



Renate WEBER

A kisebbségek védelme az európai normák szempontjából

A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról készült jelentésében a Velencei Bizottság megállapította: „A legutóbbi időkig az anyaországok azon törekvése, hogy kisebbségeiknek sajátos jogokat biztosítsanak törvények vagy adminisztratív döntések útján, nem kapott különleges figyelmet, s csak kismértékben vagy egyáltalán nem keltette fel a nemzetközi közösség érdeklődését. E törvényeknek eddig semmilyen felügyeletét vagy koordinálását nem kérték.” Az alábbiakban a magyar kedvezménytörvény és az európai kisebbségvédelmi normák közötti viszonyt vizsgálom néhány vitatott kérdés kapcsán.

1. A diskrimináció kérdése

Mind a kormány, mind az ellenzék azt állítja, hogy a törvény diskriminálja a nem magyar nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgárokat, mivel az előbbieket kedvezményes bánásmódban részesülnek Magyarország részéről. De lehetséges egyáltalán, hogy e helyzet valóban diskriminatív minősüljön? Határozottan nem. Jelenleg két meghatározása van a diskriminációnak. Az első a Faji megkülönböztetés minden formájának tilalmáról szóló nemzetközi egyezmény első cikkelyében találjuk: „Faji megkülönböztetés minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amelynek alapja a faj, aszín, a leszármazás, a nemzeti vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének vagy egyenrangú élvezetének megsemmisítése vagy akadályozása apolitikai, gazdasági, társadalmi, kulturális életben vagy a közelet bármely más területén” (kiemelés tőlem – a szerző). Vagyis: egy bánásmód akkor diskriminatív, ha megfosztja a személyt az őt megillető emberi jogok gyakorlásától. Ez azt jelenti, hogy az a bánásmód, amely egy embercsoportnak többletjogokat biztosít nemzeti származás vagy más alapján, nem tekinthető más személyeket diskrimináló eljárásnak, mivel ez utóbbiak továbbra is minden akadályoztatástól vagy korlátozástól mentesen élvezhetik emberi jogukat.

Az Európai Unió 2001. június 20-án elfogadta az érintett személyek faji vagy etnikai eredetétől független, egyenlő bánásmódot élvező alkalmasára vonatkozó irányelvet. A diskriminációellenes irányelv 2. cikkelye leszögezi, hogy „közvetlen diskriminációra akkor kerül sor, ha egy személy faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvező bánásmódban részesítenek, mint egy másikat, ha összehasonlíthatóan hasonló helyzetben vannak” (kiemelés tőlem – a szerző). Hasonló módon határozzák meg a közvetett diskriminációt is. A kevésbé kedvező bánásmód itt is szükséges ahhoz, hogy egy törvényről vagy magatartásról megállapítható legyen diskriminatív volta. Nyilvánvaló, hogy a kedvezménytörvény alkalmazása során az egyetlen diskriminatív bánásmód épp a törvény kedvezményezettjeit érheti, a magyar kisebbséghez tartozó személyeket, és semmiképp sem a többségi lakosságot vagy más kisebbségeket. Aromán hatóságok egyetlen állásfoglalása sem tükrözött olyasmint, hogy aggódnának egy ilyen megkülönböztetés lehetősége miatt – mintha e személyek magyar eredete felmentené a kormányt az egyes román állampolgárok oltalmának kötelezettsége alól.

2. Ugyanazok a kisebbségek, különböző védelem

Különbséget kell tennünk a nemzeti kisebbségek védelmének kötelezettsége és a kisebbségeknek az anyaország által kedvezményesen nyújtott bánásmód között. Az előbbi esetében azon államok kötelezettségéről van szó, amelyeknek területén kisebbségek élnek, és amelyeknek e kisebbségek állampolgárai. E kötelezettség a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok tárgya, ezért megjelenik a nemzetközi és európai jog és politika sokrétű eszköztárában, amelyen belül jelenleg az Európai Tanács által elfogadott, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a legátfogóbb dokumentum. Ami az anyaországok által a határon túli kisebbségeknek biztosított kedvezményes bánásmódot illeti, az nem szerepel egyetlen politikai vagy jogi dokumentumban sem; ez csupán az anyaországok politikai akaratainak kérdése. Egy ilyen védelmi intézkedés – önmagában véve – hasznos, s a Velencei Bizottság jel entése határozottan meg is fogalmazza ezt az álláspontot: „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 kerül. A vonatkozó nemzetközi egyezmények maradtékon teljesítése – elsősorban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a Regionális és Kisebbségi Nyelv Chartájá, továbbá bár kevésbé specifikusan, az Emberi Jogok Európai Konvenciója – az Európai Tanács valamennyi tagállama számára prioritássá vált. Ennek ellenére a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaállamok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, ha hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez.”

Ez azt jelenti, hogy az anyaországok által a határon túli kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmód kérdésében nem beszélhetünk európai vagy nemzetközi normákról, az egyedüli normák, amelyekre hivatkozhatunk az emberi és kisebbségi jogok védelme, a nemzetközi jog általános elvei s főleg azok, amelyek az államok közti baráti kapcsolatokra vonatkoznak.

3. Néhány vitatottnak tekintett kérdés

a. A nemzeti származásra vonatkozó nyilatkozat

Néhány kérdést tisztáznunk kell annak érdekében, hogy megértsük, mi megengedett, és mi tiltott. Először is: ki kell mondani, hogy elfogadhatatlan egy személytől azt kérni, hogy vállalja nemzeti származását és nyilatkozzon arról, ha e nyilatkozat alapján diskriminálják. De a nemzeti származás vállalása és szabad nyilatkoztatása nem elfogadhatatlan dolog. Ellenkezőleg, amennyiben léteznek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek a kisebbségekhez tartozó egyének mint jogalanyok számára jogokat fogalmaznak meg, illetve amelyek különleges intézkedéseket írnak elő a nemzeti identitás megőrzése és támogatása érdekében, nyilvánvaló, hogy ezek gyakorlati alkalmazására nem kerülhet sor anélkül, hogy ne tudjuk, kikre vonatkoznak, s ez feltételezi az identitás vállalását és nyilatkoztatását.

Másodszor: le kell szögeznünk, hogy egy személy nem kötelezhető nemzeti származás vállalására és nyilatkoztatására, valamint az identitásából eredő jogai gyakorlására még abban az esetben sem, amikor sajátos intézkedések (pozitív diskrimináció, affirmative action) gyakorlatba ültetéséről van szó. Ez mindig szigorúan személyes döntés eredménye, s a normák nagyon is világosak, elegendő, ha itt a Keretegyezmény 3 (1). cikkelyét idézzük: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van dönteni abban, hogy ekképp kezeljék-e őket, vagy sem, és semmilyen hátrányuk nem származhat e döntésből vagy abból, hogy gyakorolják a döntésükkel járó jogukat.”

A harmadik vonatkozása a kérdésnek az, hogy csupán maguk a személyek nyilatkozhatnak nemzeti származásukról, és egyetlen szervezetnek vagy állami hatóságnak sincs joga eldönteni ezt. A Velencei Bizottság külön is figyelmeztetett azokra a kockázatokra, amelyek a kérdéssel kapcsolatosak: „bár a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvény 1. cikkelyének 1. paragrafusában úgy értelmezhető, hogy az igazolványért folyamodó nyilatkozata elengedhetetlen, hogy az igazolványért folyamodó nyilatkozata elengedhetetlen, hogy a szomszédos országokban a magyar nemzeti közösséget képviselő szervezeteknek meg kell vizsgálniuk a kérvényező magyar származását az előírt ajánlás kiállítására – vagy megtagadása – előtt. Ugyanakkor a törvény nem részletezi azt, hogy a kérvényező szervezetek milyen kritériumokat alkalmaznak ennek során.” Ez is probléma, mert megtörténhet, hogy egyes személyeknek megtagadják az ajánlás kiadását, és a törvény nem tartalmaz semmilyen jogorvoslati lehetőséget erre az elutasításra. Ami azt jelenti, hogy az alkalmazás folyamatában egy alapvető jog, a jogorvoslatihoz való jog sérül, amelyet mind az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mind az Európai Emberi Jogok Egyezmény 13. cikkelye megfogalmaz. Felhívom azonban a figyelmet arra, hogy ebben a helyzetben a magyar kisebbségekhez tartozó személyek (magukat magyaroknak vallók) esetleges diskriminációjáról, a jogorvoslati jogától való megfosztásáról van szó, s nem a román többség vagy egy másik kisebbség hátrányos megkülönböztetéséről. A magyar kedvezménytörvényről eltérően más jogi szabályozások – például a szlovák vagy a bolgár törvény – sokkal konkrétan előírásokat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy ki milyen származásúnak vallhatja önmagát, s a vonatkozó törvények mind jogi, mind bíróságon kívüli eljárás megfogalmaznak a bizonyításra vonatkozóan.

b. A családok mint a törvény kedvezményezettjei

A román hatóságok azt állítják, hogy a státustörvény hatályának kiterjesztése a házastársra – ha az nem magyar –, valamint a kiskorú gyerekekre ellentmond a nemzeti kisebbségek védelméről szóló normáknak. Egy a Népszabadság 2001. szeptember 19-én adott interjújában Adrian Năstase kormányfő kifejtette, hogy mit kifogásolnak a kedvezménytörvényben a román hatóságok. Közük az is, hogy „létezik a más nemzeti származású házastársra és kiskorú gyerekekre vonatkozó cikkelyek, holott ezeknek semmi közük nincs a kisebbségvédelemhez”. Ez a megközelítés teljes mértékben abszurd. Ha megnézzük a kisebbségvédelemmel kapcsolatos dokumentumokat, főleg a Keretegyezményt, azt látjuk, hogy a védelem tekintettel van a családra, még akkor is, ha ez nem nyilvánvaló. Másfelől ebből az következik, hogy a házastársat nemzeti származása alapján diskriminálnánk, ami elfogadhatatlan. Képzelnék el – például –, hogy hogyan alkalmaznák a gyakorlatban az anyanyelv használatának a jogát a magánéletben (Keretegyezmény, 10. cikkely): gyakorlatilag megengedett lenne azokban a családokban, amelyekben a házastársak azonos nemzeti származásúak, de tiltott lenne a egyes családokban. Ami a gyerekeket illeti, mondanunk sem kell, hogy az oktatásról szóló jog inkább rájuk vonatkozik, mint a szülőkre, a Gyermek Jogairól Szóló Keretegyezmény pedig nemcsak a két szülő felelősségét állapítja meg a gyerekek nevelésében (18. cikkely), hanem a gyermek jogát is, hogy az oktatás révén kifejlessze kulturális identitását (29. cikkely, c. pont).

c. Magyar igazolvány?

Többen elmondták, nevéstegyes az az igazolvány, amely a nemzeti származást igazolja. Még ha így lenne is, mindenképpen legitimnek számítana, amennyiben nem diskriminálná a birtokosát. Valószínűleg más megnevezést is lehetett volna találni rá, a Velencei Bizottság például „kedvezményre jogosító okiratról” beszél. Ugyanakkor legyünk realisták és fogadjuk el, hogy az okirat alapja, megnevezésétől függetlenül, birtokosának nemzeti származására vonatkozik.

Ami a dokumentum jellegét illeti, a Velencei Bizottság elemzése kimutatta, hogy a magyar törvény a többitől hasonló: „a Magyar Igazolvány» tartalmazza a tulajdonos fényképét és valamennyi személyi adatát”.

„A görög szabályozás értelmében ennek az okiratnak a megnevezése (a tulajdonos fényképét és ujjlenyomatát tartalmazó) személyi igazolvány, amely érvényességi ideje három év (megbőszíthető); ez az igazolvány tartózkodási és munkavállalási engedély is egyben.”

„A szlovák »Külhoni Igazolvány», amelyet meghatározatlan időre adnak ki, tartalmazza a tulajdonos személyi adatait, állandó lakóhelyének címét (a kiskorú gyermekek adatait szintén fel lehet tüntetni az érintett személy kérésére, ha 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. Az igazolvány tulajdonosa azonban

becsúrást nyer Szlovákiába írásos meghívás, vízum vagy tartózkodási engedély nélkül is.”

Ugyanakkor a jelentés leszögezi: „Abban a mértékben, amennyire a kérvényes igazolványok megkönnyítik a szóban forgó kedvezményeket igénybe vételét, a Bizottság elismeri, hogy az igazolványok hasznosak lehetnek. Ugyanakkor észrevételezi azt is, hogy több országban ezek az igazolványok rendelkeznek a személyi igazolványok jellemzőivel: tartalmaznak 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 kérvényes igazolványok megalkotására irányuló tevékenység előtt konzultálni kellett volna.”

Egy másik aggodalomra okot adó körülmény az okiratok birtokosainak adatvédelmével kapcsolatos. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkelye kimondja a magánélethez való alapvető jogot, az Európai Emberi Jogok Bíróság joggyakorlata pedig világosan leszögezi, hogy a személyes adatok védelme a magánélet területére tartozik. Elfogadhatatlan lenne, hogy a magyar kormány, mely összegyűjti a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozó adatokat azzal az egyedüli céllal, hogy biztosítsa számukra a törvény által előírt kedvezményeket, átadja ezeket az információkat más államok hatóságainak, köz- vagy magánintézményeknek, beleértve a pártokat vagy kisebbségi szervezeteket, hogy azok más célra használják fel ezeket az adatokat (a közösség belső megszerzése, belső választások stb.).

Ugyancsak ezen okmány kidolgozásáról szólva, érdemes megemlíteni, hogy a román kormány nyilvánította egyet nem értését mind a kisebbségi szervezetek, mind a magyar kormányunk tulajdonított szerepével kapcsolatban. 2001. október 19-i sajtónyilatkozatában kifejtje: „Módszertani kellene a törvény azon előírásait, amelyek alapján a magyar állam megbízásával rendelkező szervezetek ajánlásokat adnak szomszédos államok polgáraitak etnikai hovatartozására vonatkozóan. Felül kellene vizsgálni az okirat kiadására vonatkozó eljárást, amely jelenleg kapcsolat sokaságát írja elő az egyes személyek és a magyar állami hatóságok közt.” Valójában, a kérdés mindkét vonatkozását vizsgálva, a Velencei Bizottság egészen más következtetésre jutott: „A Bizottság véleménye szerint az ilyen szervezetek szerepét nem lehet kizárni, ha azok az anyaállam által kért pontos, jogszabályokban meghatározott és egyéb bizonyító erejű okiratok hiánya miatt szükséges információk megadására szorítkoznak, vagy nem kötelező erejű informális ajánlás tesznek az anyaállam konzuli hatóságainak”. Ami pedig a magyar állami hatóságok szerepét illeti, a Bizottság megállapította, hogy épp azoknak a feladata – és nem más intézményeké –, ezeknek az okiratoknak a kibocsátása.

d. Szociális előnyök

Bár bizonyos árnyalatokkal, de alapján véve a román kormány is egyetért az oktatás és a kulturális identitás támogatásával, viszont vehemensen ellenzi azokat az előírásokat, amelyek lehetővé teszik a három hónapos magyarországi munkavállalást, valamint a társadalom- és egészségbiztosítást. A budapesti hatóságok azzal érveltek, hogy elsősorban a valóság készítette őket arra, hogy munkalehetőséget ajánljanak a szomszédos országokban élő magyaroknak, és pedig az ismert tény, hogy mindenképpen sokan jönnek Magyarországra dolgozni, de főleg „feketemunkát” végeznek. Ebben a helyzetben a szociális intézkedéscsomag meghozatala nem jelent egyebet, mint e személyek gazdasági és szociális jogainak a tiszteltes tartását, azon jogokét, amelyek a mindkét állam által elfogadott Európai Szociális Chartában is szerepelnek.

4. A területen kívüli és a kétoldali szerződések

„A Bizottság megítélése szerint az a pusztán tény, hogy egy adott jogszabály cinzettjei külföldi állampolgárok, nem jelenti a területi szuverenitás elvnek megsértését.” Másrészt a Velencei Bizottság megerősítette, hogy vannak nemzetközi jogi elvek, amelyeket tiszteletben kell tartani. A Keretegyezmény 2. cikkelyére hivatkozik: „Jelen Keretegyezmény előírásait jóhiszeműen kell alkalmazni, a megértés és tolerancia szellemében, valamint a jószomszédság, az államok közti baráti és együttműködési kapcsolatok elvének megfelelően”. Ami a kétoldali egyezményeket illeti, egy nemzetközi jogi elv, a Pacta sunt servanda elve azt kéri az államoktól, hogy ezen egyezményeket jóhiszeműen teljesítsék. Ez azt is magában foglalja, hogy kétoldali konzultációkra kell sort keríteni a közös érdekű kérdésekben. A jelentés leszögezi: „A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályzó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokban történő kifejezett beleegyezése vagy azok hallgatóságos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldali szerződés már nyilvánvalóan szabályoznak”. És ennek komoly oka van: „Akétoldali 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.”

Milyen kihatásai lesznek a törvény alkalmazásának? Hogy előírásai bizonyos mértékben papíron maradnak vagy alkalmazásra kerülnek, azt tekintettel a vele járó nagy költségekre is, hamarosan megtudjuk. Főleg ha figyelembe vesszük azt is, hogy egyes előírások – mint például a munkavállalásra és a társadalombiztosításra vonatkozóak – időben korlátozott érvényűek, csupán Magyarország EU-taggá válásáig hatályosak, amire 2004-ben biztosos kerül.

Fordította: BAKK Miklós

RENATE WEBER 1955-ben született Botosani-ban. A bukaresti ügyvédi kamarai tagja, az emberi jogok kérdésének szakértője, az SNSPA Politikai Tudományok Karának adjunktusa, a Nyílt Társadalomért Alapítvány elnöke. *Constitutionalism as a Vehicle for Democratic Consolidation in Romania*. In: Jan Zielonka (szerk.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford University Press, 2001; *Police Organization and Accountability: A Comparative Study*. In: Andras Kadar (szerk.), *Police in Transition*, Central European University Press, 2001.