnyal 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 járulékfizetés 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 országokban élő magyarokról szóló törvény szerint kivételes esetekben három hónapot meg nem haladó érvényességű munkavállalási engedély adható a nemzeti kisebbséghez tartozó külföldi állampolgárságú személynek a munkaerő piaci 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 diákszállókban 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" egyszerû kérelmükre 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 kedvezményekről; 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 Kartája, 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 lehetősége 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 az 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 államhatárokon 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 országot, 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 ösztöndíjakat adó állam egyetemén tovább tanulni 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 kérdéssel.

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 területén²⁸.

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 joghatósága, de nem találnának alapot a cselekvéshez amiatt 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 közönséges cselekményeknek kell lenniük, és a konzulátusokra nem szabad olyan feladatokat bízni, amelyek túlmennének az általánosan elfogadott és engedélyezett gyakorlaton.

Ez utóbbi tekintetében 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 diszkrecionális 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 igénybevételét. Más szóval, az egyén személyes választása szükséges elem, de nem elégséges a meghatározott kedvezmények igénybevételéhez 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 egyezménynek³¹, 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 részvételt.

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, hacsak 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 módozatai.

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 teremtnek 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 teendő 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 diszkriminációmentességet 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 odaillo lehet: elsősorban az I. Jegyzőkönyv 2. cikkelye, talán az Egyezmény 8. cikkelye és az 1. 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

legitim) célokkal és az intézkedés hatásaival szembe állítva kell értékelni, tekintettel a demokratikus társadalmakban uralkodó általános elvekre (ésszerű arányosságnak kell fennállnia a követett legitim 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, például 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 legitim 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 támogatásoknak a 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 szoros 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 kezdeményezések 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 hajtják végre.

Az államok által elfogadott, a kisebbségeikhez tartozó személyek részére kedvezményeket megállapító egyoldalú intézkedések - aminek 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 tisztelete, 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 alátámasztó hivatalos dokumentumok hiánya esetén.
- A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályzó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegyezése vagy azok hallgatóságos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak. A kétoldalú szerződések végrehajtását, vagy értelmezését 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 mérten arányos.
- Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, amennyiben ez legitim célt követ, és a célhoz mérten arányos.

* 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)

Jegyzetek

¹ Bővebb leírásért lásd: J. Marko, E. Lantscher and 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 procedura 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 elsősorban. 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 Barátságról 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 Magyarázó Jelentését) benne foglaltatik a Keretegyezmény 18. cikkelyének 1. §-ban. 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 Jósomszédi Kapcsolatokról és a Baráti Együtműködésről (1995. március 19.); Egyezmény a Magyar Köztársaság és Románia között az Egyetértésről, Együtműködésről és Jósomszédi 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 Jósomszédi Kapcsolatokról és Baráti Együtműködésről).

¹⁴ Általánosan elterjedt gyakorlat az államok körében, hogy olyan kétoldalú kulturális együttműködési egyezményt kötnek, amelyek 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 vége, illetve egészítik ki.

¹⁵ Lásd ugyanakkor az Ausztria és Olaszország között 1971. július 17-én kötött egyezményt (amelyet az 1969-es műveleti terv - "calendario operativo" - szerint kötöttek) az 1947-es Gruber-de Gasperi egyezménnyel 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.

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 biztosítani 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, hogy "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 veszítették volna el német állampolgárságukat".

- [Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?](#)

- Bakk Miklós: A menetközbeni paradigma
- Bauer Tamás: A státustörvény: kisebbségvédelem helyett "nemzetpolitika"
- Bíró Béla: Megkülönböztetett diszkrimináció?
- Bodó Barna: Eseménytörténet és szellemrajz
- Borbély Zsolt Attila: A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír
- Brigid Fowler: Hozzászólás Kántor Zoltán vitaindító írásához
- Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései
- Németh Zsolt: A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében
- Tabajdi Csaba: A kedvezménytörvény 1989-ben kezdődött a kisebbségi rendszerváltozás folyamatában
- Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem
- Plugor Magor: A státustörvény vitája a Magyar Hírlapban
- 2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról
- A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról
- A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata
- John Hutchinson: Etnicitás és modern nemzetek
- Bárdi Nándor - Kovács Éva - Misovicz Tibor: Politikai attitűdök, nemzeti önképek az erdélyi magyarság körében (1997)
- Fráter Olivér: Kivándorlás és menekültügyi kérdés a székelyudvarhelyi református egyházközség számadatai tükrében (1908-1936)
- Kántor Zoltán: Az RMDSZ és a romániai magyar társadalom: alternatívák vagy kényszerpályák?
- Salat Levente: Javaslat a romániai magyar kisebbségi társadalom intézményes keretének megreformálására
- Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról
- Alt Mónika - Boga Emese: Se vele, se nélküle
- Csata Zsombor: A politikai-adminisztratív elit változásai Csíkszeredában
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék