

Kisebbségek, emigráció és (kulturális) külpolitika Európában

A jelenlegi Európa a 19. századból örökölte a nemzetiségi-kisebbségi kérdést, amelyet sem az I., sem a II. Világháború utáni rendezések nem oldottak meg. A kérdés különösképpen előtérbe került az 1989-1990. évi politikai-társadalmi átrendeződés után, amikor a kontinens három hivatalosan is soknemzetiségű állama, a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlott, területükön pedig 22 új állam jött létre. Ezek az események alapvetően megváltoztatták Európa és Közép-Ázsia térképét. Az átalakulást véres etnikai jellegű konfliktusok kísérték, amelyek világossá tették, hogy a nemzetiségi-etnikai kérdés rendezése nélkül a kontinens biztonsága és stabilitása nem érhető el.

A nehézségek, amelyek a nemzeti kisebbségi és etnikai kérdések megoldását kísérik, azzal magyarázhatók, hogy nem új keletűek, gyökereik a 19. századig nyúlnak vissza és az akkor kialakult nemzetállami berendezkedés, valamint Európa etnikai-nyelvi-kulturális sokszínűségének ellentétéből táplálkoznak. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2003. évi 1334-es határozatában az autonóm régiók pozitív és konfliktusmegoldó gyakorlatáról mindezt a következőképpen ismeri el: „Az európai államok nagy többsége ma olyan közösségeket foglal magába, amelyeknek különböző identitásuk van. Ezek közül egyesek saját intézményeket és speciális törvényeket követelnek, amelyek lehetővé teszik számukra, az őket megkülönböztető kultúrájukat. Az államoknak meg kell előznie az ebből fakadó feszültségeket és rugalmas alkotmányjogi és törvénykezési intézkedésekkel elébe kell menniük a kisebbségek elvárásainak. Azáltal, hogy a kisebbségeknek saját hatalmat adnak úgy, hogy ezt a központi kormány rájuk ruházza vagy velük megosztja, az államok bizonyos esetekben összeegyeztethetik a területi egység és integritás elvét a kulturális sokszínűség elvével.”¹ Christoph Pan, az európai kisebbségi kérdés egyik legtekintélyesebb szakértője szerint az Atlanti óceántól az Uralig terjedő Európa sokszínűsége körülbelül 70 nyelv és az ennek megfelelő etnikumok létében jut kifejezésre. A 19. században és a 20. század elején diadalmas nemzetállameszme és a nemzetállamok rendszere ezzel a sokszínűséggel nem tudott mit kezdeni. A ma körülbelül 750 millió európai 36 államban él (a törpe államokat nem számítva), melyek közül 31, vagyis a nagy többség nemzetállamként, az etnikai többség államaként jött létre. A nemzetállameszmenek csak két európai állam, Svájc és Belgium tudott ellenállni. A nemzetállameszme tehát ideológiailag és politikailag messzemenően érvényesült, ugyanakkor azonban minden nemzetállam kialakulásának kísérőjelentősége volt, hogy újabb és újabb népcsoportok kerültek kisebbségi helyzetbe. A nemzetállamok létrejötte nem tudta megakadályozni azt, hogy az angolok, a spanyolok és a norvégek kivételével az államnak nevet adó többségi etnikum egyes csoportjai le ne szakadjanak és ne alkossanak kisebbséget egy másik állam területén, és azt sem, hogy az így kialakult nemzetállamokba

¹ Conseil of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1334 (2003). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. 5-6. Text adopted by the Assembly on 24 June 2003. Ld.: <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta03/erec1609.htm>

(Portugália és Izland kivételével) ne kerüljenek más nyelvet beszélő, más kultúrájú kisebbségek. Ekképp Európa ma a többségek és a kisebbségek kontinense.

Az európai népek csaknem felének, melyekhez egyenként legkevesebb 4 millió lélek tartozik (kivétel Moldova Köztársaság, Litvánia, Szlovénia, Macedónia, Lettország, Észtország, melyeknek lakossága nem éri el a 4 milliót), sikerült nemzetállamot alakítaniuk (kivétel a katalánok 7,3 millió lélekkel), ahol ők alkotják a többséget és az állam róluk van elnevezve. Az európai népek másik felének, melyekhez általában egyenként kevesebb mint 4 millió ember tartozik, nem sikerült nemzetállamokat létrehozniuk, és valamely számukra idegen nemzetállam területén kisebbségben élnek. Ekképp az európaiak két csoportra oszthatók: 750 millió lakosból 650 millió nemzeti többséget alkotva saját államában él, 100 millió pedig, melyekhez körülbelül 200 népcsoport tartozik, nemzeti kisebbség és nem államalkotó (kivétel Belgium és Svájc, ahol a kisebbségben élők is valóban államalkotók). Átlagosan legalább öt nyelv és kultúra őshonos minden európai állam területén, ezek közül azonban Svájc, Belgium és Finnország kivételével csak egy, a többség nyelve és kultúrája hivatalos még akkor is, ha egyes államok (Olaszország, Spanyolország, Ausztria, Magyarország) messzemenő jogokat biztosítanak kisebbségeik számára. E helyzet következtében a kisebbségek állandó asszimilációs nyomásnak vannak kitéve. A körülbelül 70 európai nyelv közül csak 31 nyelv rendelkezik a hivatalos nyelv státusával és még ezek közül is több (kivételek az angol, a spanyol és a norvég) többszörösen kisebbségi helyzetben van: a német tizenkétszer, az orosz tízszer, a magyar hétszer, a lengyel hatszor, a román ötször, az albán és a szlovén háromszor. Egyes nyelvek pedig kizárólag kisebbségi helyzetben vannak. Ilyenek például a baszk (Spanyolország, Franciaország), a breton (Franciaország), a fríz (Hollandia, Németország), a gagauz (Moldova Köztársaság, Ukrajna), a lapp (Norvégia, Svédország, Finnország, Oroszország), a szorb (Németország). A kisebbségek és kisebbségben levő nyelvek helyzetét a következő táblázatok mutatják:

Népcsoportok (kisebbségek) Európában

állam neve	lakosság milliókban 1991/92	az államnak nevet adó népesség %-ban	népcsoportok száma	népcsoportokhoz tartozók 1000-ben
1. Albánia	3,3	93,0	4	233
2. Ausztria	7,8	93,4	6	128
3. Belgium	10,0		3	9.091
4. Bosznia-Herc.	4,4		4	4.060
5. Bulgária	9,0	80,0	7	1.821
6. Csehország	10,3	90,0	7	845
7. Dánia	5,2	97,3	3	123
8. Észtország	2,0	61,5	8	726
9. Fehéroroszorsz.	10,3	77,9	5	2.390
10. Finnország	5,0	93,6	2	302
11. Franciaország	57,0	90,0	8	4.000
12. Görögország	10,3	91,8	6	281
13. Hollandia	15,2	86,9	1	600
14. Horvátország	4,8	78,1	6	686
15. Írország	3,5	99,0	1	30
16. Jugoszlávia				
a) Szerbia	9,8	66,0	12	2.849

b)Montenegro	0,6	66,0	4	164
17.Lengyelország	38,2	95,6	12	1.652
18.Lettország	2,7	52,5	5	1.220
19.Litvánia	3,8	80,2	9	707
20.Magyarország	10,3	90,0	13	949
21.Makedónia	2,0	64,6	7	778
22.Moldávia	4,4	64,5	5	1.488
23.Nagy-Britannia	57,6		4	1.082
24.Németország	80,1	91,9	5	337
25.Norvégia	4,3	96,9	2	52
26.Olaszország	57,8	94,2	11	3.348
27.Oroszország				
az Uraltól Ny-ra	118,7	82,0	43	19.963
28.Portugália	9,9	100,0		
29.Románia	23	88,0	21	2.698
30.Spanyolország	39,0	73,0	5	9.030
31.Svájc	6,8		4	5.151
32.Svédország	8,6	99,5	2	45
33.Szlovákia	5,3	85,7	8	753
34.Szlovénia	1,9	87,8	9	153
35.Törökország	57,3	82,9	12	9.835
36.Ukrajna	52,0	72,7	19	13.842.
összesen	752,1		283	101.412 ²

Hivatalos ugyanakkor kisebbségi helyzetben is levő nyelvek Európában

a nyelv neve	az állam ahol hivatalos	az állam ahol kisebbségi
albán	Albánia	Szerbia Macedónia Görögország
lengyel	Lengyelország	Fehér-Oroszország Litvánia Ukrajna Szlovákia Magyarország Románia
magyar	Magyarország	Románia Szlovákia Szerbia Ukrajna Horvátország Szlovénia Ausztria

² Christoph Pan: Darlegung der Nationalitätenfrage. Europa Ethnica 1995. 2-3. 81-83., 88.

német	Német Szövetségi Közt. Ausztria Svájc Luxemburg (munkanyelv)	Franciaország Olaszország Románia Magyarország Oroszország Lengyelország Csehország Hollandia Belgium Dánia Szlovákia Horvátország
orosz	Oroszország	Ukrajna Fehér-Oroszország (az orosz második hivatalos nyelv) Lettország Észtország Litvánia Kazahsztán Kirgizia (az orosz második hivatalos nyelv) Üzbegisztán Türkmenisztán Tadzsikisztán
román	Románia Moldova Köztársaság	Szerbia Bulgária Görögország Ukrajna Magyarország Macedónia Albánia
szlovén	Szlovénia	Ausztria Olaszország Magyarország
török	Törökország	Bulgária Makedónia Görögország
ukrán	Ukrajna	Oroszország Moldova Köztársaság Lengyelország Fehér-Oroszország Szlovákia Magyarország ³

A Párizsi Charta elfogadása (1990) után kialakuló "új Európa" alapvető követelménye a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartása, amelyeknek valamennyi európai javára kellene érvényesülnie. Christoph Pan okfejtése szerint

³ Gyula Décsy: Die linguistische Struktur Europas. Wiesbaden 1973. 259-268.

azonban ez nem történik meg, éppen azért, mert a társadalom többségiekre és kisebbségiekre oszlik. A valóságban a demokrácia érvényesülése közepette is a többség kedvezőbb helyzetben van, jogai természetesen érvényesülnek, mint a kisebbségé. Az eredmény egy másodrendű társadalom kialakulása, melynek a demokrácia és az emberi jogok elvei alapján nem szabadna létrejönnie. Ennek okai a következők:

- A demokráciában a legitim hatalom forrásaként a nagyobb számok törvénye érvényesül és meghatározza azt, hogy kik kerülnek kormányra és kik képezhetik az ellenzéket. Egy nemzeti kisebbség, melynek lélekszáma minden időben kisebb a többségnél, az esetek nagy részében nem tud a legitim hatalom megszerzésére pályázni, és természetesen kimarad belőle.
- Az emberi jogok lényege, hogy egyetemesek és érvényesítésük nem köthető számokhoz. Ennek ellenére Európában - és ez alól az Emberi jogok európai egyezségokmánya sem kivétel
- az emberi jogok a többség és a kisebbség számára másként érvényesülnek: míg a többséghez tartozó természetesen érvényesíti etnikai, nemzeti, nyelvi és kulturális önazonosságát, ugyanez a kisebbségek tagjai számára nehezen leküzdhető vagy éppen leküzdhetetlen akadályokba ütközik. Az Emberi jogok európai egyezségokmánya ekképp nem ugyanazt a védelmet nyújtja a többségi és a kisebbségi közösségek és tagjaik számára. A demokratikus jogállamiság és az emberi jogok alkalmazása egymagában tehát nem akadályozza meg a többség privilegizálását, valamint a kisebbség diszkriminációját és nem oldja meg a kisebbségi kérdést, mely a rendszer immanens alkotóeleme. A rendszer korrekcióját, amely biztosíthatja Európa békéjét és stabilitását csak pozitív kisebbségvédelem révén lehet megvalósítani, ezt pedig a demokratikus jogállamiság és az emberi jogok érvényesítése keretében kell biztosítani.⁴

Jelenleg Európában a kisebbségi jogok több szintje érvényesül. Ezek a következők:

1. az országon belüli tehát nemzeti szintű kisebbségvédelmi jogszabályok,⁵
2. a kétoldalú tehát két állam közötti szerződésekben rögzített kisebbségvédelmi jogszabályok,⁶
3. a határon túl élő nemzetrészek (kisebbségek) jogaira vonatkozó az anyaországokban elfogadott törvények, jogszabályok és rendelkezések,
4. a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer, amely az ENSZ, az UNESCO, az ET és az EU által kibocsátott dokumentumok alkalmazása révén valósul meg.⁷

Témánk szempontjából az említett dokumentumcsoportok közül a 2. és a 3. releváns. Az 1989-1990. évi társadalmi-politikai átrendeződés után nemcsak a nemzetközi szervezetek törekedtek arra, hogy valamely formában rendezzék az etnikai-kisebbségi kérdést, hanem az egyes államok is, főként abban az esetben, ha nemzetrészeik vagy lakosságuk etnikai többségével azonos népcsoportok más államok területén is éltek. Ekképp a nemzetiségi-kisebbségi kérdés több állam esetében a külpolitika egyik összetevőjévé vált. A határon túli nemzeti kisebbségek védelme különösképpen Németország, Magyarország, Lengyelország, Oroszország vonatkozásában merül fel, de megtalálható Ausztria, Szlovákia, Románia, Szlovénia, Bulgária, Görögország esetében is. Ezekkel azonos jellegű néhány európai államnak, elsősorban Portugáliának és Spanyolországnak az a törekvése, hogy speciális kapcsolatokat ápoljon egykori gyarmataival, azokkal az államokkal, melyekhez szoros

⁴ Christoph Pan i. m. 82-83.

⁵ Ld. Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek in: Vogel Sándor: Európai kisebbségvédelem erdélyi nemzetiségpolitikák, Csíkszereda 2001. 50-65.

⁶ Ld. Vogel Sándor: A kétoldalú kisebbségvédelmi jogeszközök rendszere in: Vogel Sándor: Európai kisebbségvédelem erdélyi nemzetiségpolitikák, Csíkszereda 2001. 104-134., Kinga Gál: Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe. A New Inter-State Framework for Minority Protection? ECMI Working Paper 4. May 1999. 1-22.

⁷ Ld. Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában in: Vogel Sándor: Európai kisebbségvédelem erdélyi nemzetiségpolitikák, Csíkszereda 2001. 9-49.

történelmi, nyelvi, kulturális, vallási kapcsolatok fűzik. Hozzájuk társul Írország és Olaszország is, melyek különleges kapcsolatokat ápolnak a területükről kivándorolt honfitársaikkal és azok leszármazottaival.

A határon túli nemzetrészekkel és népcsoportokkal ápoltságoknak politikai, jogi, humanitárius és kulturális vonatkozásai vannak. A kisebbségek viszonylatában különleges szerepe az anyanyelvnek és a kultúrának van. Elsősorban ezek révén kapcsolódik egy kisebbség az anyaországához. Magyar és általában közép-európai felfogás szerint a határon túli kisebbségek a nemzet részei. A kulturális karakter legjellegzetesebb válfaja a nemzeti karakter értelmezése a következő előfeltevésekből indul ki:

- a nemzetek, illetve etnikai csoportok nagyfokú homogenitással illetve integritással rendelkező kulturális rendszerek;
- minden ilyen kulturális csoport (nemzetek, etnikumok) más hasonló csoportoktól eltérő sajátosságokkal rendelkezik;
- a kulturális csoportok (nemzetek, etnikumok) alapvetően meghatározzák a csoport tagjainak viselkedését, vagyis az egyes egyének a nemzeti-etnikai kultúra, a nemzeti etnikai karakter reprezentánsai.⁸

Meg kell említenünk azt is, hogy a kisebbségvédelemnek a külpolitika tényezőjévé való válása nem köthető kizárólag az 1989-1990-ben bekövetkezett fordulathoz, hanem egyes államok esetében (Finnország-Svédország, Ausztria-Olaszország) az I. és a II. Világháború utáni időszakhoz kapcsolódik és az ekkor elfogadott megállapodások ma is érvényesek.

Kisebbségvédelem Németország külpolitikájában

Németország határaitól keletre ma körülbelül 2 millió német él. Németországnak a külföldre szakadt németekkel szembeni politikáját 1945 után hosszú ideig a II. világháborúnak a németekre gyakorolt hatása határozta meg, és mindenekelőtt be kellett fogadnia a háború után elszakadt területek elűldözött (Abgetriebene) német lakosságát. Az ország háború előtti területének ugyanis 24 %-a (115000 km²), lakosságának 14 %-a (9,6 millió fő) az 1945. évi potsdami egyezményen Lengyelországhoz és a Szovjetunióhoz került. E területek német lakosságának nagy részét áttelepítették Németország jelenlegi határai közé. Az áttelepítettek e csoportjához csatlakoztak a Csehszlovákiából elűldözött szudétanémetek, a más európai államokból, például Magyarországról kitelepített németek is. Ekképp Németországnak körülbelül 15 millió elűldözött németet kellett befogadnia újonnan meghatározott határai közé. A közvetlenül a háború után bekövetkezett a németiséget érintő demográfiai katasztrófa után azonban a Németországot érintő bevándorlási hullám nem szakadt meg, sőt napjainkban is tart. A közép- és kelet-európai államokból, valamint a Szovjetunió utódállamai területéről több százezer német települt át és települ át ma is Németország területére. Németország az 1990-es évekig kizárólag csak azáltal próbálta meg a közép- és kelet-európai német kisebbségek helyzetét megoldani, hogy kitelepültjeit (Aussiedler) és menekültjeit befogadta. Mivel Németországnak az elűldözött németeknek és más államokból kitelepült német származásúaknak állampolgárságot kellett biztosítania, a német jogrendszerben szoros kapcsolat és összefüggés alakult ki a *német nemzetiségű* és az *állampolgárság* fogalmai között.

A német alkotmány 116. cikkelye 1. bekezdése szerint németnek az a személy tekintendő, aki német állampolgársággal rendelkezik, illetve mint német nemzetiségű

⁸ Niedermüller Péter: A kultúraközi kommunikációról. In: Társadalmi kommunikáció. Szerk. Béres István és Horányi Özséb. Bp. 1999. 96-111. Idézi Rostoványi Zsolt: Kultúra és külpolitika a hidegháború utáni nemzetközi rendszerben (kézirat, 3-4.)

menekült vagy elűzött, vagy annak házastársa vagy leszármazottja a német birodalom 1937. december 31-i határain belül letelepedett, amennyiben törvény másképpen nem rendelkezik.⁹ A menekültügyi törvény 6. paragrafusa szerint pedig német nemzetiségű (deutscher Volkszugehöriger) az a személy, aki hazájában annak vallotta magát, és ezt bizonyos ismérvek - például származás, nyelv, neveltetés, kultúra - is megerősítik. Az ismérvek felsorolása nem kizáró jellegű és egy is elegendő lehet közülük a kedvező elbíráláshoz. A hovatartozás megvallása azt jelenti, hogy az illető személy nyilvánosan és kötelező jelleggel kinyilvánította azt a meggyőződését és akaratát, hogy kizárólag a német nemzethez tartozik. A nyelvi ismerv akkor adott, ha az illető személy a németet anyanyelvként vagy első érintkezési nyelvként használja és németül legalább egy egyszerű beszélgetésre képes. A kultúra előfeltétele a nyelv megléte, de elképzelhető, hogy a kérelmezőnek csak passzív nyelvtudása van, de részt vesz a népcsoport életében. A neveltetés csak a kultúra megléte esetén állhat fenn. A törvény az 1923 után születettek esetében megköveteli a német állampolgártól vagy német nemzetiségű személytől való származást, a hovatartozás megvallása és az egyéb ismérvek megléte tekintetében viszont kivételezést enged, ha a hovatartozás megvallása az élet vagy a testi épség veszélyeztetésével, illetve súlyos foglalkozásbeli vagy gazdasági hátránnyal járt volna, a német nemzetségre vonatkozó ismérvek továbbadása pedig nem volt lehetséges vagy elvárható.¹⁰

A német állampolgársági törvény alapján bizonyos körülmények között a német nemzetiségű személyek német állampolgársága akkor is fennmaradt, ha a II. világháború után már nem éltek vagy élnek Németország területén. Így fennmaradt az egykori deutsche Ostgebiete ma Lengyelországhoz vagy Oroszországhoz tartozó terület német nemzetiségű vagy származású lakóinak német állampolgársága. Lengyelország esetében ez becslések szerint 800000 embert érint. Az 1970. évi moszkvai és varsói szerződésben a Német Szövetségi Köztársaság elismerte Lengyelország nyugati államhatárát, de ez nem módosította a szóban forgó terület német nemzetiségű vagy származású lakóinak német állampolgári státusát. A német-lengyel alapszerződés megkötésekor (1991) a felek pedig kijelentették, hogy az állampolgársági kérdések rendezésétől eltekintenek. Ekképp az állampolgársági jogviszony a német állampolgársági törvény keretei között máig érvényesül. A törvény 1999. évi módosítása szerint a vér jogán való öröklődés megszakad a második külföldi generációnál: ha az 1999. december 31-e után külföldön született német állampolgár gyermeke is külföldön születik, már nem lesz német állampolgár. Viszont mégis megszerezheti azt, ha születését egy éven belül bejelentik a német külképviseleten. Bár Lengyelország nem ismeri el a kettős állampolgárságot, ennek Németország szempontjából nincs joghatása. A német Alkotmánybíróság 1973-ban kijelentette: "A Német Szövetségi Köztársaság számára egy német nem veszti el állampolgárságát azért, mert egy másik állam azt nem ismeri el." Ennek alapján a volt deutsche Ostgebiete területén Lengyelországban élő német nemzetiségű vagy származású személyek kérhetik a német külképviseletektől német útlevél kibocsátását és azt meg is kapják.¹¹

Németország nemcsak a volt területein élők állampolgárságát tartotta fenn, hanem bizonyos esetekben azokét is, akik német nemzetiségük alapján a háború alatt a megszállt területeken kapták azt. A német Alkotmánybíróság 1952-ben kimondta, hogy "az állampolgárság kényszerű adományozását, ami a megszálláson alapult, hatálytalannak kell tekinteni, amennyiben azok az államok, amelyek megszállás alatt voltak, saját

⁹ Grüber Károly: Pozitív nemzeti alapú intézkedések a kisebbségek és a határon túli nemzetpolgárok identitásának megőrzésére Európában in: Pro Minoritate 2001 ősz, 54.

¹⁰ A német állampolgárságra vonatkozó részt Gyertyánfy András: A határon túli németek jogállása a magyar Schengen-probléma tükrében című tanulmánya alapján készült; in Regio 2000. 1. 140-157.

¹¹ Gyertyánfy András i. m. 141-144.

állampolgáraikként igényt tartanak az érintettek. Ha azonban ottani állampolgárságuktól megfosztva elüldözik őket, a hatályban tartás megmarad."

Németország a *ius sanguinis* elve alapján német állampolgárságot biztosít a német nemzetiségű kitelepülőknek (*Aussiedler*). 1999 augusztusa előtt a kitelepülők a letelepedéssel egyidőben "német jogállásúaknak" (*Statusdeutsche*) minősültek, az állampolgári jogok teljességét élvezték és alanyi jogon kaphattak állampolgárságot. Jelenleg az állampolgársági törvény új 7. paragrafusa alapján a kitelepülés állampolgárságot létrehozó jogi tény. 1993 óta automatikusan kitelepülőknek minősülnek a volt Szovjetunió és a három balti állam területén élő német nemzetiségű kérelmezők; a volt Kelet-Európa többi országában élők viszont csak akkor, ha valószínűsítik, hogy nemzetiségük miatt hátrány éri őket vagy ilyen hátrány utóhatásaitól szenvednek. Az előbbieket közé tartoznak a következők: iskolai vagy foglalkoztatásbeli hátrányok, a vallás gyakorlásának korlátozása, kisebbségi jogok megsértése, a többi német kitelepülése által okozott elmagányosodás. Korábbi hátrányok utóhatásai lehetnek: korábbi iskolai vagy foglalkoztatásbeli hátrányok, vagyonelkobzás a németiséghez tartás miatt, üldöztetés, elhurcolás miatti egészségi ártalmak, az elhurcolás idejének figyelembe nem vétele a nyugdíj kiszámításakor, a szülők, nagyszülők által elszenvedett hátrányok, ha ezek a kérelmező helyzetének drasztikus romlásához vezettek és iskolai, szakmai előrelépését megnehezítették.¹²

A kommunizmus összeomlása Európában és a keleti blokk megszűnése hatására a német kormány ártértékelt a közép- és kelet-európai országokban élő német kisebbségekkel kapcsolatos politikáját. Ez az új német politika, melynek elsődleges célja a német népcsoportok kulturális önazonosságának megőrzése, jelenlegi hazájukban való megmaradásuk lehetővé tétele és a német kulturális örökség megőrzése, nem előzménytelen a Német Szövetségi Köztársaság politikájában.

A II. Világháború után az első német kisebbségre vonatkozó dokumentum az 1955-ben elfogadott azonos tartalmú a német szövetségi és a dán kormány által a németországi dánok és a dániai németek jogairól kiadott nyilatkozat, amely a dán-német határ közelében Észak- és Dél-Schleswig-Holsteinben élő dán és német kisebbséggel kapcsolatos és az I. világháborúig visszanyúló konfrontációs politikának vetett véget. A Nyilatkozat a Német Szövetségi Köztársaságnak a NATO-hoz való csatlakozásával kapcsolatban született, amikor fennállott annak a veszélye, hogy Dánia a németországi dánokkal szemben folytatott diszkriminációs politika miatt a Német Szövetségi Köztársaság csatlakozását megvétőzza. A német és a dán kormány ekkor úgy vélte, hogy a két ország szövetségi kapcsolatai csak akkor lehetnek zavartalanok, ha biztosítják a határ mentén élő két kisebbség jogait. Ennek alapján Schleswig-Holstein tartomány alkotmányába a dán kisebbség jogait biztosító cikkelyt iktattak, a tartomány választási rendszere pedig mentesítette a dánokat az 5 %-os választási küszöb alól és ezzel lehetővé tette, hogy egy képviselőt választhassanak a tartomány parlamentjébe. Ugyanakkor Dániában ugyanazt a nyivánossági jogot biztosították a német iskolák számára, mint amelyet a dán iskolák élveztek. A németországi dánok és a dániai németek jogai lényegében területi meghatározottságú kulturális autonómiának tekinthetők és példaként szolgálhattak más európai államok számára is.¹³

Az 1989-1990. évi változások után Németország felújította az 1955. évi dán-német nyilatkozatba foglalt politikáját és a közép-, valamint kelet-európai német kisebbségekre vonatkozóan a szülőföldön való megmaradást is beiktatta célkitűzései közé. Ugyanakkor kapcsolat alakult ki a Németország területén élő őshonos kisebbségek (dánok, frízek, szorbok,

¹² Gyertyánfy András i. m. 146-148.

¹³ Ld. Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek in: Vogel Sándor: Európai kisebbségvédelem erdélyi nemzetiségpolitikák, Csíkszereda 2001. 61; Klaus Carsten Pedersen: Minorities Questions and Integration. The Danish Experience in: Integration Regionalism, Minorities: What is the Link? Hungarian Institute of International Affairs. Budapest 1997. 11-116.

romák) jogainak és a határon túli német kisebbségek jogainak biztosítása között. A Német Szövetségi Alkotmány jelenlegi formájában a diszkrimináció tilalmának elvét kivéve nem tartalmaz a kisebbségek védelmére vonatkozó cikkelyt. Emberjogi és külpolitikai érdekektől is alátámasztva a Szövetség és a tartományok Közös Alkotmányjogi Bizottsága kisebbségvédelmi cikkely beiktatását javasolta.¹⁴ Ennek kivitelezését mindeddig megakadályozta az a vita, amely az őshonos történelmi és az új (bevándorlók, vendégmunkások, menekültek) kisebbségek kérdésében folyik. Bár az őshonos és az új kisebbségek vitájának kérdésében eredmény még nem született, Németországban mindinkább uralkodóvá válik az a felfogás, amely szerint egy olyan integrált bel- és külügyi kisebbségpolitikai koncepciót kell kidolgozni, amely az összeurópai stabilitás része és a béke, valamint a kisebbségek védelmének biztosítását egymást kiegészítő célmeghatározásként értelmezi. Sőt egyes szerzők szerint a szövetségi kormányt éllovasként kell fellépnie a nemzetközi kisebbségvédelem jogi alapjainak kidolgozásában.¹⁵ Ezen újonnan a német kisebbségek ügyében kialakított külpolitika jegyében kötötte meg a Német Szövetségi Köztársaság a közép- és kelet-európai államokkal azokat az alapszerződéseket, amelyek kisebbségvédelmi cikkelyeket is tartalmaznak. Mindezzel párhuzamosan a volt Szovjetunió és a balti államok tekintetében az 1993 előtt születettek vonatkozásán a továbbiakban is fenntartotta a kitelepülés lehetőségét. Az ennek fenntartása mellett érvelők szerint "a németek befogadása erkölcsi kötelesség" és "aki az alkotmány 116. cikkelyét eltörli az ellen a népcsoport ellen vétkezik, amely máig a leginkább hordozza a II. világháború terhét."¹⁶

A Német Szövetségi Köztársaság által megkötött alapszerződések közül a legjelentősebb az 1991. június 17-én aláírt Szerződés a Német Szövetségi Köztársaság és a Lengyel Köztársaság Közt a jószomszédságról és a baráti együttműködésről, melynek 20., 21. és 22. cikkelyei részletes kisebbségvédelmi előírásokat tartalmaznak.¹⁷ Tekintettel a történelem által ellentétekkel különösképpen megterhelt lengyel-német múltra a szerződés rendkívül jelentős volt Közép-, valamint Kelet-Európában és példaként szolgált a térség államai által megkötött további alapszerződések számára:

A népcsoportokról már a szerződés 2. cikkelyében szó esik a szerződő felek által lefektetett alapelvek említésekor: "A Szerződő Felek világosan és félreérthetetlenül elítélik a fajgyűlöletet és a népcsoportok közötti gyűlöletet ... továbbá a vallási és ideológiai alapú üldöztetést. Tiszteletben tartják a kisebbségeket és az ahhoz hasonló csoportokat, mint amelyek természetes hidat alkotnak a német és a lengyel nép között, és biztosítják azt, hogy ezek a kisebbségek és csoportok értékesen hozzájáruljanak társadalmi életéhez."

A 20. cikkely 1. bekezdése leszögezi: "A német kisebbséghez tartozóknak a Lengyel Köztársaságban, azaz azoknak a személyeknek, akik lengyel állampolgárok, német származásúak vagy a német nyelvhez, kultúrához vagy hagyományokhoz tartozónak tekintik magukat, továbbá azoknak a személyeknek, akik a Német Szövetségi Köztársaságban német állampolgárok, lengyel származásúak vagy a lengyel nyelvhez, kultúrához vagy hagyományokhoz tartozónak tekintik magukat, joguk van egyénenként vagy közösségben csoportjuk más tagjaival etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére és továbbfejlesztésére minden olyan kísérlettől mentesen, amely akaratuk ellenére asszimilálná őket." A fenti cikkely szerint a kisebbséghez való tartozás egyrészt

¹⁴ Dieter Blumenwitz: Minderheiten- und Volksgruppenrechte Aktuelle Entwicklung. Bonn 1992. 115-120.

¹⁵ Dieter W. Brücke: Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: deutsche und europäische Optionen. Ebenhausen/Isartal 1994. 63-65.

¹⁶ Dieter Obendorfer: Nationalismus und Republikanismus im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Konsequenzen für die Integration von Ausländern. Vorbereitungsausschuß zur Woche der ausländischen Mitbürger, 1989, 7-11. Idézi Gyertyánfy András i. m. 150-151.

¹⁷ Az alapszerződés kisebbségvédelmi cikkelyeit ld.: Dieter Blumenwitz i. m. 183-185.

objektív (származás), másrészt szubjektív (nyelvhez, kultúrához, hagyományokhoz tartozás) kritériumok határozzák meg. Az egyén tehát maga dönt kisebbségi hovatartozásáról.

A 20. cikkely 2. bekezdése megállapítja, hogy a felek azokat a kisebbségekre vonatkozó előírásokat valósítják meg, amelyeket a nemzetközi dokumentumok határoznak meg. A szerződés a következő dokumentumokat sorolja fel: Az ENSZ emberi jogokról szóló nyilatkozata (1948), Az emberi jogok és szabadságjogok európai egyezségokmánya (1950), A faji diszkrimináció bármely formájának betiltásáról szóló egyezmény (1966), A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), a Helszinki záróokmány (1975), az EBEÉ emberi dimenzióról szóló koppenhágai találkozájának dokumentuma (1990) és a Párizsi Charta egy új Európáért (1990).

A szerződés a lengyelországi német kisebbség számára a következő jogokat biztosítja:

- Az anyanyelv szabad használata a magánéletben és a nyilvánosság előtt (nem mondja ki azonban az anyanyelv használatának jogát a hatóságok és a bíróságok előtt, csupán azt szögezi le, hogy a felek *törekedni* fognak erre, ahol ez *lehetséges és szükséges*),
- A kisebbségeknek joga van saját oktatási, kulturális intézményeket, szervezeteket és egyesületeket létrehozni, amelyek önkéntes pénzügyi és más nyilvános támogatásért folyamodhatnak az országos törvényeknek megfelelően. (Az előírás hiányossága, hogy a támogatást a belső jogszabályokhoz köti, amelyek a kisebbség beleszólása nélkül bármikor megváltoztathatók, az állami támogatás kötelezettségét pedig nem írja elő.)
- A népcsoport saját vallását kinyilváníthatja és gyakorolhatja, beleértve a vallásos anyagok beszerzését és birtoklását és anyanyelvén részesülhet hitoktatásban.
- A népcsoporthoz tartozóknak joguk van arra, hogy az országon belül akadálytalan kapcsolatokat ápoljanak egymással, valamint a határokon túl azon államok polgáraival, akikhez közös etnikai vagy nemzeti származás, közös kulturális örökség és vallási hovatartozás fűzi őket.
- A kisebbségekhez tartozóknak joguk van kereszt- és családneveiket anyanyelvükön használni. (Ebben a vonatkozásban a szerződés nem szögezi le, hogy ez a jog a lengyel anyakönyvvezetésre és a hivatalos okmányokra is vonatkozik.)
- Joguk van továbbá arra, hogy lakóhely szerinti államukban szervezeteket és egyesületeket hozzanak létre és tartsanak fenn, valamint arra, hogy részt vegyenek nem kormányzati nemzetközi szervezetekben.
- Joguk van jogorvoslatra az ország belső jogszabályaival összhangban.

Német vélemény szerint a kisebbségekre vonatkozó cikkelyekből a következő elemek hiányoznak: a helyi és autonóm közigazgatáshoz való jog, a kisebbség nemzetközi érvénnyel biztosított joga a képviselőhöz országos szinten, a topográfiai jelzések anyanyelven való feltüntetésének joga és a szülőföldhöz való jog.

Az alapszerződés óriási jelentősége a kisebbségvédelem szempontjából, hogy Lengyelország elismerte a német kisebbség létét saját területén, eddig ugyanis tagadta azt. A biztosított kisebbségi jogok nagy vonalakban megfelelnek az EBEÉ koppenhágai dokumentumában rögzítetteknek, de a szövegben sok a "soft law" megfogalmazás. Így a szerződő felek *törekedni* fognak arra, hogy az anyanyelv használatát a nyilvános oktatási intézményekben és ott, ahol *lehetséges és szükséges* a hatóságok előtt szavatolják (21. cikkely). A jogszabály ez esetben csupán beleegyező, megengedő és nem kötelezettséget alapoz meg. A kisebbségekre vonatkozó cikkelyek a két fél között heves vita tárgyát képezték. Dietrich Genscher akkori német külügyminiszter a Bundestag Külügyi Bizottsága előtt megtartott beszámolója szerint a kisebbségvédelmi cikkelyek tárgyalásakor az elképzelhető legmagasabb szintet nem sikerült elérni. Nyilvánvaló, hogy a szerződés a kisebbségek vonatkozásában német-lengyel kompromisszum eredménye és több jog biztosítása, valamint azok konkrét megfogalmazása a lengyel fél ellenállásán bukkott

meg.¹⁸ A német-lengyel szerződés mintául szolgált a később megkötött német-magyar, német-csehszlovák és a német-román alapszerződés kisebbségi cikkelyeinek megfogalmazásakor.

Bár a német-lengyel alapszerződés nem fogalmaz meg konkrét szabályt arról, hogy a Német Szövetségi Köztársaság miképpen nyújthat támogatást a Lengyelországban élő németeknek, Németország ezt megteheti, főként az anyanyelv ápolása, az oktatás és a kultúra területén. A német szövetségi kormány 1993-ban a következő összegeket fordította a lengyelországi németek támogatására: 13,4 millió német márka közösségi támogatás, 5,2 millió szociális támogatás, 3,9 millió egészségügyi támogatás, 2,1 millió képzési támogatás, 0,24 millió utazási támogatás. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jelentőséget tulajdonít a német tanárok és oktató személyzet Lengyelországba küldésének. Az 1993/94. tanévben a szövetségi kormány 108 német tanárt küldött Lengyelországba, ezek 44 %-át a német kisebbség által lakott területre. 1992-ben a német kormány 3 millió márkát költött a német anyanyelv támogatására Lengyelországban. Ezt az összeget óvodáknak, iskoláknak, főiskoláknak, a médiának, kulturális programoknak juttatták.¹⁹

Az 1992. február 6-án aláírt Szerződés a Német Szövetségi Köztársaság és a Magyar Köztársaság között a baráti együttműködésről és partnerségről Európában 19. cikkelye tartalmazza a kisebbségvédelmi előírásokat, amelyek a következők:

1. A szerződő felek jogi kötelezettségként elismerik az EBEÉ emberi dimenzióról szóló 1990. június 29-i koppenhágai dokumentuma és egyéb EBEÉ dokumentumok előírásait a nemzeti kisebbségek védelméről.
2. A Magyar Köztársaságban a német kisebbséghez tartozóknak ennél fogva különösképpen joguk van arra, hogy egyénenként vagy csoportjuk más tagjaival közösségben etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat szabadon kifejezzék, megőrizték és továbbfejlesszék minden olyan kísérlettől mentesen, amely akaratuk ellenére asszimilálná őket. Joguk van arra, hogy szabadon használják anyanyelvüket a magánéletben és a nyilvánosság előtt.
3. A Magyar Köztársaságban a német kisebbséghez való tartozás egyéni döntés tárgya, amely semmilyen hátrányt nem jelenthet.
4. A Magyar Köztársaság konkrét támogató intézkedésekkel védi és erősíti a német kisebbség identitását Magyarországon. Lehetővé teszi és megkönnyíti, hogy a Német Szövetségi Köztársaság támogassa a Magyarországon élő német kisebbséget. A német kisebbséghez tartozóknak és szervezeteiknek joguk van arra, hogy részt vegyenek azokban a döntésekben, amelyek identitásuk fenntartására és fejlesztésére, valamint ezek gyakorlatba ültetésére vonatkoznak.²⁰

A német-magyar szerződés abban különbözik a német-lengyel és német csehszlovák alapszerződésektől, hogy a német kisebbséghez való tartozás kérdésében nem sorol fel objektív kritériumokat (pld. származás) és azt kizárólag egyéni döntés hatáskörébe utalja. Ugyanakkor a fent említett szerződésektől eltérően nem említi a Németországban élő magyar származású személyeket és nem alkalmazza a kölcsönösség elvét. A német kisebbség támogatását ugyanakkor nem köti belső jogszabályokhoz. A német-lengyel szerződéstől eltérően nem említi a magyar állampolgárságot a német kisebbséghez való tartozás előfeltételeként.

Az 1992. február 27-én aláírt Szerződés a Német Szövetségi Köztársaság és a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság között a jó szomszédságról és a baráti együttműködésről 20. és 21. cikkelyében tartalmazza a kisebbségvédelmi előírásokat, amelyek elsősorban a német-lengyel szerződés mintáját követik, de az EBEÉ kisebbségvédelmi cikkelyeit jogilag kötelezővé nyilvánítják. A szerződés a német-lengyel szerződéshez hasonlóan a kölcsönösség

¹⁸ Dieter Blumenwitz i. m. 77-99. Az alapszerződés szövegét ld. uo. 183-185.

¹⁹ Dieter W. Bricke i. m. 80-81.

²⁰ A szerződés szövegét ld. Dieter Blumenwitz i. m. 186.

elvén alapul. Miként a német-magyar szerződés lehetővé teszi Németország számára a csehszlovákiai német kisebbség és szervezetei támogatását.²¹

A Német Szövetségi Köztársaság és Románia között 1992. február 21-én megkötött szerződés a baráti együttműködésről és partnerségről Európában 15., 16. és 17. cikkelyeiben tartalmazza a romániai német népcsoportra vonatkozó kisebbségvédelmi előírásokat. Az EBEÉ koppenhágai találkozásának dokumentumát és a további EBEÉ dokumentumokat ez a szerződés is jogilag kötelezővé nyilvánítja. A 15. cikkely 2. bekezdése a fent felsorolt dokumentumokhoz hasonló szöveget tartalmaz: "A romániai német kisebbséghez tartozó személyeknek, azaz a német származású román állampolgároknak joguk van egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösségben etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk szabad kifejezésére és továbbfejlesztésére, és menteseknek kell lenniük minden olyan kísértettől, amely akaruk ellenére asszimilálná őket." A bekezdés ugyanakkor leszögezi, hogy a német kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a nyilvános életben, főként azokban az ügyekben, amelyek identitásuk védelmét és támogatását érintik. A német kisebbséghez való tartozás kinyilvánítását a német-magyar szerződéshez hasonlóan egyéni döntés hatáskörébe utalja és nem említi a származás objektív kritériumát. A 16. cikkely 1. bekezdése leszögezi, hogy Románia védi és támogatja a német kisebbség identitásának megőrzését, és itt konkrét intézkedésként felsorolja: azokon a területeken, ahol a német kisebbséghez tartozó személyek élnek, megteremtik a kedvező feltételeket a német nyelvű iskolák és kulturális intézmények működéséhez. Ugyanakkor Románia lehetővé teszi és megkönnyíti a Német Szövetségi Köztársaság számára, hogy támogassa a romániai német kisebbséget. Említésre érdemes e cikkely 2. bekezdése: A Szerződő Felek olyan programokban és konkrét intézkedésekben állapodnak meg, amelyeknek célja, hogy a megváltozott körülmények között biztosítsa a német kisebbség fennmaradását és társadalmi, kulturális, valamint gazdasági életének újjáalakítását. E bekezdés végére, nyilván a román fél kérésére, beiktatták: ezeket az intézkedéseket úgy kell kialakítani és végrehajtani, hogy a többi román állampolgár jogait ne sértsék. Ez utóbbi kitétel kérdésessé teszi a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazhatóságát Romániában. Jellegetesen román kisebbségpolitikai elvet tükröz a 17. cikkely: A 15. és 16. cikkely egyetlen kötelezettsége sem értelmezhető olyan jogként, amely lehetővé tenne bármely az ENSZ alapokmánya céljaival és elveivel, más nemzetközi kötelezettségekkel, továbbá a Párizsi Charta előírásaival és az államok területi integritásának elveivel ellentétben álló tevékenységet vagy cselekedetet.²²

A fentiekben felsorolt alapszerződésekhez kapcsolhatjuk az 1990. november 9-én megkötött alapszerződést az akkor még fennálló Szovjetunióval, melynek 15. cikkelye a következő szöveget tartalmazza: "Azoknak a német nemzetiségű szovjet állampolgároknak, és azoknak a Szovjetunióból származó állandó jelleggel a Német Szövetségi Köztársaságban lakó polgároknak, akik nyelvüket, kultúrájukat és hagyományaikat meg akarják őrizni, lehetővé fogjuk tenni, hogy nemzetiségi, nyelvi és kulturális identitásukat kibontakoztassák. Ennek megfelelően lehetővé tesszük és megkönnyítjük, hogy az érvényes törvényes keretek között a másik fél intézkedéseket hozzon az említett személyek és szervezeteik javára." 1992. április 23-án a Német Szövetségi Köztársaság és az Oroszországi Föderáció jegyzőkönyvet írt alá az oroszországi németek államiságának fokozatos visszaállításáról, amelyben Oroszország kötelezettséget vállalt arra, hogy lehetővé teszi az oroszországi németek visszatelepedését eredeti lakhelyükre, a Volga mentére, és a német autonóm terület helyreállításában együttműködik Németországgal. A jegyzőkönyv célja, hogy az oroszországi németek kivándorlásra való joguk fenntartása mellett visszakapják szülőföldjüket és hogy újra lehetőséget kapjanak nemzeti identitásuk, kultúrájuk, nyelvük és vallásuk kibontakoztatására

²¹ A szerződés szövegét ld. Dieter Blumenwitz i. m. 185-186.

²² A szerződés szövegét ld. Dieter Blumenwitz i. m. 187-188.

Oroszországban. A felek kifejezték azon meggyőződésüket, hogy az újra megalapítandó Volgai Német Köztársaság kulturális és szellemi központja legyen mindazoknak a németeknek, akik a szovjet utódállamok felségterületén élnek, és ezzel bizonyosságot nyerjenek teljes politikai rehabilitációjukról. Ugyanakkor a felek tudomásul veszik, hogy az oroszországi németek fontos szerepet játszanak a Német Szövetségi Köztársaság és az Oroszországi Föderáció kapcsolatainak fejlesztésében. E folyamat keretében a két fél arra fog törekedni, hogy az oroszországi németek nemzeti és kulturális identitása biztosítását szavatolja. A jegyzőkönyv szerint az orosz fél vállalja a Volgai Német Köztársaság helyreállítását, Németország pedig ebben a törekvésében támogatni fogja az orosz felet a következő területeken: gazdasági és pénzügyi segítséget fog nyújtani a megfelelő területen végrehajtandó projektek számára, részt vesz az infrastruktúra kialakításában, segítséget nyújt az ipari és mezőgazdasági üzemek fejlesztésében, egy átfogó gazdasági program megvalósításában és a szakemberek képzésében. A jegyzőkönyvbe foglaltak érdekében a két fél, német-orosz kormánybizottságot hoz létre, amelyben az oroszországi németek képviselői is részt vesznek. A kormánybizottság évente legalább kétszer fog ülésezni felváltva Németország és Oroszország területén. A vázolt jegyzőkönyv tipikus példája a Német Szövetségi Köztársaság német kisebbségekkel kapcsolatos új politikájának.²³

A dél-tiroli kérdés Ausztria külpolitikájában

Ausztria különösképpen érdekelt a kisebbségi kérdés rendezésében az Olaszországhoz tartozó Dél-Tirol német anyanyelvű osztrák lakossága miatt is. A tartományt, amely Ausztria-Magyarországhoz tartozott, az I. világháború után csatolták Olaszországhoz. Területén 280000 főnyi német anyanyelvű lakos él, akik a tartomány összlakosságának kétharmadát alkotják, tehát helyi többséget képeznek. Mivel az I. világháború után Olaszország a győztes hatalmakhoz tartozott, semmiféle kisebbségvédelemre nem kötelezték. Így Dél-Tirol lakossága teljes egészében ki volt szolgáltatva az olasz kormányok kisebbségellenes politikájának. Az 1922-ben hatalomra jutott fasiszta kormány teljes megsemmisítésére és a tartomány elolaszítására törekedett. A német nyelvű oktatást betiltották, a német hivatalnokokat elbocsátották, az olasz nyelvet egyedüli hivatalos nyelvvé nyilvánították, a német helyneveket pedig eltörölték és olasz nyelvűekkel helyettesítették. Az itt létesített ipari vállalatokban csak olasz munkaerőt alkalmaztak, és megkezdték olasz családok tömeges betelepítését. 1939-ben pedig Hitler és Mussolini olyan egyezményt kötöttek, amelynek értelmében Dél-Tirol német anyanyelvű lakosságát Németországba kellett kitelepíteni. Ennek következtében a tartomány olasz lakossága az I. világháború utáni 3 %-ról az 1943. évi 35 %-ra emelkedett. A Németországba való áttelepítési akció azonban a II. világháború eseményei következtében teljes egészében nem valósulhatott meg.

A II. Világháború után Ausztria mindvégig következetesen fellépett Dél-Tirol német anyanyelvű lakossága jogainak biztosítása érdekében. Kezdetben arra törekedett, hogy érvényesítse Dél-Tirol lakóinak önrendelkezési jogát és elérje a tartomány Ausztriához való visszacsatolását, amely összhangban volt az 1945-ben létrejött Dél-Tiroli Néppárt törekvéseivel. Osztrák álláspont szerint nem területi változásról volt szó, hanem az önrendelkezési jog megsértésével létrejött status quo fennmaradásának kérdésessé tételéről.

A nagyhatalmak végül is nem fogadták el az osztrák igényeket, így Ausztria lemondott arról, hogy Dél-Tirol visszaadásának kérdését a párizsi békekonferencián még egyszer felvesse, ugyanakkor a dél-tiroli kisebbségnek Olaszországon belüli védelmét kezdeményezte, mégpedig nemzetközi garanciák mellett. Olaszország a viszály

²³ A jegyzőkönyv szövegét ld. Dieter Blumenwitz i. m. 189-192.

megszüntetése érdekében pozitívan viszonyult az osztrák kezdeményezéshez, és hajlandó volt a kérdésről tárgyalásokat folytatni. Ezzel megkezdődött a Dél-Tirol autonómiájáért folyó küzdelem, amelynek során Ausztria a legmesszebbmenő következetességet tanúsította és mindvégig támogatta a Dél-Tirol német anyanyelvű lakosságát képviselő Dél-Tiroli Néppártot. A Dél-Tirol autonómiájához vezető folyamat, amelyben Ausztriának oly jelentős szerepe volt, a következő lényeges fejleményeket foglalta magába:

- 1946. szeptember 5-én Gruber osztrák külügyminiszter és De Gasperi olasz miniszterelnök Párizsban kétoldalú egyezményt írt alá a dél-tiroli német anyanyelvű lakosság jogairól. A megegyezés nemzetközi jellegű volt és az olasz békeszerződés integráns része lett. Gál Gyula megállapítása szerint Ausztria az Osztrák Államszerződésben kötelezte magát arra, hogy az Olaszországgal kötött békeszerződés teljes érvényét elismeri, olasz részről pedig a szerződés kötelező erejének elismerését a békeszerződés ratifikálásával vállalták. Ezzel az egyezményben vállalt kötelezettségek Olaszországot a békeszerződést aláíró szövetséges és társult hatalmakkal szemben is kötelezték. Az úgynevezett Gruber-De Gasperi egyezmény tehát nemzetközi szerződés és a dél-tiroli osztrák lakosság jogai alapokmányának tekintik.²⁴ 1957. december 4-én Figl osztrák külügyminiszter az osztrák parlamentben kijelentette: "A párizsi szerződés jogosítja és kötelezi Ausztriát, hogy a dél-tiroli osztrák népcsoport érdekeiért és létéért fellépjen. Ausztria teljes erejével és minden jogos eszközzel e szerződés teljesítéséért fog küzdeni."²⁵

- 1948. január 29-én az olasz alkotmányozó nemzetgyűlés elfogadta az úgynevezett első autonómatörvényt, amelyben Bolzano és Trento provinciákat Trentino-Alto Adige néven egyesítették, és ezen belül Bolzanonak (Bozen) szűkebb önkormányzattal saját öngazgatást biztosítottak. Ausztria a rendezést jogellenesnek tartotta, mivel olasz részről nem konzultáltak a helyi osztrák lakossággal, miként azt a Gruber-De Gasperi egyezmény előírja, és olyan olasz többségű területi egységet hoztak létre, amelyen belül a német anyanyelvű lakosság autonómiája nem érvényesülhetett, mert a tartományi gyűlésben a német anyanyelvű képviselőket az olasz többség bármikor leszavazhatta.

- 1957 novemberében Dél-Tirol német lakossága demonstráción jutatta kifejezésre azt az óhaját, hogy Dél-Tirol saját regionális autonómiát kaphasson. Ezzel kapcsolatban a Dél-Tiroli Néppárt vezetősége Bécsbe utazott, ahol tájékoztatta az osztrák kormányt, mint a párizsi szerződés részesét, az 1946. évi szerződésbe ütköző jogellenes intézkedésekről. Az osztrák kormány az üggyel kapcsolatban az ENSZ közgyűléséhez fordult, amely 1960. október 31-én egyhangú határozatot fogadott el a dél-tiroli kérdésben, amelyben tudomásul vette, hogy az 1946. évi szerződés végrehajtása tekintetében Ausztria és Olaszország között vita keletkezett, és felhívta a feleket, hogy vegyék fel a tárgyalásokat a szerződés teljesítése tekintetében keletkezett ellentétek megoldása érdekében. Ausztriának tehát sikerült a kérdést a nemzetközi politika szintjére emelni, és az ENSZ megerősítette Ausztria tárgyalási legitimációját, amellyel a kérdés nemzetközi kötelezettség jellegét még inkább aláhúzta. Ezután újabb hosszabb diplomáciai és szakértői tárgyalásokra került sor Ausztria és Olaszország között, miközben Dél-Tirolban robbantásokkal és erőszakos cselekményekkel próbálták nyomtatékosítani a német anyanyelvű lakosság követelését. Mivel Olaszország a hatályos autonómia státútum megváltoztatását elutasította, Ausztria ismét az ENSZ közgyűléséhez fordult, amely 1961. november 28-án újra felhívta a feleket arra, hogy tárgyalások útján rendezzék a vitát.

- Az olasz kormány 1961. szeptember 1-én olasz, ladin és dél-tiroli tagokból álló bizottságot létesített, amelynek az volt a feladata, hogy a dél-tiroli kérdést megvizsgálja és javaslatokat tegyen. E tizenkilences bizottságnak nevezett testület jelentése után 1964. május

²⁴ A szerződés szövegét ld.: Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés. Bp. 1995. 20-24.

²⁵ Idézi Gál Gyula i. m. 23.

25-én osztrák-olasz szakértői bizottságot állítottak fel, amely 1964-1969 között folytatta a tárgyalásokat. A bizottság javaslatait Csomagtervben (Paket) foglalták össze, amelyhez a végrehajtási Időrendet tartalmazó okmányt (Operationskalender) csatoltak. A külügyminiszterek (Kurt Waldheim és Aldo Moro) koppenhágai találkozójukon 1969. november 30-án a dokumentumokat jóváhagyták. A két ország parlamentje ugyancsak megerősítette az 1946. évi párizsi szerződés végrehajtásának e menetrendjét.

- 1972. január 20-án életbe lépett a második autonómia statútum, amely máig érvényes.²⁶ Az úgynevezett Csomag megvalósítása azonban még hosszú időt vett igénybe. Ennek folyamán a továbbiakban is keletkeztek nézetkülönbségek egyrészt az olasz kormány, másrészt a Dél-Tiroli Néppárt és Ausztria között. Így a Dél-Tiroli Néppárt és az olasz képviselőház 1987. február 19-i határozatait - mivel azokat a német és a ladin népcsoport képviselőinek kizárásával hozták - a Csomag, az autonómiatörvény és a nemzetközi kötelezettségek megsértésének tekintették. Ugyanakkor az osztrák kormány biztosítékokat nyújtott arról, hogy a dél-tiroli képviselők hozzájárulása nélkül a dél-tiroli kérdésben fennálló olasz-osztrák jogvita rendezésére vonatkozó nyilatkozatot nem teszi meg. 1991. november 23-án a Dél-Tiroli Néppárt még azt állapította meg, hogy a Csomagban szereplő több fontos intézkedés nem valósult meg.

- 1991-1992-ben Olaszország mindinkább törekedett arra, hogy a Csomag tekintetében Ausztriával konszenzusra jusson és a vita lezárható legyen. Így 1992. májusáig a még fennálló nyitott kérdéseket rendezték. 1992. április 22-én az olasz külügyminiszter szóbeli jegyzéket nyújtott át a római osztrák nagykövetnek, amely a következőket tartalmazta: Andreotti miniszterelnök folyó év január 30-i parlamenti nyilatkozatának Dél-Tirolra vonatkozó részét, a dél-tiroli népcsoport érdekében hozott ama intézkedések végrehajtási aktusainak listáját, amelyeket a parlament 1969 decemberében jóváhagyott, és Trentino-Dél-Tirol régió külön statútumát, amely Bozen autonóm provincia intézményi keretének megállapítása során azt a célt szolgálta, hogy biztosítsa az autonómia és a német kisebbség védelme célkitűzéseinek megvalósítását, amint azt a párizsi szerződés tartalmazza, amely többek között előírja az autonóm törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásának biztosítását. A jegyzék leszögezi, hogy az olasz kormány Bozen provincia autonómiáját fontos példának tekinti a kisebbségvédelem szempontjából, amint az az EBEÉ keretében kialakult. Ugyanezen a napon Ausztria válaszjegyzékben közölte a bécsi olasz nagykövetséggel, hogy az olasz jegyzéket átvette. Ausztria az olasz jegyzéket úgy értékelte, mint a Csomag és az Időrend nemzetközi jogi kötelező erejének elismerését, mert az a Gruber-De Gasperi egyezményre, azaz az 1946. évi párizsi szerződésre utalt.²⁷ 1992. május 22-én a német és a ladin nyelvű dél-tiroli lakosságot képviselő Dél-Tiroli Néppárt megadta a hozzájárulását ahhoz, hogy Ausztria a dél-tiroli kérdésben az Ausztria és Olaszország közötti vitát befejezettnek nyilvánítsa. Az osztrák parlament közben gondosan tanulmányozta a Csomag teljesülésének kérdését és az osztrák képviselőház külügyi bizottságának ülésére a dél-tiroli pártokat is meghívta, hogy kifejthessék véleményüket. A tiroli tartományi gyűlés pedig mint a közvetlenül érdekelt osztrák szövetségi tartomány törvényhozó szerve a Dél-Tirol autonómiájára vonatkozó rendeleteket ugyancsak megvitatta és jóváhagyta. 1992. június 11-én az osztrák külügyminiszter átadta a bécsi olasz nagykövetnek a Dél-Tirolra vonatkozó olasz-osztrák vita befejezéséről szóló zátony nyilatkozatot. Az osztrák kormány ebben közölte, hogy ezt annak feltevésében teszi, hogy az olasz kormány április 22-i jegyzéke mellékletében felsorolt, a Csomagnak megfelelő intézkedéseket egyoldalúan nem fogja megváltoztatni. 1992. június 19-én a vita lezárását kijelentő osztrák nyilatkozatot átadták az ENSZ főtitkárának. A nyilatkozat tartalmazza azonban azt, hogy az 1946. évi párizsi szerződés

²⁶ Magyar nyelvű szövegét ld.: Gál Gyula i. m. 34-35.

²⁷ Az olasz és osztrák jegyzék szövegét idézi Gál Gyula i. m. 34-35.

végrehajtásával kapcsolatban mind az olasz mind az osztrák fél fenntartja jogi álláspontját. Ekképp a dél-tiroli kérdés az ENSZ függő kérdései közül törölhető volt. Dél-Tirol autonómiája tehát az 1946-tól 1992-ig tartó tárgyalások lezárása után megvalósult.

A Dél-Tirolra vonatkozó publicisztikában és szakirodalomban gyakran találkozunk azzal a tétellel, hogy Dél-Tirol viszonylatában Ausztriát védőhatalmi (Schutzmacht) szerep illeti meg.²⁸ A valóságban a kérdésre vonatkozó jogeszközökben és a diplomáciai iratokban ez a kifejezés nem található meg. Ezzel kapcsolatban Gál Gyula a következőket írja: "A dél-tiroli német és ladin kisebbség, mint bármely más kisebbség nem alanya a nemzetközi jognak. A "Schutzmacht Österreich" mind publicisztikai kifejezés arra utal, hogy az olasz-osztrák jogviszonyban Ausztria a párizsi szerződés és az ezt követő jognyilatkozatok, ENSZ határozatok, nemzetközi megállapodásnak tekinthető egybehangzó kormánynyilatkozatok alapján e népcsoportok érdekeit jogosult képviselni. Ezt a helyzetet Ermacora professzor inkább egy garantáló hatalom (Garantiemacht) helyzetével jellemezné. Szerinte Ausztria történelmi és emberességi megfontolásokból jogosult és köteles erre a szerepre egy olyan kisebbség érdekében, amely Bozen tartomány osztrák kisebbsége. ... Ausztriának lehetősége van felperesként fellépni a Nemzetközi Bíróságnál a dél-tiroli német vagy ladin lakosság érdekében."²⁹

Ausztria a gyakorlatban betölti az anyaország, sőt a haza (Vaterland Österreich) szerepét is. Dél-Tirol és Ausztria, valamint az osztrák tartományok, különösképpen Észak- és Dél-Tirol között szoros és intézményesített kapcsolatok állnak fenn. Ezek kiterjednek az oktatás, a művészetek, a tudomány, a sport, a politikai és gazdasági élet területére. Ennek szervei: az Észak- és Dél-Tiroli Kapcsolatok Bizottsága, a tiroli és dél-tiroli tartományi gyűlések együttes ülései, az évente egy-két alkalommal megtartott Dél-Tiroli Megbeszélések, az úgynevezett Arge Alp (Arbeitsgemeinschaft der Alpländer), az innsbrucki egyetem, amely a dél-tiroli tartományi egyetem szerepét is betölti. Az 1989-1990. évi téli szemeszterben 5400 dél-tiroli diák közül 1600 tanult olasz egyetemeken, 3800 pedig Ausztriában. Az innsbrucki és páduai egyetemnek közös tanulmányi terve van, ami lehetővé teszi az olasz jog két nyelven történő oktatását. Ezzel kívánják elősegíteni az olasz és a német nyelv egyenjogú használatát a közhivatalokban, úgy ahogy azt a párizsi szerződés garantálja. Ugyanakkor Ausztria a kulturális anyaország (Mutterkurland) elve alapján jelentős pénzügyi támogatást biztosít a dél-tiroli német anyanyelvű lakosság kultúrája, oktatása, tudományos élete számára. A támogatás alapelve szerint a dél-tiroli népcsoport kulturális fejlődése csak akkor lehetséges, ha azt bekapcsolják az osztrák kultúra egészébe, és így a dél-tiroli kultúra a német nyelvterület kulturális vérkeringésének is része lesz. A szövetségi és tartományi pénzügyi támogatást többnyire úgy biztosítják, hogy a szubvenciók címzettjei Ausztriában vannak (színházak, zenekarok, diáktthonok, egyetemi oktatás stb.). A gazdasági kapcsolatok fejlesztését pedig az 1946. évi párizsi szerződés előírásainak megfelelő kétoldalú egyezmények mozdítják elő.³⁰ A kapcsolatok további bővítését jelentené a Tiroli Eurorégió kialakítása, amelyet elsősorban a határ két oldalán élő dél- és észak-tiroliak szorgalmazznak. Az olasz kormány elvileg támogatja a Tiroli Eurorégió kialakításának gondolatát, azonban bizonyos olasz politikai erők mégis attól tartanak, hogy ezt egyes dél-tiroli politikai körök az Olaszországtól való elszakadásra kívánják felhasználni. Scalfaro olasz köztársasági elnök 1995. november 24-én tett látogatása alkalmával a tartomány olasz provinciájának központjában kijelentette: "Az autonóm törekvések közé nem szabad más eszmét becsempészni. Az olasz alkotmány szerint az Olasz Köztársaság egy és oszthatatlan. Elismeri ugyan az autonómiát, de ez egy jog

²⁸ Theodor Veiter: Nationalitätenkonflikte und Volksgruppenrechte im ausgehenden 20. Jahrhundert. Wien 1984. 169-170.

²⁹ Gál Gyula i. m. 38-39.

³⁰ Gál Gyula i. m. 39-41.

nem pedig engedmény. ... A kisebbségek mindig kincset érnek: kulturális és emberi értékeket. De a többség többség marad. És e két összetevő közötti viszony megváltoztatására irányuló törekvés az autonómia elvesztéséhez vezethet."³¹ Scalfaro elnöknek az állítólagos szeparatista tendenciák miatti neheztelését jelezte az is, hogy ezúttal csak a tartomány olasz részének központjába látogatott, elkerülve Bolzanót. Mindez azt példázza, hogy Olaszországban demokratikus berendezkedése és európai uniós tagsága ellenére is működnek a szeparatizmustól való félelem reflexei, amelyek az olasz állami hatóságok és Dél-Tirol viszonyát beárnyékolhatják.

Bár az Ausztria és Olaszország közötti jogvitát az 1992. június 11-én átadott osztrák nyilatkozat lezártnak tekinti, a dél-tiroli kérdés nem tekinthető véglegesen rendezettnek. Gál Gyula megállapítása szerint a vita befejezéséről szóló nyilatkozat nem jelent mást, minthogy az a vita, amely 1960-1961-ben az ENSZ előtt kezdődött, végetért, de abból a jövőre vontakozó osztrák cselekvési szabadságról való lemondás a dél-tiroli kérdésben nem olvasható ki.³² A dél-tiroli kérdés, mint minden kisebbségi kérdés nem tekinthető véglegesen megoldottnak, állandó kezelést igényel, amelyben osztrák vélemény szerint Ausztriának a jövőben is szerepe lehet.

A rendezés Dél-Tirol státusának esetleges jövőbeni változását nem zárja ki. A provincia státusára hatással lehet az összállami jogi berendezkedés változása, így egy alapvető alkotmányváltoztatás, amely Olaszországot központosított államból föderatív állammá teheti. A Rómában elhatározott gazdaságpolitikai döntések ugyancsak közvetlenül kihathatnak Dél-Tirolra. Központi döntés alapján pedig csökkenthető azoknak a hivataloknak és állásoknak a száma, amelyeket az autonómia statútum szerint meghatározott arányban olaszoknak és német anyanyelvűeknek kell betölteniük. Költségvetési megszorítások pedig az autonóm közigazgatás finanszírozását ugyancsak befolyásolhatják. Az állami és provinciális jogosultságok elhatárolása pedig olyan konfliktusforrást jelenthet, amellyel Olaszország alkotmánybírósa foglalkozik. Végül pedig az európai uniós jog átfedheti a provincia kompetenciáit és gyakorlásukhoz új feltételeket teremthet. Mindezek következtében Ausztria "védőhatalmi" vagy garanciális szerepére a továbbiakban is szükség lehet.

A dél-tiroli ügy lezárásával kapcsolatban ma is jogértelmezési különbségek állnak fenn Ausztria és Olaszország között. Olasz vélemény szerint, noha létezik egy nemzetközi szerződés a két ország között, az 1946. évi Gruber-De Gasperi egyezmény, az ebből fakadó nemzetközi kötelezettségeket Olaszország már az 1948. évi autonómia statútummal teljesítette; az 1972-ben elfogadott második autonómia statútum azonban a belső jogrendből fakadó olasz aktus, melyből ránézve nem származnak nemzetközi jogi kötelezettségek. Eszerint Dél-Tirol autonómia statútuma bármikor megváltoztatható volna, anélkül hogy Ausztria sokat idézett "védőhatalmi" státusát érvényesíthetné. Ausztria ezzel szemben érvényben lévőnek tekinti az 1946. évi párizsi egyezményben biztosított a dél-tiroli német kisebbséget illető "védőki" funkcióját. Nyilvánvalóan itt elvi ellentétéről van szó: az állami szuverénítására féltékeny Olaszország az 1972. évi autonómia aktust saját szuverénításából vezeti le, míg Ausztria a nemzetközi jog megállapodásaiból származtatja. Az 1992. június 11-én a Dél-Tirolt illető jogvita lezárásáról kiadott osztrák nyilatkozat hangsúlyozza, hogy mindkét fél fenntartja jogi álláspontját. Gál Gyula megállapítása szerint az Autonómiacsomagba és az Időrendbe foglalt célkitűzések valóban nem nemzetközi forrásban jelennek meg, s így azt, bár egyeztetették, nem tették egy nemzetközi szerződés integráns részévé.³³ Osztrák szakértők rámutattak arra, hogy az úgynevezett Intézkedéscsomagot nemzetközi jellegűvé lehetne tenni, ha a Nemzetközi Bíróság azt - amennyiben foglalkozna a

³¹ Az idézet magyar követjelentésből származik.

³² Gál Gyula i. m. 38.

³³ Gál Gyula i. m. 28.

dél-tiroli kérdéssel - az 1946. évi párizsi szerződés végrehajtásának minősítésénél. Tekintetbe lehetne venni a jóhiszeműség elvét is, hiszen Olaszország az Intézkedéscsomagot végrehajtotta, Ausztria pedig a zárónyilatkozatban lemondott arról, hogy a kérdést újra az ENSZ elé vihesse. Ennek következtében a két állam között a kérdésben olyan bizalmi tényállás keletkezett, amely mindkét felet kötelezi. Nemzetközi kötelezettségűvé válna az ügy akkor is, ha az olasz külügyminisztérium egy olyan jegyzéket nyújtana át az osztrák kormánynak, amelyben elismeri, hogy az Intézkedéscsomag célkitűzéseinek megvalósításával az 1946. évi párizsi szerződést hajtotta végre. A jogi álláspontok különbözőségeitől eltekintve megállapítható, hogy Európa egyik legpéldaszerűbb kisebbségpolitikai rendezése, Dél-Tirol autonómiája a kérdés nemzetköziesítése és Ausztria következetes támogatása nélkül nem jöhetett volna létre.³⁴

Svédország, Finnország és az Aland-szigetek önkormányzata

Az Aland szigetek önkormányzata talán Európa legtokéletesebben működő kisebbségvédelmi rendszere. Az első világháború után alakult ki, ekkor azonban még jelentős feszültségekhez vezetett Finnország és Svédország között, sőt fegyveres konfliktus kitörésének veszélye is fennállt. Finnország 1917. december 4-én nyilvánította ki független állam alapítására vonatkozó szándékát, amelyet Szovjet-Oroszország 1918. január 4-én el is ismert, majd a svéd, a francia és más kormányok elismerési nyilatkozatai is megérkeztek. Az Aland-szigetek autonómiája ezután jött létre és kialakulása a következő fejleményeket foglalta magába:

- A svéd kormány, bár elismerte Finnországot, igényt formált a Botteni-öböl bejáratánál fekvő stratégiai fontosságú Aland-szigetekre, amelynek 21356 lakójából 20458 svéd volt. 1917. augusztus 20-án a szigetek lakosságának képviselői kinyilvánították szándékukat a Svédországgal való egyesülésre és 1917 decemberében ezirányú kérelmet jutattak el a svéd királyhoz. 1918 elején Svédország megszállta a szigeteket, majd 1918. március 14-ig kivonta csapatait, de a párizsi békekonferencián azt követelte, hogy népszavazás döntsön a szigetek sorsáról. A finn kormány elejét véve a svéd annexió szándékának kidolgozta az alandi önkormányzat tervét. Az alandiak azonban ezt, mivel nem nyújtott garanciát a szigetek svéd nemzetiségi-nyelvi-kulturális jellegének megőrzésére, elégtelennek nyilvánították.

- Mivel a vizsály fegyveres konfliktus kitörésével veszélyeztetett, az ügy a Népszövetség Tanácsa elé került, amely egy szakbizottságot állított fel, végül pedig 1921. január 24-i ülésén a következőképpen döntött: 1. Az Aland-szigetek feletti szuverénitás Finnországot illeti meg., 2. Az általános béke, a Svédország és Finnország közötti jó viszony, a szigetek lakosságának jóléte feltételezi: a lakosságnak adandó újabb garanciákat, a szigetcsoporthoz semlegesítését és meg nem erősíthetőségét. Az érdekelt államok a Népszövetség Tanácsa által összehívott konferencián 1921. október 20-án egyezményt írtak alá, amelyben kimondták a szigetek semlegességét és tudomásul vették Finnország kötelezettségvállalását a terület demilitarizálására.

- A lakosság részére nyújtandó garanciák ügyében tárgyalások kezdődtek Svédország és Finnország között. Ezek 1921. június 27-én eredményezték azt a megállapodást, amely az

³⁴ E fejezet elsősorban Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés Bp. 1995. című munkáján alapul. Felhasználtuk még: Felix Ermacora: Südtirol und das Vaterland Österreich. Wien-München 1984; Huvert Frasnelli: Die Internationalisierung der Südtirolfrage. Wegweiser für die Regelung von Volksgruppenrechten. Vierteljahres Berichte. Nr. 134, Dezember 1993. 359-364; Peter Hilpold: Die rechtliche Stellung der Deutsch-Südtiroler in Italien. Europa Ethnica 1996. 3-4. 117-130; Oskar Peterlini: Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol. Wien 1997.

alandi svéd önkormányzat nemzetközi jogi alapja. A megállapodás lényeges Kovács Péter által felsorolt alapelvei a következők:

- Finnország biztosítja és garantálja az Åland szigetek lakói számára nyelvük, kultúrájuk és helyi svéd hagyományaik megőrzését.
- Az Ålandi állami iskolákban az oktatás nyelve a svéd. A községek hozzájárulása nélkül Finn nem is lehet tanítani, és a nem svédül tanító iskolák anyagi támogatására a községek nem kötelezhetők.
- Ha az Ålandi az Ålandi ingatlantulajdont nem Ålandinak idegeníti el, bármely Ålandi lakos, illetve a község vagy a tartományi tanács jogosult azt visszavásárolni.
- Tartományi választójoggal csak az Ålandiak rendelkeznek, a bevándorló finn állampolgárok ezt csak öt év után szerezhetik meg.
- A szigetek kormányzóját a finn köztársasági elnök a Landsting (Ålandi tartománygyűlés) elnökével egyetértésben nevezheti ki. Ha megegyezés nem jön létre az elnök a kormányzót azon öt személy közül választja ki, akiket a Landsting jelöl.³⁵

A megállapodás a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszerébe kapcsolta a szigeteket. A Népszövetség vállalta, hogy felügyeli a garanciák betartását, Finnország pedig köteles volt saját észrevételeivel ellátva a Népszövetséghez továbbítani az Ålandi tartományi gyűlés minden panaszát. A Népszövetség Tanácsa pedig jogi kérdések esetén megkereshette az Állandó Nemzetközi Bíróságot. A finn parlament 1921. december 9-én elfogadta az úgynevezett garanciális törvényt, amely hatályba is lépett a szigetekre. Az 1921. évi svéd- finn megállapodás jelenleg is érvényben van, ugyanis az ENSZ főtitkára az Åland-szigetekre vonatkozó megállapodás kivételével nyilvánította érvénytelennek a Népszövetség korának kisebbségvédelmi előírásait.

- A megállapodás nemzetközi jogi jelentősége a második világháború után került a figyelem előterébe. Bár az önkormányzat szabályait Finnország tiszteletben tartotta és egyszer sem fordult elő, hogy az Ålandi Landstingnek panasszal kellett volna fordulnia a Népszövetséghez, 1945-ben a Tartományi Parlament újra úgy döntött, hogy a szigeteket csatolják Svédországhoz. Ezt a törekvést Svédország ekkor már nem támogatta, Finnország pedig elutasította. Ennek következtében az érintett államok úgy döntöttek, hogy a status quo fenntartása az egyedül elfogadható.

- 1951. december 28-án a finn parlament elfogadta a szigetek önkormányzati törvényét, amelynek kidolgozását Svédország végig figyelemmel kísérte. Ez a törvény 1993. január 1-ig volt hatályban. Míg az 1921-es garanciális törvény megfelelt az 1921-es finn-svéd megállapodásnak, az 1951-es önkormányzati törvény nem tartalmazott semmiféle utalást a nemzetközi petíciós lehetőségre és szövegszerűen is eltért az eredeti finn-svéd dokumentumtól. Kovács Péter véleménye szerint azonban "a kétoldalú nemzetközi szerződések teljesítési szabályai látens módon mindenféleképpen rendelkezésre állnak, és ez vonatkozik az esetleges nem teljesítés esetén felmerülő jogvitákra. Azaz amennyiben a finn állam nem tartaná tiszteletben az eredeti szabályokat, a svéd állam felléphet az Ålandi svéd kisebbség érdekében Abban az esetben, ha a két állam nem tudná vitáját békésen rendezni, az ENSZ-ben a szokásos eljárási módok nyernének alkalmazást. Mint ismeretes, mindkét állam elfogadta a Nemzetközi Bíróság kötelező joghatóságát, így adott esetben nem lenne akadálya annak, hogy az ügyet a hágai fórum tárgyalja", az Emberi Jogok Bizottsága elé pedig Svédország sajátjaként is beterjeszthetné az Ålandi svéd lakosság panaszait.³⁶

³⁵ Kovács Péter: Az Åland-szigetek autonómiája. Az Åland-szigetek önkormányzata. Bp. 1994. 1-11. A megegyezés szövegét ld.: Documents on Autonomy and Minority Rights. Ed. by Hurst Hannum. Dordrecht/Boston/London 1993. 141-143.

³⁶ Kovács Péter i. m. 14.

- 1991. augusztus 16-án a finn parlament elfogadta a jelenleg is érvényes alandi önkormányzati törvényt, amely 1993. január 1-én lépett hatályba.³⁷ Az új törvényben biztosított jogok túllépik az 1921. évi svéd- finn megállapodásban rögzítetteket. A törvény értelmében az Aland-szigetek Tartományi Parlamenttel, Tartományi Kormányal és tartományi önkormányzati apparátussal rendelkeznek. Az önkormányzat és az állam között közvetítő testület az Alandi Delegáció, amelynek feladata egyeztetni a központi és tartományi érdekek között és felügyelni a köztük levő pénzügyi kapcsolatokat. A törvény részletesen elhatárolja a központi és tartományi kormány hatáskörét és biztosítja a lehetőséget arra, hogy a szigetlakók a tartományi parlament által hozott törvények védelme alatt éljenek. A köztársasági elnök ellenjegyzí a tartományi törvényeket, de vétójoga csak hatásköri túllépés és az ország biztonságának veszélyeztetése esetén gyakorolható. A szigeteknek külügyi kompetenciája is van: a tartományi kormány indítványozhatja a központi kormánynak nemzetközi szerződések megkötését, a finn állam köteles értesíteni az önkormányzatot a tartományt is érintő nemzetközi tárgyalásairól, ez esetben biztosítania kell a küldöttségben a szigetek képviselét is, és ha egy nemzetközi szerződés Alandra közvetlenül kihat, az a szigeteken csak azután lesz hatályos, ha a tartományi parlament ratifikálta. A skandináv országok regionális szervezetében, az Északi Tanácsban az alandi Tartományi Parlament két képviselővel vesz részt saját neve alatt. Az önkormányzat tényleges függetlensége a költségvetési önállóságon alapul. A szigetek saját bevételeikön (a beszedett adók és illetékek a szigeteken maradnak) túl állami költségvetési támogatásban is részesülnek, ami Finnország költségvetésének 0,45 %-a, ennyi ugyanis az Aland-szigetek lakosságának számaránya az ország összlakosságában. A szigetek svéd nyelvűségének megőrzését a tartományi állampolgárság biztosítja, amely korlátozza a betelepülést. A betelepülők öt éves tartózkodás után kérhetnek tartományi állampolgárságot, amennyiben megfelelően ismerik a svéd nyelvet. A szigetek hivatalos nyelve a svéd és ezen a nyelven bonyolítják le a tartomány és az állam közötti kapcsolatokat is. A tartományi törvényhozó jogosítványai közé tartozik az őstörténeti emlékek, kultúrtörténeti szempontból értékes épületek, tárgyak védelme, az oktatás, a kultúra, a levéltárak, könyvtárak és múzeumok, valamint a rádió- és TV-tevékenység. A tartomány mint egységes választókerület egy képviselőt küld a finn parlamentbe. Végül a törvény kimondja, hogy az önkormányzati intézmény (illetve az új önkormányzati törvény) nem változtatható meg a Tartományi Parlament megerősítése nélkül.

Az alandi önkormányzati rendszer megfelelően működik és az ENSZ, valamint az Európa Tanács elé nem érkeztek sem az alandi svédek sem az ő érdekükben Svédország által benyújtott beadványok. Sem az Aland-szigetek sem a teljes kulturális autonómiát és nyelvi egyenjogúságot élvező finnországi svéd anyanyelvű lakosság kérdése nem okoz feszültséget Finnország és Svédország között. Azt is meg kell említeni, hogy körülbelül 300000-re tehető a Finnországban élő svédek száma, akik őshonosak. Jogilag nem, de facto azonban kisebbséget alkotnak. A svéd nyelv az alkotmány értelmében ugyanúgy hivatalos Finnországban, mint a finn. Svédországban pedig ugyancsak körülbelül 300000 főnyi finn lakosság él, akiknek nagyobb része, a Tornedal völgy és egyes északi területek kivételével, bevándorló. Az Északi Tanácsban és a kétoldalú tárgyalásokon a finn delegáció előterjesztésére rendszeresen napirendre kerülnek az őket érintő kérdések. Svédország, Norvégia és Finnország esetében együttműködésük tárgya a lappok (számik) helyzete is. A Számi Parlament ajánlásait figyelembe veszi mindhárom skandináv kormány. A lappok gazdasági-politikai-oktatási-kulturális helyzetének javulásához hozzájárult, hogy problémáikat az Északi Tanács biztosította összsksandináv együttműködésben is felvetik és

³⁷ A törvény szövegét ld. : Documents on Autonomy and Minority Rights. Ed. by Hurst Hannum Dordrecht/Boston/London 1993. 117-140. Magyar fordításban: Az Aland-szigetek önkormányzata. Bp. 1994. 23-54.

találnak rájuk megoldást. A személyek, a tőke és a kulturális javak szabad áramlása a két ország között és együttműködésük az Északi Tanácsban, valamint az Európai Unióban problémamentes.³⁸ Az Aland-szigetek helyzetével pedig a kisebbségek iránt érdeklődő publicisztika általában nem foglalkozik, mert nem nézeteltérés, viszály, erőszak forrása. Bemutatása azonban azért is jelentős, hogy bizonyítsuk: vannak jól működő kisebbségvédelmi rendszerek Európában.

A kisebbségi kérdés a Magyar Köztársaság külpolitikájában

Az 1993. évi (LV.) magyar állampolgársági törvény a következőket írja:

- Azt a magyar állampolgárt, aki egyidejűleg más államnak is állampolgára - ha törvény másként nem rendelkezik -, a magyar jog alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni (2. paragrafus 2.);
- ...kérelmére kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakik, és felmenője magyar állampolgár volt (4. paragrafus 3.);
- Kérelmére visszahonosítható ... az a Magyarországon lakó személy, akinek magyar állampolgársága megszűnt (5. paragrafus).³⁹

A magyar állampolgárság megszerzésében Magyarország lehetővé teszi tehát a kettős vagy többes állampolgárságot, kedvezményes elbánást biztosít azon magukat magyarnak valló személyek számára, akiknek felmenője magyar állampolgár volt, és lehetővé teszi a visszahonosítást. A korlátlan leszármazási (vérségi) elv miatt a magyar állampolgárság a külföldön élő magyar állampolgárok esetében is évtizedek óta nemzedékeken átöröklődhet, a latens magyar állampolgárok száma tehát megbecsülhetetlen.⁴⁰ 2002 első hat hónapjában 5238 állampolgársági kérelmet nyújtottak be, akiknek nagy része visszahonosítást és az állampolgárság megállapítását kérte. A magyar állampolgárságot 1407-en kapták meg, nagyrészt román, jugoszláv és ukrán állampolgárok.⁴¹ A határon túli kisebbségeket alkotó magyarok léte a szomszédos országokban az utóbbi időben felvetette a számukra biztosítandó kettős állampolgárság kérdését. Szerbia-Montenegro miniszterelnöke az ország területén élő magyarok ez irányú igényét 2003. júniusában egyik kijelentésében elfogadhatónak találta. A vajdasági magyar politikai pártok ez irányú igényüket egyhangúlag bejelentették. Magyarország külügyminisztere kijelentette, hogy ez ügyben tárgyalásokat fognak folytatni a határon túli magyarok szervezeteivel, az illetékes szomszédos ország kormányával és az Európai Unióval; meg fogják vizsgálni, hogy hogyan kaphatnának magyar állampolgárságot azok a határon túl élő magyar nemzetiségű személyek, akiknek nincs állandó magyarországi lakhelyük és nem kívánnak Magyarországon véglegesen letelepedni. Ehhez hasonló megoldás van Európában, melyre Írország, Németország, Horvátország és Románia a példa. Ha Magyarország is ezt a megoldást követné, lakóhelyétől függetlenül mindenkinek biztosítania kellene a magyar állampolgárságot, akik (vagy felmenőik) egy bizonyos időszakban vagy valaha (például a történelmi Magyarországon) azok voltak.

³⁸ A tanulmány e fejezetét Kovács Péter munkája alapján készítettük el. Ld. Kovács Péter: Az Aland-szigetek autonómiája in Az Aland-szigetek önkormányzata. Bp. 1994. 7-21.

³⁹ http://www.complex.hu/kzldat/t93000.htm/mun_2.htm

⁴⁰ Parragi Mária: A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. Kisebbségkutatás 2000. 1. 49.

⁴¹ Budapesti Újság 2002. VIII. 22.

Bár Magyarország kedvezményt biztosít az állampolgárság megszerzésére a magyar nemzetiségű személyek számára, elsősorban abban érdekelt, hogy a határon túli magyar közösségek szülőföldjükön maradjanak, és ebben a vonatkozásban Európa leginkább érintett állama. Mindez abból következik, hogy a magyar népességnek körülbelül egyharmada Magyarország határain kívül él, nagyrészt a szomszédos államokban. Ez a körülbelül három milliós népesség önmagát a határok I. világháború utáni megváltozása ellenére is a magyar nemzet részének érzi. Ezt a tényt világosan kifejezi a romániai magyar kisebbség érdekképviselői szervezetének a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek 1991. évi programja, amely megállapítja: "Az RMDSZ a romániai magyarságot az összmagyarság, azaz a magyar nemzet szerves részének, állami kereteit tekintve Románia állampolgárai közösségéhez tartozónak, ez utóbbin belül pedig önmagát mint közösséget államalkotó tényezőnek, önálló politikai alanyként, s mint ilyen a többségi nemzet egyenjogú társának tekinti."⁴² Magyarország ennek következtében specifikus helyzetben van, amely azon a tényen alapul, hogy a magyar kisebbségek a különböző államok politikai akaratától függetlenül valóban léteznek, jogaik az alapvető emberi és kisebbségi jogok részét képezik, az 1989 óta eltelt években pedig jelentős politikai tényezőkké váltak egyes Magyarországgal szomszédos államokban. A hivatalos népszámlálások adatai szerint a határon túli magyar közösségek lélekszáma 2700000, a magyar kisebbségek saját becslése szerint pedig több mint 3300000. Romániában 1600000 (a legutóbbi népszámlálás 190000-es csökkenést mutat), illetőleg 2000000, (a lakosság 7,1 %-a, Erdély lakosságának 20,7 %-a), Szlovákiában 580000 (a legutóbbi népszámlálás 50000-es csökkenést mutat) (a lakosság 10,8 %-a), a volt jugoszláv köztársaságokban (Szerbia, Horvátország, Szlovénia) 370000, illetve 400000 (a legutóbbi népszámlálás 47000-es csökkenést mutat), Ukrajnában 160000, illetve 200000 magyar él. Ha tekintetbe vesszük a Nyugat-Európában, az amerikai kontinensen és Ausztráliában szétszórta élő magyarokat, az összmagyarság létszáma 15000000. Ennek alapján minden harmadik magyar nem a magyar állam állampolgára. Az állampolgárság ügyét legjobban Kárpátalja példájával illusztrálhatjuk. Magyar lakóinak állampolgársága a 20. évszázadban ötször változott meg: az első világháború végéig az Osztrák-Magyar Monarchia, 1920-1938 között Csehszlovákia, 1938-1944 között Magyarország, 1944-től a Szovjetunió állampolgárai voltak, ma pedig Ukrajna állampolgárai. Állandó maradt azonban lakhelyük és nemzeti identitásuk. Most is magyarnak vallják magukat, magyarul beszélnek és a magyar kultúra, a magyar nemzet részének tekintik magukat. A magyar állam és a magyar nemzet határai tehát nem esnek egybe. Ekképp vált a határon túl élő magyarok jogainak biztosítása az ország euro-atlanti integrációjával és a szomszédos államokkal ápolta jó viszonytal egyúttal Magyarország külpolitikájának egyik legfontosabb összetevőjévé. Ez a hármas célkitűzés 1990, tehát a rendszerváltás kezdete óta változatlan maradt a magyar külpolitikában. A magyar kormányok a bekövetkezett hangsúlyeltolódások ellenére is mindvégig arra törekedtek, hogy a külpolitika e három összetevője közötti összhangot és egyensúlyt fenntartsák. Az 1998-2002 között hatalmon levő kormány programja mindezt a következőképpen foglalta össze: "Egyik célkitűzést sem lehet a másiknak alárendelni vagy a másik hátrányára érvényesíteni. A célok sikeres megvalósítása egymást feltételezi és egymással szorosan összefügg; regionális stabilitás nélkül nincs sikeres euro-atlanti politika, a sikeres európai integráció pedig nemcsak a regionális biztonságot és együttműködést erősítheti, hanem lehetőséget teremt az előrelépésre a határon túli magyarság helyzetének rendezésében is. A megkötött szerződések betartása és a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartása mind a regionális stabilitást és együttműködést, mind pedig az európai integráció folyamatába történő bekapcsolódást előmozdítja a térség minden országa számára."⁴³ Ugyanakkor a magyar politikába beépült a

⁴² Az RMDSZ programja 1991.

⁴³ A Magyar Köztársaság kormányának programja. Ld. <http://www.hu/ules/Kormanyprogram.htm>

nemzetpolitika fogalma is, amely a magyar nemzet egészének, tehát Magyarország lakóinak és a határon túli magyaroknak érdekeit együttesen veszi figyelembe.

Magyarországot alkotmányjogi előírások is kötelezik arra, hogy felelősséget vállaljon a határon túl élő magyar közösségekért. Magyarország alkotmánya előírja: "A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon kívül élő magyarok sorsáért és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását." (6. cikkely 3. bekezdés). A kormány, hogy összehangolja a magyar kisebbségekkel fenntartott kapcsolatok állami feladatait, létrehozta a Határon Túli Magyarok Hivatalát, amely a különböző kormányok alatt változóan vagy a Külügyminisztériumnak vagy a Miniszterelnöki Hivatalnak volt alárendelve. Közép és Dél-Kelet-Európa stabilitásának biztosítása és a térség államainak európai integrációja érdekében Magyarország a magyar kisebbségek jogait a szomszédos államokkal egyetértésben kívánja biztosítani. A magyar kormányok a szomszédos államokkal kötött kisebbségvédelmi egyezmények, nyilatkozatok, szerződések egész hálózatát hozták létre. 1991. március 31-én aláírták a magyar-ukrán kisebbségi nyilatkozatot, 1992. november 6-án a magyar-szlovén kisebbségi egyezményt, 1995. március 19-én a magyar-szlovák alapszerződést, 1995. április 5-én a magyar-horvát kisebbségi egyezményt, 1996. szeptember 16-án a magyar-román alapszerződést. A kétoldalú megállapodások esetén a magyar félnek több szempontot kellett figyelembe vennie. Tekintettel kellett lennie a saját és a másik fél kisebbségekre vonatkozó jogszabályaira, a nemzetközi kisebbségvédelmi jogeszközök normáira, a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek érdekképviselői szervezetei által megfogalmazott igényekre, a biztonságpolitikai vonatkozásokra, a közép-európai térség országainak integrációs törekvéseire. A magyar kormányok arra törekedtek, hogy a kétoldalú szerződésekbe belefoglalják és kötelező belső jogi norma szintjére emeljék a nemzetközi kisebbségvédelmi jogeszközöket, esetenként pedig - ha erre mód volt - túllépjék azokat, lehetővé tegyék a pozitív diszkrimináció alkalmazását, előrelépjenek a kollektív dimenzió irányába, támogassák a magyar kisebbségek autonómiatörekvéseit, biztosítsák a kisebbségek által lakott területek etnikai arányainak megváltoztathatatlanságát és kizárjanak bármely jogkorlátozó értelmezést.

A "Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a kisebbségek jogainak biztosítása területén" "történelmileg területükön élő nemzeti kisebbségekről" beszél, a nemzeti kisebbségek jogait az egyetemes emberi jogok részének tekinti, leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek alapvető jogaikat és szabadságjogaikat "mind egyénileg, mind csoportjukhoz tartozó más személyekkel együtt gyakorolhatják" (1. cikk). Ugyanakkor a felek vállalják, hogy "nem tesznek a kisebbségek asszimilálására vagy a nemzetiségek lakta területek lakossági összetételének megváltoztatására irányuló adminisztratív, gazdasági vagy egyéb intézkedéseket" (8. cikk), valamint kifejezik azon készségüket, hogy a Nyilatkozatba foglalt elvek gyakorlati megvalósítása és ellenőrzése céljából vegyes bizottságot hoznak létre a két fél állami intézményeiből és a nemzeti kisebbségek képviselőiből (16. cikk). Megerősítik azon szándékukat, hogy kétoldalú, továbbá regionális és egyetemes szinten elősegítsék a nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi kodifikálását (17. cikk). A Nyilatkozatba foglalt kötelezettségek végrehajtásának előmozdítását megerősíti a magyar-ukrán alapszerződés (17. cikk). A magyar-ukrán nyilatkozat a későbbiekben kialakuló kétoldalú kisebbségvédelmi rendszer nyitánya volt.

A közép-európai térségben Magyarország mellett Szlovénia az az állam, amely a kisebbségek védelmére a legátfogóbb belső jogrendet alakította ki. Ekképp a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között lehetővé vált olyan, a két állam belső jogrendjéből is fakadó kisebbségvédelmi egyezmény ("Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról") megkötése, amely messze túllépi az úgynevezett "minimális

európai" szintet és európai viszonylatban is példaszerűnek tekinthető. Az egyezmény tételesen leszögezi, hogy a szlovén illetve a magyar kisebbség tényleges egyenlősége, a saját identitás megőrzése egyéni és kollektív külön jogokkal érhető el (preambulum). A kisebbségeket őshonosnak tekinti és megjelöli azokat a területeket, amelyen élnek (A Magyar Köztársaságban a Rába-vidéken, a Szlovén Köztársaságban a Mura-vidéken). Az egyezményből kiemeljük: "A Szerződő Felek biztosítják a kisebbségek és a hozzá tartozó személyek számára a kultúra, a nyelv, a vallás és a teljes szlovén illetve magyar identitás megőrzésének és fejlődésének, valamint szabad kinyilvánításának lehetőségét" (1. cikk). "Az oktatás minden szintjén ösztönzik a kisebbségek és azok anyanyelvük nyelvén, kultúrájának és történelmének megismerését és tanulását a többségi nemzethez tartozók számára is." (2. cikk). "A Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy az őshonos nemzetiségek által lakott területeken biztosítják mindkét nyelv egyenlő használatát, különösképpen a földrajzi nevek és nyilvános feliratok vonatkozásában, a helyi önkormányzatok szerveiben és a közigazgatási és igazságügyi szervek előtt, valamint egyéb közintézményekben." (4. cikk). "A Szerződő Felek olyan regionális fejlesztést támogatnak, amely megakadályozza a lakosság elvándorlását és az őshonos területek etnikai összetételének erőszakos megváltoztatását." (7. cikk). "A Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy az állam, valamint a helyi önkormányzat közigazgatási és területi szerveit nem alakítják át a kisebbségek kárára. Törekedni fognak, hogy a közigazgatási, választókerületi és a két kisebbség által lakott területek minél inkább egybeessenek." (9. cikk). Az egyezmény 13. cikke kizár bármely jogkorlátozó értelmezést. Végül a szerződő felek kormányközi kisebbségi bizottság létrehozásában állapodtak meg, amely figyelemmel kíséri az Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtását és amelynek kisebbségi tagjait a kormányok a kisebbségi szervezetek javaslatára nevezik ki (15. cikk).

A Horvát Köztársaság alkotmánya és kisebbségi törvénye jogszabályai lehetővé tették egy olyan magyar-horvát kisebbségvédelmi egyezmény ("Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről") megkötését, amely ugyancsak túllép az úgynevezett "minimális európai" szinten és a háború nemzeti-etnikai következményeinek a felszámolását is célul tűzte ki. Az egyezmény alanya egyértelműen a kisebbség, nem pedig a kisebbséghez tartozó személy. Jogforrásként felsorolja valamennyi, a kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi dokumentumot, valamint a KEK kisebbségvédelmi okmányát és a magyar-ukrán kisebbségvédelmi nyilatkozatot. Megerősíti a magyar kisebbség azon jogát, hogy visszatérjen Horvátországnak azokra a megszállt területeire, amelyekről 1991-ben elűzték (preambulum), lehetővé teszi a magyar kisebbséghez tartozók szabad és önkéntes visszatérését lakóhelyeikre azzal a céllal, hogy visszaálljon az 1991. előtti etnikai állapot (10. cikk). Magába foglalja a háború által sújtott területek újjáépítésének kötelezettségét és leszögezi, hogy a felek olyan gazdaságpolitikai intézkedéseket támogatnak, amelyek kiküszöbölik a kisebbségek elvándorlásának okait és a lakosság etnikai összetételének bármilyen formában történő megváltoztatását. Az egyezmény biztosítja a kisebbségek megfelelő részvételét a kisebbségek jogaira vonatkozó helyi, regionális és országos szintű döntésekben és kötelezi a feleket arra, hogy az állam és a helyi önkormányzat közigazgatási és területi szervezeteit, valamint választókerületeit nem alakítják át azzal a szándékkal, hogy a kisebbségeknek hátrányokat okozzon (9. cikk). A két ország belső jogrendjének értelmében a magyar fél biztosítja az anyagi feltételeket a magyarországi horvátok önkormányzatai létrejöttéhez és működtetéséhez, a horvát fél pedig biztosítja a magyar kisebbség jogát a kulturális autonómiára (9. cikk). Az egyezmény részleteiben szabályozza a kisebbségek nyelvén történő oktatást (2. cikk) és a kisebbségek által lakott területen mindkét nyelv megfelelő használatát, különösképpen a földrajzi nevek és nyilvános feliratok vonatkozásában, a helyi önkormányzatok szerveiben, az írásos és szóbeli

kommunikációban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban (4. cikk). Az egyezmény a közép-európai nemzetfogalmat fogadja el, amikor biztosítja a kisebbségek számára a szabad és közvetlen kapcsolatok lehetőségét a velük azonos nyelvet beszélő és kultúrát valló nemzettel és annak állami és közintézményeivel. A szerződő felek biztosítják a kisebbségi szervezetek képviselőinek közreműködését azon szerződések kötésekor, amelyek közvetlenül helyzetükre és jogaikra vonatkoznak (12. cikk), és kormányközi vegyes bizottságot hoznak létre, amelynek kisebbségi tagjait a kisebbségek szervezeteinek javaslatára nevezik ki (16. cikk). Az egyezmény a területi-etnikai viszonyok helyreállításának szándékával született, kizárja az etnikai tisztogatás lehetőségét, biztosítja a nemzeti identitás, a közösségi etnikai jellemzők megőrzését, a kisebbségek bevonását a rájuk vonatkozó kétoldalú szerződések megkötésébe és a kisebbségek jogainak védelmét az államok politikai és társadalmi stabilitásához való hozzájárulásnak tekinti (preambulum).⁴⁴

A magyar-szlovák alapszerződés ("Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről") preambulumban kijelenti, hogy a szerződő felek felelősséget éreznek azért, hogy védelemben részesítsék és előmozdítsák a területükön élő kisebbségek identitásának megőrzését, majd 15. cikkelyében részleteiben szabályozza a nemzeti kisebbségek és az azokhoz tartozó személyek védelmét. A szerződés megerősíti, hogy ez a védelem a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik, nem az államok belügye és a nemzetközi közösség legitim figyelmének tárgyát képezi. Tiltja a diszkriminációt, megállapítja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival együtt gyakorolhatják, saját szervezeteket, politikai pártokat, intézményeket hozhatnak létre, részt vehetnek országos, és ahol helyénvaló regionális szinten azokban a döntésekben, amelyek a kisebbséget vagy az általuk lakott régiót érintik. Biztosítja az anyanyelv használatának jogát szóban és írásban, a közigazgatásban és a bírósági eljárásokban. Leszögezi, hogy a Magyar Köztársaságban élő szlovák kisebbséghez és a Szlovákiában élő magyar kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van az általuk lakott települések, utcák és közterületek neveit anyanyelvükön feltüntetni, kereszt- és vezetékn neveiket ezen a nyelven bejegyezni. A szerződés biztosítja az anyanyelv oktatásához és az anyanyelven történő oktatáshoz való jogot. A szerződő felek kijelentik, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és kötelezettségeinek szabályozása terén az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről elfogadott keretegyezményét alkalmazzák.

Hasonlóképpen belső jogi kötelezettségként alkalmazzák az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának 1990. június 29-én kelt dokumentumát. az ENSZ közgyűlése 47/135 számú A nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatát (1992) és az ET parlamenti közgyűlése 1201-es (1993) számú ajánlását. Szlovák kérésre az utóbbi dokumentum felsorolásakor a következő szöveget fűzték hozzá: "tiszteltben tartva az egyéni emberi és polgári jogokat, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait". A megfogalmazást a szlovák félnek a kollektív jogoktól való félelme diktálta. Ugyanakkor a szlovák fél olyan jegyzéket nyújtott át a magyar félnek, amelyben vitatja az 1201-es ajánlás olyan értelmezését, amely lehetővé tenné a kisebbségek kollektív autonómia jogainak érvényesítését. A magyar fél véleménye szerint a szlovák fél kérésére beiktatott kitélt nem lehet sem jogi sem nyelvtani értelemben megszorításnak tekinteni. Az egyéni vagy kollektív jogok vitája pedig a szlovák és a magyar vállalás szempontjából nem központi kérdés, hiszen az ajánlás 11. cikkelye eleve az egyének jogairól szól, és ennek értelmében a szlovák félnek kell a sajátos területi helyzetnek megfelelő, a helyi vagy autonóm közigazgatásra vagy különleges státusra vonatkozó előírásokat teljesíteni. A 11. cikkely nem önmagában

⁴⁴ A magyar-horvát kisebbségvédelmi egyezmény szövegét ld. Külpolitika 1995. 1. 127-131.

közvetlenül érvényesíthető "self executing" jogszabály, hanem program jellegű előírás, amelyet a szlovák félnek, illetve a szerződő feleknek kell konkrét tartalommal megtölteniük. Ebből következik, hogy a különleges státus koncepciójának megvalósításáért a szlovákiai magyar kisebbségnek további harcokat kell folytatnia, hiszen azt a szlovák fél nem fogja önként megvalósítani.⁴⁵ Végül a szerződő felek megállapodtak abban, hogy a szerződés 15. cikkelye megvalósulásának figyelemmel kísérése céljából az általuk szükségesnek tartott összetételű tagozatokból ajánlási joggal felruházott kormányközi vegyes bizottságot hoznak létre.⁴⁶ Az a tény, hogy a szlovák fél aláírta az alapszerződést, azt tanúsítja, hogy az aláírás pillanatában a szlovák külpolitikában az euro-atlanti struktúrákba való integrációs törekvés fölénybe került az asszimilációs törekvésekkel szemben, a határok sérthetetlenségét és a felek területi integritását megerősítő 3. cikk pedig semlegesítette a területféltő főbia prioritását. A magyar félnek sikerült a szlovák féllel a kisebbségi jogok úgynevezett "európai szintjét" elfogadtatni. A szlovák fél félelme a kollektív jogok fogalmától és a szlovák alkotmány ama megfogalmazásai, amelyek elsősorban a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok tagjairól, az azokhoz tartozó állampolgárokról beszélnek (preambulum, 34. cikk), lehetetlenné tették a kollektív jogoknak a szerződésben való kodifikációját, ugyanakkor belső jogi normává tették azokat a nemzetközi kisebbségvédelmi jogeszközöket, amelyek kollektív dimenziójú egyéni kisebbségi jogokat is tartalmaznak. Elbizonytalanító tényezőnek tekinthetjük az "ahol helyénvelő" soft law megfogalmazásnak nyilvánvalóan a szlovák fél kérésére történt beiktatását abba a kitételbe, amely a kisebbségekhez tartozó személyeknek az őket érintő regionális szintű döntésekben való részvételét illeti és amely így tág teret enged az állami értelmezésnek. A kormányközi vegyes bizottság létrehozásáról szóló bekezdés nem tartalmazza a kisebbségek részvételének jogát, és a szerződő felek által "szükségesnek tartott összetételű tagozatokból" megfogalmazást használja, amely újabb bizonytalansági, értelmezéstől függő tényező. Nyilvánvaló, hogy mindkét esetben kompromisszumos megoldásról van szó. Amennyiben a szlovák törvényhozás olyan törvényeket fogadna el, amelyek nincsenek összhangban az alapszerződés kisebbségvédelmi cikkelyével vagy azzal ellentétben állnak, a szlovák alkotmány értelmében az alapszerződés mint nemzetközi szerződés előnyt élvez a belső jogszabályokkal szemben, amennyiben az az alkotmányos jogok és szabadságjogok bővebb terjedelmét szavatolja (11. cikk).⁴⁷

A magyar-román alapszerződés ("Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről") 15. cikkelyében a következő a romániai magyar és a magyarországi román kisebbség védelmére és jogaira vonatkozó fontosabb jogszabályokat tartalmazza:

- A Szerződő Felek elősegítik országaik különböző etnikai, kulturális és nyelvi eredetű állampolgárai közötti tolerancia és megértés légkörének kialakítását. Elítélik az idegengyűlöletet, a faji, etnikai és vallási alapú gyűlölet, diszkrimináció és előítéletek mindenfajta megnyilvánulását és hatékony intézkedéseket tesznek ezek bármilyen megnyilvánulásának megelőzésére.
- A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival együtt gyakorolva joguk van etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére.
- Ennek megfelelően joguk van saját oktatási, kulturális, vallási intézmények, szervezetek, egyesületek létrehozásához és fenntartásához.

⁴⁵ Pósa Tibor: A kormányfők Párizsban aláírták a magyar-szlovák alapszerződést. Magyar Nemzet, 1995. Március 20; M. Lengyel László. Kötelező érvényű az ET 1201-es ajánlása. Népszabadság 1995. március 21. Ankerl Géza? Autonómia és nyelvhasználat in Valóság 1995. október, 9-13.

⁴⁶ A magyar-szlovák alapszerződés szövegét ld. Külpolitika 1995. 1. 81-88.

⁴⁷ Vogel Sándor: A kétoldalú kisebbségvédelmi jogeszközök rendszere in Külpolitika 1996. 1. 23.43.

- A Szerződő Felek tiszteletben tartják a romániai magyar és a magyarországi román kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy anyanyelvüket szabadon használhassák a magánéletben és a nyilvánosság előtt, szóban és írásban egyaránt. Megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy ezek a személyek anyanyelvüket megtanulhassák és megfelelő lehetőségük legyen ezen a nyelven képzésben részesülni az állami oktatás keretei között minden szinten és formában, szükségleteiknek megfelelően. A Szerződő Felek biztosítani fogják azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik az anyanyelv használatát is a helyi közigazgatásban és a bírói hatóságokkal való kapcsolataikban, összhangban a belső jogszabályokkal és a két fél által aláírt nemzetközi kötelezettségekkel. E személyeknek joguk van arra, hogy vezeték- és keresztnévüket anyanyelvükön használhassák, és ezt hivatalosan is el fogják ismerni. Azon területeken, ahol jelentős számban élnek az illető kisebbséghez tartozó személyek, mindkét fél lehetővé teszi, hogy a kisebbségek nyelvén is kifüggesztésre kerüljenek a hagyományos helyi elnevezések, utcanév és más a nyilvánosságnak szánt földrajzi feliratok.

- A Szerződő Felek biztosítani fogják a kisebbségekhez tartozó személyek számára a jogot, hogy egyénileg, vagy pártjaik vagy szervezeteik révén ténylegesen részt vegyenek a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életben és a központi és helyi közhatalmi és közigazgatási szervekbe beválasztott képviselőik révén az országos vagy helyi érdekű kérdések megoldásában.

- Mindkét Szerződő Fél az ezen személyek nemzeti önazonossága védelmével és érvényesítésével kapcsolatos kérdésekre vonatkozó döntéshozatalban kikéri e személyek szervezeteinek, politikai pártjainak vagy szövetségeinek véleményét.

- A Szerződő Felek tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségek kulturális és történelmi örökségét és támogatják erőfeszítéseiket a kisebbségi kultúrát és történelmi örökséget őrző műemlékek, emlékhelyek megőrzésére.

- A Szerződő Felek tiszteletben tartják, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabad kapcsolatot tartani egymással és a határokon túl más államok polgáraival, továbbá részt venni a nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek tevékenységében.

- A Szerződő Felek tartózkodni fognak a kisebbségekhez tartozó személyek akaratauk elleni asszimilációját célzó politikától vagy gyakorlattól és védelmezni fogják ezen személyeket bármilyen cselekedettől szemben, ami ilyen asszimilációra irányul. Tartózkodnak továbbá az olyan intézkedésektől, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott régiók lakosságának arányait megváltoztatnák.

A magyar-román alapszerződés ugyanakkor tartalmazza azoknak a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumoknak a felsorolását, amelyeket a két fél jogi kötelezettségként alkalmaz. Ennek alapján Romániában és Magyarországon jogilag kötelezőek a következő dokumentumok:

- Az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye,

- Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozájának 1990. június 29-én kelt dokumentuma,

- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének a nemzeti vagy etnikai, a vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992. december 18-án kelt nyilatkozata (47/135. számú határozat),

- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) számú ajánlása az Emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó, a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről. Ez utóbbi a következő lábjegyzet figyelembevételével érvényes: "A Szerződő Felek egyetértenek abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a Feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státusára."

A magyar-román alapszerződés pozitívumai (pl. az anyanyelvű oktatás minden szinten és formában, a kétnyelvű feliratok használatának kötelezettsége) ellenére sem biztosította a kisebbségek jogainak kívánatos, a romániai magyar kisebbség által igényelt szintjét. A kisebbségi jogokat érintő fontosabb hiányosságai a következők:

- A kodifikált kisebbségi jogok alanya a román alkotmánynak megfelelően "a kisebbséghez tartozó személy" és nem maga a kisebbség.
- Az a megfogalmazás, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára lehetővé teszi "az anyanyelv használatát a közigazgatási és bírói hatóságokkal való kapcsolataikban" nem egyértelmű. Ennek alapján nem világos, hogy lebonyolítható-e egy büntető- vagy polgárjogi eljárás a kisebbség anyanyelvén. Hasonló esetekben a szokásos megfogalmazás "az anyanyelv használatának joga a közigazgatásban és a bírósági eljárásokban".
- A többször beiktatott "összhangban a belső jogszabályokkal" megfogalmazás eleve alárendeli az alapszerződés jogszabályait a belső jogrendnek.
- Nem tartalmazza a pozitív diszkrimináció elvét, sőt a román alkotmány 6. cikkelyének megfelelően leszögezi, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek "ugyanazokkal az állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint azon ország többi állampolgára, amelyben élnek. Megjegyzendő viszont, hogy a szerződésben felsorolt jogerőre emelt nemzetközi dokumentumok lehetővé teszik a pozitív diszkrimináció alkalmazását és azt az egyenlőség elvével összeegyeztethetőnek tekintik.
- A szerződés nem tartalmaz cikkelyt a romániai magyar kisebbség egyik legfontosabb követeléséről, a román kommunista állam által elkobzott egyházi és közösségi javak visszaadásáról.
- Az 1201-es lábjegyzetnek a kollektív jogokra vonatkozó megfogalmazása megszorításként értelmezhető. A megfogalmazás ellentétben áll az 1201-es ajánlás 12. cikkelyével, amely megemlíti a kollektív jogokat és bár nem kodifikálja őket, alkalmazásuk lehetőségét fenntartja. Ugyanakkor ellentétben áll az emberi jogok nemzetközi kodifikációjának tendenciáival, amely sohasem fogad el jogkorlátozásként értelmezhető cikkelyeket és az emberi jogok további bővítése előtt az utat minden esetben nyitva hagyja.
- Bár előírja a Szerződés alkalmazásából adódó kérdések megvitatása céljából kormányközi szakértői bizottság létrehozását, nem rendelkezik annak hatásköréről és összetételéről. Nem írja elő, hogy e bizottságnak az érintett nemzeti kisebbségek képviselői is tagjai lehetnek.
- Bár leszögezi a szerződő felek együttműködésének kötelezettségét a nemzeti kisebbségek védelme nemzetközi jogi kereteinek továbbfejlesztésében, nem gondoskodik a szerződésbe foglalt kötelezettségek monitorizálásáról.
- Nem írta elő új magyar konzulátus létesítését Kolozsváron, amint azt a magyar fél javasolta, csupán a konzuli kapcsolatok bővítéséről beszél.
- A jogi kötelezettségként elfogadott nemzetközi kisebbségjogi dokumentumok között nem szerepel A regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája és a Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségvédelmi okmánya.
- A romániai magyarság érdekképviselői szervezete, az RMDSZ véleményének kellő figyelembevétele nélkül készült. Az RMDSZ 1996. augusztus 16-án a szerződéstervezettel kapcsolatos állásfoglalásában kinyilvánította, hogy a kollektív jogok körének kiiktatását az 1201-es ajánlásból egyértelműen szűkítőnek tartja, nem látja kielégítőnek a nyelvhasználatra vonatkozó kitételeket, hiányolja az egyházi és közösségi javak visszaadására vonatkozó cikkelyt és kifogásolja a szerződés nemzetközi monitorizálásának megoldatlanságát.

Románia alkotmányának 20. cikkelye előírja, hogy "Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozó részes félként aláírt paktumok és szerződések és a belföldi törvények közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi szabályozásokat kell elsőbbségben

részesíteni". Ennek értelmében a magyar-román alapszerződés mint nemzetközi szerződés előnyt élvez a belső jogszabályokkal szemben.⁴⁸

Az alapszerződés megkötése óta eltelt években Romániában a magyar kisebbség helyzetét és a magyar-román viszonyt illetően történtek előrelépések, amelyeket az RMDSZ elsősorban parlamenti képviselője és politikai ereje révén ért el, élvezve a magyar kormány támogatását. Ekképp megnyílt a kolozsvári magyar főkonzulátus. A tanügyi törvényt pedig a román parlament akként módosította, hogy Románia területén a kisebbségeknek is lehetőségük legyen önálló felsőoktatási intézmény létrehozására. A magyar kormány pénzügyi támogatásával meg is alakult a Sapientia magyar egyetem. A parlament ugyanakkor megszavazta azt a közigazgatási törvényt, amely lehetővé teszi, hogy mindazokban a közigazgatási egységekben, ahol a kisebbség a lakosság 20 %-át alkotja, a közigazgatásban a kisebbségek nyelvét is használják. Legutóbb pedig megszavazta az egyházi ingatlanok visszaszolgáltatásáról szóló törvényt.

2002 decemberében Magyarország és Jugoszlávia (azaz ma Szerbia-Montenegro) között is megkötötték a kisebbségvédelmi egyezményt (Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről). A dokumentum a Magyarország által megkötött egyik legrészletesebb nemzetközi kisebbségvédelmi jogszabály. Jogalanyai a nemzeti kisebbségek és az ahhoz tartozó személyek együttesen. Az Európa Tanács 1201-es ajánlásának kivételével felsorolja mindazokat a nemzetközi emberjogi és kisebbségvédelmi dokumentumokat, amelyekre az egyezmény tekintettel van, köztük Az Európa Tanács regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját is. Tartalmazza mindazokat a kisebbségvédelmi jogszabályokat, amelyeket a korábbi egyezmények is magukba foglalnak: így az identitás megőrzésének és fejlesztésének (1. cikk), a szabad identitásválasztásnak jogát, az esélyegyenlőséghez való jogot és előírja, hogy a felek nem hoznak olyan intézkedéseket, amelyek a kisebbségek által lakott területeken megváltoztatnák a lakosság etnikai összetételét (2. cikk). A 3. cikk az oktatási, kulturális, tájékoztatási és hitéleti szükségletek kielégítését célzó jogokat biztosítja és leszögezi, hogy a felek a többi egyház jogi státusával egyenjogú alapon rendezik a nemzeti kisebbségek egyházi közösségeinek jogi helyzetét. A 4. cikk biztosítja az anyanyelvű képzéshez való jogot az oktatás minden szintjén, lehetővé teszi a hiányzó pedagógusok anyaországból történő pótlását, a kisebbség és az anyaország nyelvének, kultúrájának és történelmének oktatását és ugyanezt szorgalmazza a többséghez tartozó személyek körében is. Az 5. cikk lehetővé teszi az anyanyelv korlátozás nélküli használatát a család- és utónevek írásában, azok hivatalos használatában, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, a földrajzi feliratokban és a közterületi információkban. A további cikkelyek biztosítják az anyanyelvű tájékoztatást a sajtó, a rádió, a televízió és az elektronikus adatátviteli eszközök útján, előírják az anyaországi rádió és televízió műsorok sugárzását (6. cikk), a kisebbségek múltjának és jelen helyzetének kutatását (7. cikk) és a közéletben való részvételhez való jogát. Különösen fontos a 9. cikk, amelynek értelmében a felek garantálják a kisebbségi önkormányzatiság, a kulturális és perszonális autonómia különböző formáit és támogatják a jugoszláviai Magyar Nemzeti Tanács és a magyarországi Szerb Országos Önkormányzat tevékenységét. A felek ugyanakkor támogatást nyújthatnak a másik fél területén élő nemzeti kisebbség szervezeteinek, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek, és azok jogosultak a támogatás elfogadására, valamint biztosítják számukra a kapcsolattartás jogát a velük azonos nyelvet beszélő és azonos kultúrájú, de más állam keretei között élő közösségekkel. A 11. cikk értelmében a felek olyan gazdaságfejlesztési tevékenységet támogatnak, amelyek megszüntetik a nemzeti kisebbség elvándorlásának okait és elejét veszik a lakosság etnikai

⁴⁸ Vogel Sándor: A magyar kisebbség Romániában. MKI tanulmányok. Foreign Policy Papers. No. 8. 18-22.

összetétele megváltoztatásának. A 12. cikkely előírja: „A Szerződő Felek maximális erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a kisebbségi közösségek, illetve a nemzeti kisebbségek egyházi közösségeinek, illetve szervezeteinek a múltban kisajátított vagy más intézkedésekkel elvett javait, vagyontárgyait, ingatlanjait, dokumentációit és irattárait eredeti tulajdonosaiknak visszaszolgáltassák.” Végül az egyezmény létrehozta a kisebbségi vegyesbizottságot, amelyben a nemzeti kisebbségek képviselői kötelezően részt vesznek. A dokumentum aláírását Magyarország számára a Milosevics rendszer bukása, a jugoszláviai kisebbségi törvény elfogadása és Jugoszlávia demokratizálódása tette lehetővé.

Magyarország a kisebbségi jogok elvi állásfoglalásából kiindulva nem szomszédos államokkal is kötött kisebbségi jogokra vonatkozó szerződéseket. A magyar-német alapszerződés kisebbségi vonatkozású cikkelyét Németországnak a határon túli németekkel szemben folytatott politikájának elemzésekor már bemutattuk. 1992-november 11-én Magyarország kisebbségvédelmi nyilatkozatot írt alá Oroszországgal. A magyar-orosz nyilatkozat tartalmazza a területi autonómia elvét is: "a helyi autonóm igazgatási szervek, valamint területi elvű autonómiák és a kisebbségek öngazgatása más formái létrehozásának lehetőségeiről" beszél (5. cikk). A cikkely beiktatását nemcsak a magyar és orosz fél politikai akarata, hanem az Oroszországi Föderáció alkotmányának a területi autonómiákra vonatkozó jogszabályai is lehetővé tették. Végül a felek megállapodtak abban, hogy a Nyilatkozatba foglalt "elvek és megfelelő célok elérése érdekében összehangolják együttműködésüket a különböző fórumokon, törekedve a minél szélesebb nemzetközi konszenzus megteremtésére ..." (16. cikk). Kisebbségi cikkelye van a Magyar Köztársaság és Moldova Köztársaság között kötött együttműködési és barátsági szerződésnek is, amelyben a felek kijelentették: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak tiszteletben tartása érdekében figyelembe veszik a kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi normákat, különösen az ENSZ, az EBEÉ/EBESZ, valamint az ET dokumentumait, melyek alkalmazása érdekében minden szükséges politikai és törvényalkotó intézkedést megtesznek (16. cikk).

Magyarország különös figyelmet fordít az úgynevezett magyar-magyar, azaz Magyarország és a határon túli magyarság legitim szervezeteinek kapcsolataira. E kapcsolatok fontos alapelve, hogy a kisebbségekre vonatkozó döntéseket véleményük meghallgatása, azaz bejegyzésük nélkül nem lehet meghozni. Ennek érdekében a magyar kormányok állandó konzultációt folytattak a határon túli magyarok érdekképviselői szervezeteivel és 1996. július 5-én magyar-magyar csúcstalálkozót tartottak, ahol közös közleményt fogadtak el a magyar kormány, a magyarországi pártok és a határon túli magyar szervezetek részvételével. A kiadott közös nyilatkozat világosan tükrözi az európai-integrációs célkitűzés és a határon túli magyarokkal kapcsolatos magyar politika összefüggéseit és ezzel kapcsolatban a következő cikkelyeket tartalmazta. A résztvevők "egyetértének azzal, hogy Magyarország és a magyar nemzet jövője szempontjából meghatározó fontosságú az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való mielőbbi csatlakozás. Ez a Kárpát-medence különböző országaiban élő valamennyi magyar érdeke, a magyarság egymásra találásának esélye (4. cikk). Támogatják mindazon Magyarországgal szomszédos államoknak, amelyek ezen szándékukat kinyilvánították, a NATO-hoz és az Európai Unióhoz történő csatlakozását abban a meggyőződésben, hogy a felvételi követelmények teljesítésével az érintett államokban a demokrácia és a piacgazdaság intézményei zavartalan működésén túl az ott élő magyar közösségek sajátos jogállásukkal kapcsolatos törekvései érvényesülnek összhangban az EU tagállamok pozitív gyakorlatával." (5. cikk).⁴⁹

A "Magyarország és a határon túli magyarság 1999" című 1999. február 20-án megtartott konferencia nyilatkozatában leszögezte: "A határon túli magyar közösségek

⁴⁹ A Magyar-Magyar Csúcstalálkozó Közös Nyilatkozata. Bp. 1996. július 5. in Magyar Kisebbség 1999. 1. 143-145.

üdvözlük Magyarország NATO-hoz való csatlakozását és támogatják az Európai Unióhoz történő csatlakozási törekvéseit. Érdekük, hogy Magyarország Európai Unióhoz és NATO-hoz való csatlakozásának előnyei kiterjedjenek a Magyarországgal szomszédos országokra is. Kíváncsiaknak tartják, hogy a csatlakozás - különös tekintettel a schengeni egyezményre - ne érintse hátrányosan Magyarországot és a határon túli magyarság, Magyarország és szomszédai kapcsolatait." (1. cikk). "A határon túli magyarok különböző államok polgárai, ugyanakkor a közös anyanyelv, kultúra, történelem és az összetartozás tudata alapján részei a magyar nemzetnek. Magyarországnak és a határon túli magyar közösségeknek egyaránt érdeke a közép-európai térség biztonságának és stabilitásának erősítése." (2. cikk). "A kisebbségi jogok sérelme, főleg ha szélsőséges nacionalizmus formáját ölti, az identitásválasztás szabadságának csorbulásához, egyidejűleg a határon túli magyarok beolvasztásához és elvándorlásához vezethet. Mindez politikai és szociális feszültségeket okozhat, és ily módon gátolhatja a térség euro-atlanti integrációját. Ezért Magyarország a határon túli magyar kisebbségi közösségek demokratikus politikai célkitűzéseivel összhangban kezdeményező politikát folytat a kisebbségben élő magyarok közösségi és egyéni jogainak biztosítása érdekében" (4. cikk). "A magyar nemzetségi célja, hogy a Magyarországgal szomszédos országokban élő magyarok egyéni és közösségi jogait a nyugat-európai demokratikus országok eredményes gyakorlatának megfelelően biztosítsák" (5. cikk), "E cél elérése érdekében a résztvevők fokozzák erőfeszítéseiket a közép-európai országok euro-atlanti integrációjának támogatására" (6. cikk). "A határon túli magyar közösségek - esetenként kormányzati pozícióból - jelentős mértékben befolyásolhatják azon államok bel- és külpolitikáját, amelyekben élnek. A magyar nemzeti kisebbségek elősegítik a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság megszilárdulását, mert ez létérdekük. A külpolitika területén szerepet vállalnak ezen államok euro-atlanti integrációs törekvései támogatásában. E törekvések sikere magyar nemzeti érdek, azaz a közép-európai országokban élő magyar közösségek és Magyarország együttes érdeke. Magyarország és a határon túli magyarok szervezetei között a párbeszéd formáit és intézményeit az államközi kapcsolatokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályok szigorú tiszteletben tartásával és a Magyarországgal szomszédos államok demokratikus jogrendjével összhangban valósítják meg" (7. cikk). A fenti elvek gyakorlatba ültetésének elősegítése érdekében a konferencia résztvevői állandósították a konferenciát Magyar Állandó Értekezlet néven. Ez politikai konzultatív testületként működik. A Magyar Állandó Értekezletet a parlamenti, illetőleg tartományi képvisellel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyar parlamenti pártok, a Magyar Kormány, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják, de minden esetben biztosítva a térség valamennyi nemzeti közösségének részvételét. A Magyar Állandó Értekezlet évente legalább egy alkalommal a Magyar Köztársaság miniszterelnöke meghívására ül össze (8. cikk). A konferencia résztvevői egyidejűleg felkérték a magyar kormányt, hogy a Magyar Állandó Értekezlet bevonásával hozzon létre határon túli és magyarországi szakértőkből álló bizottságokat, melyek mindenekelőtt az oktatás, a gazdasági és szociális kapcsolatok, a jogi és önkormányzati együttműködés, a kultúra, valamint az európai uniós csatlakozással összefüggő kérdések (különös tekintettel a schengeni egyezmény következményeire) területén fejtik ki tevékenységüket. A Nyilatkozatot aláírták: A Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a szlovákiai Magyar Koalíció Pártja, a Vajdasági Magyar Szövetség, a Vajdasági Magyar Demokrata Párt, a horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége, a szlovéniai Muravidéki Magyar Nemzeti Önkormányzati Közösség, a Kárpátaljai Magyarok Kulturális Szövetsége, a magyarországi parlamenti pártok (FIDESZ-Magyar Polgári Párt, Magyar Szocialista Párt, Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt, a Szabad Demokraták Szövetsége, Magyar Igazság és Élet Pártja, Magyar Demokrata Fórum, a Magyarok

Világszövetsége és a Magyar Köztársaság Kormánya).⁵⁰ 1999 novemberében a Magyar Állandó Értekezlet megtartotta második ülését, amely ugyancsak zárónyilatkozat elfogadásával ért véget. A Nyilatkozat a határon túli magyarok magyarországi jogállásának törvényi szabályozásáról fogadott el határozatot. Úgy fogalmaz, hogy a határon túli magyarság ez irányú igénye nyomán a magyar kormány megvizsgálja a törvényi szabályozás lehetőségeinek megteremtését azzal a céllal, hogy erősítsék a szülőföldön maradás esélyeit.

A magyar országgyűlés 2001. június 19-én elfogadta a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt (2001. évi LXII. törvény),⁵¹ amelyet 2003. június 23-án módosított (2003. évi LVII. törvény).⁵² A törvény preambuluma hangsúlyozza, hogy a törvényt az országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. §-ában foglaltak alapján, a Magyarországnak a határon kívül élő magyarokért viselt felelőssége érvényesítése érdekében, a Magyarországgal való sokoldalú kapcsolataik ápolása és fejlesztése, előmozdítása céljából fogadta el. A törvény ugyanakkor figyelemmel van Magyarország integrációs törekvéseire, továbbá a nemzetközi szervezetek, különösen az Európa Tanácsnak, valamint az Európai Uniónak az emberi jogok tiszteletben tartásával, a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos alapelveire és tekintetbe veszi a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályait, a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket, a közép-európai térségen belüli két- és sokoldalú jószomszédi viszonyt, a regionális együttműködés fejlesztését és Magyarország stabilizáló szerepének erősítését. A preambulum leszögezi: a parlament a törvényt a szomszédos államokban élő magyarság szülőföldjén való boldogulásának, Magyarországgal való kapcsolatai fenntartásának, magyar nemzeti azonosságtudata megerősítésének, valamint a magyar kulturális örökséghez való kötődésnek, mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatásának érdekében hozta és megállapítja, hogy a törvény a Magyar Állandó Értekezlet kezdeményezései és javaslatai alapján készült. A törvény a szülőföldön való megmaradást és gyarapodást, a kulturális és nyelvi azonosságtudat megőrzését a magukat magyar nemzetiségűnek valló személyeknek vagy szervezeteiknek kedvezmények nyújtásával és támogatások folyósításával kívánja elősegíteni. Ugyanakkor előírja, hogy a belefoglalt rendelkezéseket a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeivel összhangban, továbbá a nemzetközi jog általánosan elismert elveinek tiszteletben tartásával kell alkalmazni, különös tekintettel az államok területi szuverénitására, a szerződések kötelező erejének és jóhiszemű végrehajtásának, az államok közötti baráti kapcsolatoknak, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elvére, beleértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét is (2. §).

A törvény hatálya kiterjed a Horvát Köztársaságban, a Szerbia-Montenegróban, a Romániában, a Szlovén Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban és Ukrajnában lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személyre, valamint e személyek együtt élő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekeikre, ha egyébként azok nem vallják magukat magyar nemzetiségűeknek. A kedvezményeket és támogatásokat Magyarország területén biztosítja, de ugyanakkor a magát magyar nemzetiségűnek valló személy a szomszédos államokban lévő állandó lakóhelyén is részesülhet kulturális és oktatási célú támogatásban (3. §).

A törvény hatálya alá tartozó személyek számára kedvezményeket és támogatásokat biztosít a művelődés, a kultúra, a tudományok, a kitüntetések, az ösztöndíjak, az utazások, az oktatás, a diákkedvezmények, a határon túli magyar pedagógusok továbbképzése, a határon túli kihelyezett képzés, a szülőföldön nyújtható oktatási támogatás, a közszolgálati hírközlő

⁵⁰ Magyarország és a határon túli magyarság - 1999 konferencia nyilatkozata, Budapest, 1999. február 20. in Magyar Kisebbség 1999. 1. 148-150.

⁵¹ Magyar Közlöny 2001. július 7. 77. szám 5637-5644. o.

⁵² Magyar Közlöny 2003. július 15. 6696-6702. o.

szervek, a határon túli szervezetek támogatása területén. Ekképp biztosítja a közművelődési intézmények használatának jogát, a kulturális javak és a műemléki értékek és a rájuk vonatkozó dokumentumok hozzáférhetővé tételét és a levéltári anyagok tudományos célból történő kutatását. A törvény hatálya alá tartozó személyek számára ingyenesen biztosítja a könyvtárlátogatást, a könyvtár által kijelölt gyűjteményrészek helyben való használatát (4. §). A törvény hatálya alá tartozó magyar tudósok a Magyar Tudományos Akadémia külső, illetőleg köztestületi tagjai lehetnek (5. §). Ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a magyarság szolgálatában, a magyarság és az egyetemes emberi értékek gyarapításában kifejtett tevékenységük elismeréséért a Magyar Köztársaság állami kitüntetéseiben, kitüntető címekben, díjakban, oklevelekben és ösztöndíjakban részesüljenek (6. §). A törvény leszögezi, hogy a Magyar Köztársaság területén munkát végző a törvény hatálya alá eső személyek a magyar társadalombiztosítási szabályokban meghatározott egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási járuléknak megfelelő összeget kötelesek fizetni és e befizetés alapján meghatározott körű egészségügyi és nyugdíjellátásra szereznek jogosultságot. Ugyanakkor a saját költségtérítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatás költségeinek megtérítését közhasznú szervezettől pályázat útján igényelhetik (7. §). A törvény hatálya alá tartozó személy Magyarországon a belföldi helyi és helyközi menetrend szerinti tömegközlekedési eszközökön a magyar kultúrához való kötődés erősítésének érdekében a következő kedvezményekben részesülhet: korlátlan számú díjmentes utazásra jogosult a 6. életévét be nem töltött gyermek és a 65. életévét betöltött személy, 90 %-os menettérti utazási kedvezményre jogosult minden más a törvény hatálya alá tartozó személy évente négy alkalommal, csoportos utazás esetén pedig a 18 éven aluli a törvény hatálya alá tartozó személyek legalább tíz főből álló csoportja (8. §). A törvény hatálya alá tartozó személyek jogosultak a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeiben egyetemi, főiskolai szintű alapképzésben, részképzésben, doktori és mesterképzésben, általános, illetőleg szakirányú továbbképzésben, akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben részt venni. A fent említett képzésben nappali tagozaton részt vevő hallgató pénzbeli és természetbeni juttatásokra, illetve tételes egészségügyi hozzájárulás megtérítésére jogosult. Az e törvény hatálya alá tartozó személyek államilag finanszírozott képzés keretében az oktatási miniszter által évente meghatározott számban folytathatnak tanulmányokat a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeiben. Nem államilag finanszírozott képzésben részt vevő határon túli hallgatók magyarországi tartózkodásukkal és tanulmányaikkal kapcsolatos költségeik részben vagy egészben történő megtérítését külön jogszabály szerint pályázat útján igényelhetik (9. §). A szomszédos állam közoktatási intézményeiben tanulmányokat folytató kiskorúak vagy hallgatók a Magyar Köztársaság területén diákkedvezményre jogosultak. A kedvezményekre való jogosultságot a „Magyar igazolvány”, illetve a „Magyar hozzátartozói igazolvány” és annak e célra rendszeresített önálló melléklete (diákigazolvány) együttesen igazolja (10. §). A határon túli magyar pedagógusok jogosultak a magyarországi rendszeres továbbképzésben részt venni. (11-12. §). A Magyar Köztársaság a határon túli magyarság anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését azzal is elősegíti, hogy támogatja az akkreditált magyar felsőoktatási intézmények tagozatának a szomszédos államokba történő kihelyezését, szervezését és működését, valamint a szomszédos államokban magyar nyelvű képzést folytató, az adott államban akkreditációt vállaló felsőoktatási intézmények létesítését, működését és fejlesztését (13. §). A szomszédos államban létrehozott, a magyar oktatás és kultúra ápolását céljának tekintő társadalmi szervezet közreműködésével ... az alap- és középfokú oktatási intézményben magyar nyelven vagy a magyar kultúra tárgyában tanulmányokat folytató kiskorúak nevelési, oktatási, valamint tankönyv és taneszköz támogatásban, továbbá a felsőoktatásban hallgatói támogatásban részesülnek. Kétoldalú megállapodás alapján a támogatás címzettje lehet az oktatási és nevelési intézmény mellett működő szülői, illetve pedagógus szövetség (14. §).

A törvény hatálya alá tartozó személyeknek a Magyar Köztársaság területén történő munkavállalására a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni. Nemzetközi szerződés az általános szabályoktól eltérően rendelkezhet (15. §). A munkavállalás jogszabályi feltételeinek megteremtésével kapcsolatos kiadások megtérítését az érintettek az e célból létrehozott közhasznú szervezettől pályázat útján kérelmezhetik (16. §).

A magyarországi közszolgálati hírközlő szervek rendszeresen gondoskodnak a határon túli magyarokról szóló információk összegyűjtéséről és továbbításáról, valamint a határon túli magyarok számára a Magyarországról és a magyarságról szóló információk eljuttatásáról. Ezek az információk a magyar és az egyetemes szellemi értékek közvetítését, a tárgyilagos kép kialakítását a világról, Magyarországról és a magyarságról, valamint a kisebbségben élő magyar nemzeti közösségek azonosságtudatának, anyanyelvének, kultúrájának megőrzését szolgálják. A Magyar Köztársaság a határon túli magyarság számára közszolgálati televízió műsor készítését és sugárzását a határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezményrel összhangban az e célt szolgáló szervezet létrehozásával és működtetésével biztosítja (17. §)

A Magyar Köztársaság ugyanakkor támogatja a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek azonosságtudatának, anyanyelvének és kultúrájának megőrzését elősegítő a szomszédos államokban működő szervezeteket. A támogatás elnyerése érdekében a külföldi szervezethez pályázatot nyújthat be az a szervezet, amelynek célja különösen a magyar nemzeti hagyományok megőrzése, támogatása, kutatása, a magyar nyelv, irodalom, kultúra, népművészet megőrzése, ápolása, a határon túli magyar felsőoktatás támogatása oly módon, hogy elősegíti magyarországi oktatók vendégtanárként történő fogadását, a magyar kultúrkincs körébe tartozó műemlék helyreállítása, fenntartása, továbbá a vidék szellemi és tárgyi örökségének megőrzése (18. §).

A törvényben meghatározott kedvezményekre való jogosultságot a „Magyar Igazolvány”, illetőleg a „Magyar hozzátartozói igazolvány” igazolja. A Magyar Köztársaság kormánya által erre kijelölt elbíráló hatóságtól a magát magyar nemzetiségűnek valló személy arcképes „Magyar igazolvány” kiadását kérheti. Az igazolványra az a személy jogosult, aki tud magyarul, vagy a lakóhelye szerinti állam magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, vagy területén működő magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartják számon (19. §). A törvény pontosan leírja, hogy a „Magyar igazolvány”, illetőleg a „Magyar hozzátartozói igazolvány” iránti kérelemnek milyen adatokat kell tartalmaznia. A kérelmező számára a lakóhelye szerinti magyar diplomáciai és konzuli képviselő igazolást állít ki és a kérést továbbítja az elbíráló hatósághoz, amely az igazolványt kiállítja (20. §).

A kedvezményeket nyújtó állami fenntartású szervezetek és intézmények, valamint az utazási kedvezményeket nyújtó gazdálkodó szervezetek számára a kedvezmények biztosításához szükséges pénzügyi fedezetről a központi költségvetés gondoskodik (23. §). A törvény hatálya alá tartozó személy (szervezet) által pályázat útján igényelhető támogatások elbírálására pedig a kormány közhasznú szervezetet (szervezeteket) hoz létre (24. §). A szomszédos államban magyar nyelvű képzést folytató akkreditációt vállaló felsőoktatási intézmény, valamint a magyar azonosságtudat, anyanyelv és kultúra megőrzését elősegítő szervezetek a támogatások iránti pályázatot a kérelmező székhelye szerinti szomszédos államban, az adott állam jogszabályainak megfelelően bejegyzett és működő, a pályázatok elbírálását végző, nem nyereségérdekelt szervezethez nyújthatják be (25. §).

A záró rendelkezések ugyanakkor leszögezik, hogy a törvény előírásait a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésétől az Európai Unió közösségi vívmányaival összhangban kell alkalmazni (27. §). Ugyanakkor azt is megszabják, hogy a törvény végrehajtásával

kapcsolatban milyen feladatai lesznek a bel- és külügyminiszternek, a nemzeti kulturális örökség miniszterének és az oktatási miniszternek (29. §).

A törvény egyik elsődleges célja a magyar nemzeti közösségek szülőföldjükön való megmaradásának előmozdítása. Ennek érdekében a törvény hatálya nem terjed ki olyan személyekre, akik állandó magyarországi tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkeznek (1. §), az elbíráló hatóság pedig visszavonja a magyar igazolványt, ha annak tulajdonosa bevándorlási vagy letelepedési engedélyt kapott és ha magyar állampolgárságot szerzett (21. §). A törvénybe foglalt kedvezmények és támogatások ugyanakkor a határon túli magyar nemzeti közösségek szülőföldjükön való boldogulását, a magyar nemzeti identitás megőrzését, és a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségeknek - legalábbis módosítása előtti változata szerint - az egységes magyar nemzethez való tartozását szolgálják. Ez következik abból, hogy – bár politikailag egységes magyar nemzet ma valóban nincs – nyelvi és kulturális értelemben véve a 19. század óta és Trianon ellenére létezik. Kohéziójának fenntartása és erősítése a magyar nemzetpolitika fontos feladata.

A szomszédos államok többsége megértéssel fogadta a törvényt, komolyabb ellenállás csak a román és a szlovák kormány részéről nyilvánult meg. Románia diszkriminatívnak tekintette azt a módosított változathoz kikerült paragrafust, amely csak a Románia területén élő magyaroknak biztosította a munkavállalási jogot Magyarországon, és nem fogadta el a Magyar hozzátartozói igazolvány kiadását. A nézeteltérés kiküszöbölése érdekében Orbán Viktor magyar és Adrian Nastase román miniszterelnök olyan megállapodást kötött, melynek értelmében minden román állampolgárnak lehetősége van magyarországi munkavállalásra, a hozzátartozói igazolványok kiadásától pedig a magyar kormány Románia esetében eltekint. 2003. július 18-án a magyar és a román külügyminiszter a kétoldalú kormányközi vegyes bizottság ülésén újabb megállapodás tervezetét fogadott el, amelyet az ősz folyamán a két ország miniszterelnöke ír majd alá. A megállapodás lehetővé teszi a törvény alkalmazását Románia vonatkozásában. Szlovákia, amint az 2003. július 19-én a magyar-szlovák külügyminiszteri találkozón kiderült, nem akar a törvény szlovákiai végrehajtásáról tárgyalni, és csupán a Szlovákiában élő magyaroknak a magyar-szlovák alapszerződés alapján nyújtandó támogatásokról hajlandó megbeszéléseket folytatni, ami a Szlovákiáról szóló fejezetben vázolt kisebbségellenes magatartásának újabb bizonyítéka. A szlovák kormány elsősorban az oktatási támogatás biztosítását kifogásolja. Ekképp ez utóbbi állam esetében még nem született megegyezés. Elhangzottak olyan bírálatok is, amelyek értelmében a törvénynek területen kívüli hatálya van és némely vonatkozásban diszkriminatív. Mindez véleményünk szerint nem áll fenn, a diszkrimináció ténye elsősorban azért, mert - miként a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó kisebbségvédelmi jogeszközök leszögeznek - a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció nem minősül diszkriminatív aktusnak és összhangban áll a polgári jogegyenlőség elvével. Mindezek alapján a törvény a nemzetközi jog szempontjából nem kifogásolható és hozzájárul a magyar nemzet határmódosítások nélküli integrációjához. A törvény végrehajtása minden szomszédos állam vonatkozásában megkezdődött és folyamatosan nyújtják át a kérelmezőknek a magyar igazolványokat. A magyar kedvezménytörvénnyel kapcsolatban a román miniszterelnök és a magyar külügyminiszter kérésére a határokon túl élő kisebbségeknek az anyaországok által nyújtott kedvezményes elbánás kérdéséről a Velencei Bizottság készített jelentést, amelynek elemzésére e tanulmány egy későbbi fejezetében kerül sor.

Magyarország a határon túl élő magyar közösségeket – miként vázoltuk - sokoldalú támogatásban részesíti. Bárdi Nándor felfeztetése szerint ez a következő szervezeti keretek között működik:

- a) (Köz)alapítványok: Illyés Közalapítvány, Apáczai Közalapítvány, Segítő Jobb Közalapítvány (indokolt esetben egészségügyi támogatást nyújt), Mocsáry Alapítvány, Bethlen Gábor Alapítvány, Arany János Alapítvány, Új Kézfogás Közalapítvány.

- b) Minisztériumok, köztestületi keretek: Külügyminisztérium (Kisebbségi Koordinációs Keret), Oktatási Minisztérium (Határon Túli Magyarok Főosztály, Nemzeti és Határon Túli Felsőoktatási Fejlesztési Programiroda), Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (Nemzetiségi és Határon Túli Főosztály), Ifjúsági és Sportminisztérium, Magyar Tudományos Akadémia (Domus Program.). A minisztériumi költségvetési kereteken túl ezek a szervek a magyarországi támogatási források egy részét a határon túli magyar pályázók számára is elérhetővé tették (Nemzeti Kulturális Alap, Országos Tudományos Kutatási Alap).

- c) Stratégiai programok: Sapientia Alapítvány, illetve az Erdélyi Magyar Tudományegyetem, a szlovákiai komáromi egyetem és a tervezett vajdasági egyetem-projekt, valamint a Kárpátaljai Magyar Tanárképző Főiskola költségvetési támogatása.⁵³

Az alapítványi támogatások rendszerét az Illyés Közalapítvány bemutatásával illusztráljuk. Az alapítványt a Magyar Köztársaság Kormánya hozta létre, és az Alapító okirat szerint célja: a Magyar Köztársaságnak az Alkotmány 6. cikkelye 3. bekezdésében rögzített, a határainkon kívül élő magyarok sorsáért érzett felelősségéből adódó állami közfeladat ellátása érdekében a határainkon túl élő magyar közösségek és a szóránymagyarság támogatása, sajátos gondjai megoldásának elősegítése. Az Alapító szándékainak megfelelően támogatni kívánja:

- a határainkon túl élő magyarság önazonosságának megőrzését, fejlődését és megerősödését célzó kezdeményezéseket;
- az anyanyelv ápolását, fejlesztését szolgáló kezdeményezéseket;
- a határainkon túl élő magyarságot érintő tudományos munkát;
- az anyanyelvű hitélet tárgyi és személyi feltételeinek javítását;
- a határon túli kisebbségek hazai kulturális bemutatóit.

A Közalapítvány nyílt, ahhoz pénzbeli vagy más vagyronrendeléssel, illetve egyéb, vagyoni értékű felajánlással bárki csatlakozhat, akinek adományát az Alapítvány elfogadja. Az állam a mindenkorai költségvetési törvényben meghatározott összegű támogatással biztosítja az alapítványi célok megvalósulását. Az Alapítvány kuratóriuma a Közalapítvány vagyonának a célok megvalósítására irányuló hasznosítására vonatkozó javaslatokat, kezdeményezéseket nyilvános pályázati rendszer keretében gyűjti össze, s az Alapító Okiratban rögzített célok szellemében összességében is dönt a támogatások odaítéléséről, azok mértékéről és formájáról.⁵⁴ Működési szabályzata szerint az Illyés Közalapítvány az illető országban élő magyar kisebbségek érdekében eljáró alkuratóriumok rendszerében működik. Ezek ajánlási joggal bírnak, javaslataik erkölcsi értékűek, a döntés azonban a kuratóriumot illeti meg. Ennek megfelelően az alkuratóriumok nem csupán támogatják a pályázatokat, hanem az összes általuk tárgyalt pályázatot továbbítják a kuratóriumnak, amely döntéseiről teljeskörűen és tételesen tájékoztatja az alkuratóriumokat. Az Alapítvány a következő területeken nyújt támogatást:

- érdekvédelmi szervezetek, tudományos, kulturális és közművelődési, oktatási, egyházi, szociális, ifjúsági intézmények és szervezetek, magyar lapszerkesztőségek működési feltételeinek javítása;
- magyar rádió és tv adások, kulturális és közművelődési rendezvények, szakmai és tudományos tanácskozások, anyanyelvi, közművelődési, szakmai és művészeti táborozások, nyári egyetemek, tanfolyamok, filmkészítés, szoborállítás, vetélkedők és sportrendezvények támogatása.

2001-ben az Alapítvány a következő támogatásokat ítélte meg:

⁵³ Bárdi Nándor: A kedvezménytörvény mint támogatáspolitikai lehetőség: segélyezés vagy építkezés? in A státustörvény, Előzmények és következmények, Teleki László Alapítvány, Bp. 2002.121-122.

⁵⁴ Ld. <http://www.ika.hu/okirat.asp>

	összesen
magyarországi pályázók	220 pályázat 725.068.042 Ft
határon túli pályázók	2266 pályázat 1.139.309.922 Ft
romániai pályázók	1011 pályázat 664.540.961 Ft
szlovákiai pályázók	805 pályázat 233.932.138 Ft
vajdasági pályázók	268 pályázat 108.404.870 Ft
ukrajnai pályázók	71 pályázat 75.479.560 Ft
horvátországi pályázat	56 pályázat 25.214.278 Ft
szlovéniai pályázók	25 pályázat 12.538.105 Ft
ausztriai pályázók	13 pályázat 9.300.010 Ft.
nyugati pályázók	9 pályázat 6.050.000 Ft
csehországi pályázók	7 pályázat 2.850.000 Ft
boszniai pályázók	1 pályázat 1.000.000
összesen	2486 pályázat 1.864.377.964 Ft⁵⁵

⁵⁵ Ld. www.ika.hu

Lengyelország és a határon túli lengyelek

Lengyelország jelenleg Európa egyik etnikailag leghomogénabb nemzetállama. A lengyel határok megváltoztatása a II. világháború következtében azonban oda vezetett, hogy jelentős lengyel csoportok az anyaállam határain túlra kerültek, ugyanakkor a nyugati világban (Nyugat-Európa, Amerikai Egyesült Államok, Kanada) több milliós lengyel emigráns közösség él. Lengyelország keleti területeinek a Szovjetunióhoz való csatolása következtében az utolsó 1989. évi szovjet népszámlálás szerint 1126000 lengyel személy került a Szovjetunióba. Jelenleg Fehér-Oroszországban 418000, Litvániában 258000, Ukrajnában pedig 220000 lengyel él. Nemzeti identitását leginkább a Litvániában élő lengyel közösség őrizte meg. Sztálin deportálásai eredményeképpen 1936-37-ben 50-100 ezer lengyelt Kazahsztánba hurcoltak.⁵⁶ Ekképp a határon túli lengyelek kérdése a lengyel külpolitikának is része lett. Lengyelország 1997-ben elfogadott alkotmányának 6. cikkelye előírja: "A Lengyel Köztársaság támogatást nyújt a külföldön élő lengyeleknek, hogy fenntartsák kapcsolatukat nemzeti kulturális örökségükkel." A határon túli lengyelek ügyében a törvényhozás három bizottsága illetékes: a Szejm Határon Túli Lengyelek és a Szenátus hasonnevű Bizottsága, valamint a Szenátus Emigrációs Bizottsága.

1999-ben olyan törvényjavaslatot terjesztettek a Szenátus elé, amelynek célja a határon túl élő lengyelekkel való kapcsolattartás megkönnyítése. Lagzi Gábor leírása szerint Lengyel Kártyát kapnának azok a személyek, akik a két világháború közötti Lengyelország állampolgárai voltak és azok leszármazottai, és akik határváltozás következtében kerültek a lengyel határokon kívülre; akik politikai, gazdasági, nemzetiségi vagy vallási okokból emigrálni kényszerültek; valamint azok, akik soha nem rendelkeztek lengyel állampolgársággal, de származásuk és nemzeti hagyományaik ápolása folytán lengyelnek érzik magukat akkor is, ha idegen államok területén élnek. A kártya tulajdonosát megilletné az ún. nemzetiségű vizum, amely lehetővé tenné a lengyel határ többszöri átlépését, és feljogosítana az ország területén való korlátlan ideig történő tartózkodásra. A kártya tulajdonosa jogosult lenne a közéleti jogok gyakorlására: egészségügyi ellátásban részesülni, tanulhatna állami iskolában, mentesülne a külföldiekre vonatkozó adók és illetmények fizetésétől. A Kártya hivatalos okmány lenne, mely az útlevéllel vagy más hivatalos okirattal együtt lenne érvényes. A Kártyát a kérvényező állandó lakhelyének megfelelő konzulátus bocsátaná ki. A lengyel nemzetiséget és származást a következő dokumentumokkal lehetne igazolni: keresztlevelel, iskolai bizonyítvánnyal, a lengyel hadseregben letöltött katonai szolgálatot bizonyító dokumentum, a deportálást vagy börtönbüntetést igazoló irat, ahol be van jegyezve a lengyel nemzetiségre vonatkozó adat; a lengyelséghez tartozást igazolni lehetne a lengyel szervezetekben való részvétel által is. Abban az esetben, ha nincsen ilyen dokumentum, elegendő, ha a lengyel nyelvtudással bíró kérelmező magatartásával bizonyítja, hogy a lengyel nemzethez tartozik. A Kártya bevezetése azt eredményezné, hogy a lengyel nemzetiségűeket vagy származásúakat már a határon lengyelként kezelnék, illetve lehetőséget nyújtana azok számára, akik az anyaországgal kapcsolatban kívánnak maradni, de ugyanakkor nem akarnak lengyel állampolgárságért folyamodni. Lengyelország EU tagságát követően a kártya a keleten élők számára jelentene előnyt és megkönnyítené egy nem uniós állam állampolgára számára a Lengyelországba való beutazást.⁵⁷

⁵⁶ Georg Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien für Europa. Gütersloh 1996. 83-84.

⁵⁷ Lagzi Gábor: Az állampolgárság és a repatriáció kérdése Lengyelországban az 1990-es években. Regio 2000. 3. 71-72.

Lengyelország több európai állammal és szomszédjával olyan alapszerződéseket kötött, amelyeknek kisebbségvédelmi cikkelyei is vannak. Ilyen a Németországgal (1991), Lettországgal (1992), Fehér-Oroszországgal (1992), Ukrajnával (1992), Oroszországgal (1992), Litvániával (1994) aláírt szerződés.⁵⁸ A lengyel-német szerződés kisebbségvédelmi cikkelyét Németország esetében már bemutattuk. Lengyelország szempontjából lényeges, hogy a kölcsönösség elvén alapul és a Németországban élő lengyel származású személyek számára is ugyanazokat a jogokat biztosítja, mint a Lengyelországban élő a német kisebbséghez tartozó személyeknek.

A Lengyelország és Litvánia között megkötött alapszerződés (Egyezmény a Lengyel Köztársaság és a Litván Köztársaság között a baráti viszonyról és a jószomszédi együttműködésről) kitér a lengyelországi litván és a litvániai lengyel kisebbség jogainak biztosítására és leszögezi: a felek saját területükön védeni fogják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási önazonosságát, mérlegelik a nemzeti kisebbség nyelve használatának engedélyezését saját hivatalaikban, különösen azon közigazgatási-területi egységekben, ahol a népesség többségét a nemzeti kisebbség alkotja, a történelem és kultúra oktatásánál tekintetbe veszik a kisebbségi csoportok történelmét és kultúráját, tartózkodnak minden olyan tevékenységtől, amely a nemzeti kisebbség tagjainak asszimilációjához vezethet azok akarata ellenére és amely a nemzeti kisebbségek által lakott területeken nemzetiségi változásokat eredményezne (15. cikkely). A fent említett többi szerződés kisebbségvédelmi cikkelyei hasonló megfogalmazásokat tartalmaznak. A szerződések jogalanya a kisebbséghez tartozó személy. Nem tartalmazzák az autonómia fogalmát, amit a lengyel politikai erők belpolitikai megfontolásból utasítanak el, ugyanis ez Lengyelország esetében a sziléziai németek vonatkozásában merülhet fel.

A lengyel állam minden külföldön élő lengyel számára lehetővé teszi a repatriációt, különösképpen a volt Szovjetunió vonatkozásában. 1997. decemberében a Szejm elfogadta az idegenrendészeti törvényt, amely bevezette a repatriációs vizumot. Ezt azok a lengyel nemzetiségű vagy származású személyek kaphatják meg, akik állandó jelleggel Lengyelországban kívánnak letelepedni. A repatriációs vizummal rendelkező egyén a határ átlépését követően a törvény erejénél fogva lengyel állampolgár lesz.⁵⁹ 2000. június 20-án a Szejm elfogadta a repatriációról szóló törvénytervezetet, amely rögzíti, hogy ki jogosult ilyen módon letelepedni: a kérvényező legalább egyik szülőjének vagy nagyszülőjének, illetve két dédszülojének lengyel származásúnak vagy állampolgárságúnak kell lennie. A repatriánsok állami támogatást kapnak: megtérítik utazási költségeiket, letelepedésük során felmerülő költségeiket fizeti az állam és ingyen vehetnek részt a lengyel nyelvi, valamint beilleszkedési tanfolyamokon. 2001. január 1-én életbe lépett az új állampolgársági törvény. Ennek értelmében kérhetik állampolgárságuk visszajuttatását azok a személyek, akiket a Lengyel Népköztársaság idejében erőszakkal kitelepítettek vagy emigrációba kényszerítettek és azok, akik a kommunista diktatúra alatt hagyták el Lengyelországot. A törvény azokat a személyeket érinti, akik 1939. szeptember 1-je és 1989. június 4-e között hagyták el a lengyel állam területét. Az Alkotmány 52. cikkelye 5. bekezdése kimondja: "A Lengyel Köztársaság területén állandó jeleggel letelepedhet az a személy, akinek a lengyel származása a törvényeknek megfelelően lett megállapítva."⁶⁰ Mindezek az intézkedések azt a politikát tükrözik, amely szerint a lengyel államnak kötelessége az önmaguk hibáján kívül nehéz helyzetbe jutott lengyelek megsegítése és a történelmi sérelmek orvoslása.

⁵⁸ A szerződéseket ld.: Fernand De Varennes: Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Rights, The Hague/Boston/London 1996. 372-376.

⁵⁹ Lagzi Gábor i. m. 69.

⁶⁰ Lagzi Gábor i. m. 68-69.

A balkáni országok vlah lakosságát nem számítva 3,5 millió román anyanyelvű személy, az összromán lakosság 15 %-a él Románián kívül. Ebből 2,8 millió a Moldovai Köztársaságban, ők azonban nem tekinthetők kisebbségnek. A Moldovai Köztársaság függetlenségének kikiáltása óta államalkotók és a román (vagy moldovai) nyelv az ország hivatalos nyelve. Körülbelül 460000 román él azonban Ukrajnában (Dél-Besszarábiában és Észak-Bukovinában), akik valóban kisebbséget alkotnak.⁶¹ A magyar kisebbségi törvény szerint is kisebbség a Magyarországon élő 8-10 ezer főnyi románság. A román kisebbségek különleges csoportját alkotják a vlahok, akik valamennyi balkáni államban (Albánia, Bulgária, Görögország, Macedónia, Szerbia) megtalálhatók. Számukat körülbelül 100000-re becsülik, de lehet, hogy ez a szám 200000-400000, ebből 30000-en Görögországban, 50000-en Albániában élnek, az új független Macedónia pedig hivatalosan is elismerte őket kisebbségként. Nemzetiségi tudatuk a kommunizmus bukása után megerősödött és szervezeteik is egyre tevékenyebbek.⁶² Románia az első világháború előtt és a két világháború között aktívan támogatta őket és védnökükként lépett fel. Az első világháború előtti években a balkáni vlahok között végzett román tevékenység miatt a diplomáciai kapcsolatok megszakítására is sor került Románia és Görögország között. A kommunista diktatúra idején azonban Románia hivatalos érdeklődése irántuk támogatásukkal együtt teljesen megszűnt.

A kommunizmus bukása után a határokon kívül élő román kisebbségek támogatása újra létjogosultságot nyert, bár e politikának a jelentősége távolról sem olyan nagy, mint például Magyarországon. Románia Alkotmányának 7. cikkelye előírja: "Az állam támogatja a kapcsolatok megerősítését a határain túl élő románokkal, és fellép azok etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk fejlesztése és kifejezhetősége érdekében, azon állam törvényeinek tiszteletben tartásával, amelynek állampolgárai." Románia külügyminisztériumában az alkotmány e cikkelye értelmében létrehozták a Román Községek Főigazgatóságát, amely összehangolja a szomszédos államokban, a nem szomszédos államokban élő románokkal és a nyugat-európai, valamint az észak-amerikai román diaszpórával kapcsolatos politikát. Újra a román külpolitika céljává vált a Balkánon élő vlah közösségek felkarolása. E kisebbségpolitika célja a külföldön élő román közösségek etnikai, nyelvi, kulturális és vallási identitása újjászületésének támogatása és képességeik mozgósítása a román etnikai és kulturális örökség megőrzésére. 2001. júniusában ebben az értelemben fogalmaztak meg felhívást az országban és a világon élő összes románhoz, amelyet I. Mihály volt román király, Teoctist a román ortodox egyház pátriárkája és Ion Iliescu Románia elnöke írtak alá.

Romániában a határon túl élő románság integrációjára vonatkozó törekvés elsősorban Moldova Köztársaság lakosságával szemben nyilvánult meg. Az 1991-ben elfogadott állampolgársági törvény engedélyezte a kettős állampolgárságot. A visszahonosításra vonatkozó 8. és 37. cikkelye pedig kimondta, hogy azon személyek, akik román állampolgárságukat elvesztették és leszármazottaik úgyszintén, visszanyerhetik román állampolgárságukat, ha kérelmezik, akkor is, ha rendelkeznek más állampolgársággal és állandó lakhelyük nem Romániában van. 1991 után Románia 300000 moldovai személynek adott állampolgárságot. A legtöbb állampolgársági kérelmet 1998-al kezdődően regisztrálták, vagyis azután, hogy Romániát meghívták az európai uniós csatlakozási tárgyalásokra. Ehhez járul még, hogy a román állampolgárságot elnyert moldovai állampolgárok olyan repatriációs igazolást is kaptak, amely lehetővé teszi az igazolás birtokosa számára, hogy javait

⁶¹ Georg Brunner: i. m. 79-80.

⁶² Minority Rights Group International: Délkelet-Európa kisebbségei: beilleszkedés és kirekesztettség példái. Szabadka 1999. 18-19.

vámmentesen vigye át a két ország határán. A román állampolgársági kérelmek száma 2002 januárjában ugrott a legmagasabbra: ekkortól vált lehetővé a román állampolgárok számára a vízummentes utazás a schengeni határokon belül. 1990 és 1999 között hivatalosan 80000 moldovai állampolgár emigrált, nagy többségük Romániába. A román állampolgársági törvény azonban eredeti célkitűzésével ellentétben feszültséget keltett Románia és Moldova Köztársaság között. A moldovai politika formálói attól tartottak, hogy Románia a kettős állampolgárság intézményét arra kívánja felhasználni, hogy növelje befolyását Moldova felett. 2001 februárjában a Románia-barát politikai erők súlyos választási vereséget szenvedtek Moldovában. Azóta az új elnök, Vladyimir Voronyin erőteljes kampányt indított a kulturális politika terén a Románia-barát erők háttérbe szorítására, ami Moldova és Románia kapcsolatait zsákutcába juttatta. Constantin Iordachi rámutatott arra, hogy "Romániában a kettős állampolgárságról folytatott vita rávilágított a romániai döntéshozók alapvető következetlenségére, ugyanis a romániai magyarok esetében rendíthetetlenül elutasították a kettős állampolgárságot mint megoldási lehetőséget, míg moldovai állampolgárok esetében éppen ezt a megoldást javasolták."⁶³ Az 1991-es állampolgársági törvény tehát különösen az 1918-1940 között Romániához tartozó tartományok, Besszarábia és Bukovina lakosainak akarta lehetővé tenni román állampolgárságuk visszanyerését. Ki nem mondott célja az volt, hogy a kettős állampolgárság az államokat elválasztó határokat átlépve egy politikai közösségbe egyesítse az összes románt és ekképp lépést tegyen Románia és Moldova Köztársaság lehetséges újraegyesítése felé.⁶⁴ Románia volt egyébként az első állam, amely Moldova Köztársaság függetlenségét elismerte, s a különleges partnerségnek és a két ország fokozatos integrációjának politikáját hirdette meg. A cél érdekében a két ország között vízum- és útlevel mentes utazást vezetett be, külön oktatási programot indított a Moldovai Köztársaságból érkezett diákok számára, továbbá a minisztériumközi konzultációk egész hálózatát építette ki a két ország között.⁶⁵ 1993 júniusában pedig a parlament elfogadta a 36. törvényt, amely a Románia és Moldova Köztársaság közötti gazdasági és kulturális integráció finanszírozását volt hivatott szabályozni. 2001. március 8-án Románia kormánya 288. számú határozatával létrehozta a Románia és Moldova Köztársaság Kapcsolatainak Minisztériumközi Bizottságát, amelyben csaknem valamennyi minisztériuma államtitkári szinten vesz részt. A Bizottság havonta egyszer ülésezik és javaslatokat dolgoz ki a két ország közötti gazdasági, kulturális, tudományos, valamint egyéb kapcsolatok fejlesztésére. Ugyanakkor különleges a miniszterelnök rendelkezésére álló alapot hoztak létre, amelyet román írók évfordulóinak megemlékezésére, a román nyelv napjának megünneplésére, egyházi épületek felújítására, román sajtótermékek terjesztésére, román nyelvű kulturális rendezvények finanszírozására, ösztöndíjak adományozására fordítanak Moldova Köztársaság területén.⁶⁶

Bár a kisebbségek jogainak kérdése a magyar-román alapszerződés megkötése előtt heves vita tárgyát képezte a két fél között, Románia maga is kisebbségvédelmi cikkelyek beiktatását szorgalmazta más államokkal megkötött szerződéseinek szövegébe. Ekképp a kölcsönösség elve alapján kisebbségvédelmi cikkelyt tartalmaz a Magyarország esetében már bemutatott magyar-román alapszerződésen kívül a román-ukrán, a román-szlovák, a román-fehérorosz, a román-lengyel, a román-macedón, a román-horvát, a román-jugoszláv, a Németország esetében elemzett román-német, a román-grúz, a román-cseh és a román-albán

⁶³ Constantin Iordachi: A nemzet újrajzolt határai: a magyar "státustörvény" és Románia kettős állampolgárságra vonatkozó politikája a Moldovai Köztársaságban, in A státustörvény, Előzmények és következmények. Teleki László Alapítvány, Bp. 2002. 90-116.

⁶⁴ Constantin Iordachi: Állampolgárság és nemzeti identitás Romániában, in Regio 2000. 3. 52-55.

⁶⁵ i. m. 95.

⁶⁶ Report on the legislation on kin-minorities, Colloquy on "Protection of National Minorities by their Kin-State", Athens, 7-8 June 2002.

szerződés. Ezek közül jelentős a román-ukrán alapszerződés, amelynek 13. cikkelye a következő fontosabb kitételeket tartalmazza:

- Az Ukrajnában élő román kisebbség és a Romániában élő ukrán kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitása védelme céljából a Szerződő Felek azokat a nemzetközi normákat és előírásokat fogják alkalmazni, amelyek meghatározzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, azon normákat és szabályokat tehát, amelyeket a következő dokumentumok tartalmaznak: Az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezménye, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozásának 1990. június 29-én kelt dokumentuma, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének a nemzeti vagy etnikai, a vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992. december 18-án kelt nyilatkozata (47/135 határozat), Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es (1993) számú ajánlása a Emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó, a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyve. Ez utóbbihoz ugyanazt a megjegyzést fűzték, amelyet lábjegyzetben a magyar-román alapszerződés is tartalmaz (1.).

- A cikkely tartalmazza az ukrainai román és a romániai ukrán kisebbség meghatározását a következő megfogalmazásban: Az ukrainai román kisebbség az általuk lakott régiótól függetlenül azokat az ukrán állampolgárokat foglalja magába, akik saját szabad döntésük alapján etnikai származásuk, nyelvük, kultúrájuk és vallásuk értelmében ehhez a kisebbséghez tartoznak (2.).

- A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy ha szükséges, megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális életben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többségi lakosság teljes és valóságos egyenlőségének előmozdítása céljából. Ebben a vonatkozásban megfelelőképpen tekintetbe veszik azokat a konkrét feltételeket, amelyek között a kisebbségekhez tartozó személyek élnek (3.).

- A Szerződő Felek megerősítik, hogy azoknak a személyeknek, akikre e cikkely vonatkozik, különösképpen joguk van egyénenként vagy csoportjuk más tagjaival együtt, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, minden olyan kísérlettől mentesen, amely akarattal ellenére asszimilálná őket. Joguk van, hogy teljesen és ténylegesen gyakorolják emberi jogaikat és alapvető szabadságjogaikat minden különbségtétel nélkül a törvény előtti teljes egyenlőség feltételei között. Az ezen kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van ténylegesen részt venni a közéletben a törvény szerint megválasztott képviselőik által, valamint a kulturális, társadalmi és gazdasági életben (5.).

- A Szerződő Felek az ukrainai román kisebbséghez és a romániai ukrán kisebbséghez tartozó személyek számára ugyanazokat a feltételeket fogják létrehozni anyanyelvük tanulására. A Szerződő Felek megerősítik, hogy a fent említett személyeknek joguk van anyanyelvükön tanulni a megfelelő számú állami iskolában, oktatási és képzési intézményben, tekintetbe véve az illető kisebbség földrajzi elhelyezkedését. Ugyanakkor joguk van arra, hogy az országos törvényeknek és a Szerződő Felek nemzetközi kötelezettségvállalásainak megfelelően használják anyanyelvüket a hatóságokkal való kapcsolataikban (6.).

- A Szerződő Felek tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát arra, hogy anyanyelvükön hozzáférjenek az információkhoz és tömegtájékoztatási eszközökhöz, valamint hogy szabadon kicseréljék és terjesszék az információkat. Nem fogják megakadályozni, hogy ezek a személyek a Szerződő Felek belső törvényeinek megfelelően használják saját tömegtájékoztatási eszközeiket. Azoknak a személyeknek, akikre e cikkely vonatkozik, joguk van arra, hogy kapcsolatokat tartsanak egymással, valamint a határokon túl más államok polgáraival, és hogy részt vegyenek nemkormányzati szervezetek tevékenységében mind országos mind nemzetközi szinten (7.).

- A Szerződő Felek tartózkodni fognak olyan intézkedésektől, amelyek megváltoztatnák a nemzeti kisebbségek által lakott területek lakossági arányait és ezzel korlátoznák e személyek azon jogait és szabadságjogait, amelyek az 1. paragrafusban megemlített nemzetközi normákból következnek (8.).
- Bármely nemzeti kisebbséghez tartozó személy, aki úgy véli, hogy az e cikkelyben biztosított jogait megsértették, az állami hatóságokhoz fordulhat panaszával, felhasználva a rendelkezésére álló törvényes eljárásokat (9.).
- A Szerződő Felek elismerik, hogy azok a személyek, akikre e cikkely vonatkozik, kötelesek lojalitással viseltetni azon állam iránt, amelynek állampolgárai, kötelesek továbbá az országos törvényeket betartani, és tiszteletben kell tartaniuk más személyek jogait, különösképpen azokét, akik a többségi lakossághoz vagy más nemzeti kisebbségekhez tartoznak (10.).
- E cikkely egyetlen előírása sem értelmezhető úgy, hogy korlátozza azokat az emberi jogokat, amelyeket a Szerződő Felek törvénykezése vagy a köztük megkötött szerződések elismertek (11.).
- E cikkely egyetlen előírása sem értelmezhető úgy, hogy feljogosítana az ENSZ Alapokmánya céljaival és elveivel, a nemzetközi jogból származó kötelezettségekkel, a Helsinki záróokmánnyal, a Párizsi Chartával az új Európáért és az államok területi integritásával ellentétes tevékenységre és cselekedetekre (12.).

Külön érdeklődésre tarthat számot a macedón-román alapszerződés 12. cikkelye, amely rövidebb megfogalmazásban ugyanazokat a jogokat biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára és az 1201-es ajánlás kivételével ugyanazokra a nemzetközi dokumentumokra hivatkozik, mint a román-ukrán szerződés. Ugyanakkor a Szerződő Felek tudomásul veszik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1997. évi 1333-as ajánlását, amely a macedóniai aromán nyelvre és kultúrára vonatkozik és nemzetközi dokumentumban először állapítja meg, hogy a macedo-román nyelv az újlatin nyelvek román ágához tartozik. Az Athénban elhangzott a határon túli román kisebbségekről támogatásáról elhangzott román jelentés hangsúlyozza, hogy a cikkely Románia érdeklődését fejezi ki a macedóniai aromán népesség helyzete iránt.⁶⁷

1998. július 16-án Románia parlamentje elfogadta a 150. törvényt Támogatás nyújtásáról a nagyvilág román közösségeinek, amely létrehozott e célból egy a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi alapot. Az alap nagyságát minden évben a költségvetési törvény állapítja meg. Az így keletkezett pénzeszközöket a külföldi román nyelvű iskolák és oktatás, kulturális és művészeti tevékenység és a fiatalok támogatására, valamint különleges egyéni esetekben egészségügyi ellátásra fordítják (2. cikkely). A törvény a segítség nyújtásának lebonyolítására létrehozta a Nagyvilág Román Közösségeinek Támogatását Célzó Minisztériumközi Tanácsot (3. cikkely). Ugyanakkor a nagyvilág románjainak támogatására megalapította a Nemzeti Nevelésügyi Minisztérium hatáskörébe rendelt Eudoxiu Hurmuzachi Központot. Ennek igazgatója Románia Akadémiájának tagja vagy elismert román kulturális személyiség. A Központ legfontosabb feladatai a következők:

- a nagyvilágban élő román fiatalok kiválasztása azzal a céllal, hogy romániai egyetemeken folytassák tanulmányaikat;
- a román fiatalok előkészítése e tanulmányok folytatására, hogy behozzák esetleges nyelvi és információs hátrányaikat (e diákok, amíg Romániában tanulnak, ingyenesen lakhatnak a diákokotthonokban);
- a külföldön, főképp a szomszédos országokban működő román nyelvű iskolák oktatóinak továbbképzése;
- a Központ céljait szolgáló tudományos kutatás elvégzése külföldi románok bevonásával és a Külügyminisztériummal együttműködve;

⁶⁷ uo.

- a regionális, főképp az eurorégiókban meglévő oktatási, nevelési együttműködés programjainak összehangolása.

A Központ finanszírozását az állami költségvetésből a Nemzeti Nevelésügyi Minisztérium látja el. Pénzügyi alapjaihoz azonban hozzájárulhatnak szponzorok, nemzetközi szervezetek adományai révén, valamint tudományos kutatások elvégzése céljából megkötött szerződésekből származó jövedelmek.⁶⁸

2001. szeptember 6-án a kormány határozatot fogadott el a Nagyvilág Román Községeinek Támogatását Célzó Minisztériumközi Tanács létrehozásáról, amely konzultatív szerepet tölt be, havonta egyszer ülésezik és elnöke a mindenkori miniszterelnök. Az üléseken meghívottak minőségében részt vehetnek nemkormányzati szervezetek is. Feladata a nagyvilágban élő románok támogatását célzó stratégia és programok végrehajtása.⁶⁹ A határon túl élő románok kérdésében újabb fejlemények várhatók. Adrian Nastase román miniszterelnök bejelentette, hogy Romániának a határon túl élő románokkal kapcsolatos defenzív magatartásról offenzív politikára kell áttérnie és a magyar státustörvényhez hasonló jogszabályt kell elfogadnia.

Szlovákia és a határon túli szlovákok

Szlovákia nem tartozik azon államok közé, amelyek jelentős határon túli kisebbségekkel rendelkeznek. Szlovák közösségek élnek Magyarországon (70000), Jugoszláviában (70000), Romániában (20000) és Csehországban (310000). Ezeken kívül kisebb létszámú csoportok élnek Ausztriában, Lengyelországban, Ukrajnában. szétszórtan Nyugat-Európában és az észak-amerikai kontinensen. A Szlovák Köztársaság Alkotmányának 7. cikkelye előírja: "A Szlovák Köztársaság támogatja a külföldön élő szlovákokat nemzeti önazonosságuk és kulturális identitásuk megőrzésében, hasonlóképpen szervezeteiket e cél elérésében, és kapcsolataik ápolását az anyaországgal."

Szlovákia más államokkal kötött szerződése is ugyancsak tartalmaznak kisebbségvédelmi cikkelyt. Ezek egyikét Magyarország esetében már bemutattuk.

1997. február 14-én a szlovák törvényhozás elfogadta a külföldi szlovákokról szóló törvényt, amely szabályozza a külföldi szlovákok helyzetét, jogait és kötelességeit a Szlovák Köztársaság területén, valamint a külföldi szlovák jogállásának odaítélését (1. §). A törvény szerint a külföldi szlovák jogállását a következő személyeknek lehet odaítélni:

- aki nem állampolgára a Szlovák Köztársaságnak, s aki szlovák nemzetiségű vagy szlovák etnikai és nyelvi-kulturális tudattal rendelkezik (2. § 2.),
- szlovák etnikai származás alatt az értendő, akinek egyenes ági elődei közül valamelyik a harmadik generációig visszamenően szlovák nemzetiségű volt (2. § 3.),
- az igénylő szlovák nemzetiségét vagy etnikai származását olyan okirattal (születési bizonyítvány, keresztlevele, születési anyakönyvi kivonat, állampolgársági bizonyítvány, állandó lakóhelyét igazoló okirat) igazolja, amely ezt a tényt megerősíti (2. § 4.),
- az az igénylő, aki nem tudja beszerezni a 4. pontban meghatározott iratot, a lakóhelyén működő szlovák szervezet írásbeli dokumentumával igazolja magát; ha az adott helyen ilyen szervezet nincs, akkor legalább két olyan külföldi szlovák tanúsításával, akik vele azonos államban élnek (2. § 5.),

⁶⁸ A törvény magyar fordítását ld.: Tér és térkép. Tanulmányok az etnicitás és identitás kérdésköréből. Szerk. Kovács Nóra és Szarka László. Bp. 2002. 434-436.

⁶⁹ Ezúton fejezem ki köszönetemet Alaxandru Ghisanak, Románia budapesti nagykövetsége tanácsosának, aki a Romániáról szóló fejezet megírásához a szükséges dokumentációt rendelkezésemre bocsátotta.

- az igénylő szlovák nyelvi-kulturális tudatát saját addigi tevékenységének eredményeivel, a lakóhelyén működő szlovák szervezet igazolásával bizonyítja, vagy ha ilyen nincs, akkor legalább két olyan külföldi szlovák tanúsítványával, akik vele azonos államban élnek (2. § 7).

A külföldi szlovák jogállásának elnyeréséhez az igénylőnek kérvényt kell benyújtania a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériumához vagy külképviseleti vagy konzuli hivatalához (3. §. 1.). A Külügyminisztérium, ha a kérelmező megfelel a követelményeknek, külföldi szlováknak járó igazolványt ad ki, amely útlevéllel vagy személyazonosságot igazoló dokumentummal együtt érvényes (3. § 3., 4. § 2.).

Az igazolvány birtokosa írásbeli meghívó és vizum nélkül beutazhat Szlovákiába, ahol hosszasan tartózkodhat, miután az erre vonatkozó engedélyt a külképviseleti hivatalban vagy a rendőrség megfelelő alakulatától megkapta (5. §).

A Külföldi szlováknak a Szlovák Köztársaság területén joga van kérni:

- felvételét bármely a Szlovák Köztársaság területén található iskolába,
- munkába való felvételét tartózkodási engedély és munkavállalási engedély kiadása nélkül.

Ugyanakkor joga van ingatlanvagyonot szerezni Szlovákia területén; ha nyugdíjas 50 %-os árkedvezményt kaphat a tömegközlekedésben, a vasúti és autóbusz közlekedésben, ha pedig 70. életévét betöltötte díjtanul utazhat (6. §).

A törvény szerint a Külügyminisztérium hatásköre, hogy irányítsa és összehangolja az állam külpolitikájának alakítását és végrehajtását a külföldi szlovákokkal való viszonyban és hogy az államigazgatás központi szerveivel együttműködve kidolgozza a külföldi szlovákokkal kapcsolatos hosszú távú állami politikát (7. §). A Szlovák Köztársaság Kulturális Minisztériuma összehangolja és biztosítja az állami és nem állami intézmények által a külföldi szlovákoknak nyújtandó segítséget annak érdekében, hogy azok megőrizzék szlovák azonosságtudatukat, ugyanakkor az állami információs rendszer keretében összehangolja és biztosítja a feltételeket a Szlovákiában zajló eseményekről való információk közvetítésére a külföldi szlovákok részére.

Szlovénia és a határon túli szlovének

Szlovén kisebbségek élnek Ausztriában (20000), Olaszországban (100000) Magyarországon (5000) és kisebb számban Horvátországban. Ezen kívül találunk szlovéneket szétszórta Nyugat-Európában, akik a titói Jugoszláviából vendégmunkásként vándoroltak ki. A szlovén jogrend különleges jogszabályokban a területén élő őshonosnak nyilvánított olasz és magyar kisebbség számára külön és kollektív jogokat szavatol, és gondoskodik a külföldön élő szlovákok jogainak biztosításáról is. Mindezt az alkotmány 5. cikkelye a következőképpen mondja ki: „Az állam saját területén védi az ember jogait és alapvető szabadságjogait, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait. Gondoskodik az őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről a szomszédos államokban, a kivándorolt szlovénekről és vendégmunkásokról, valamint elősegíti kapcsolataikat hazájukkal. Gondoskodik a természeti kincsek és kulturális örökség megőrzéséről, és biztosítja a feltételeket Szlovénia összehangolt civilizációs és kulturális fejlődéséhez. Azok a szlovének, akik nem szlovén állampolgárok, Szlovéniában külön jogokat és kedvezményeket élvezhetnek. E jogok és kedvezmények módozatait és kereteit törvény állapítja meg.” A szlovén alkotmány más alkotmányoknál tovább ment, amikor az anyanemzettel és anyaországgal való kapcsolatok ápolását az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség alkotmányos jogaként kinyilvánította.⁷⁰

⁷⁰ Halász Iván-Majtényi Balázs: A magyar státustörvény a kelet-közép-európai jogi szabályozás tükrében. Tér és térkép. Tanulmányok az etnicitás és identitás kérdésköréből. Szerk. Kovács Nóra és Szarka László. Bp. 2002. 391-392.

Szlovénia más államokhoz hasonlóan arra törekedett, hogy a határon túl élő szlovén kisebbségek jogait kétoldalú megállapodásokban is rögzítse. Ennek legnyilvánvalóbb példája a magyar-szlovén kisebbségvédelmi egyezmény, amelyet Magyarország esetében már elemeztünk. Miközben a kisebbségi kérdésben Magyarország és Szlovénia között teljes egyetértés mutatkozott, Olaszország és Ausztria viszonylatában nézeteltérések támadtak.

Az olasz-szlovén kapcsolatokban mindkét fél jobb helyzetet szeretett volna elérni a másik fél országában élő kisebbsége számára és ebből a következő problémák keletkeztek:

- A szlovének aggódtak azért, mert Olaszország azt szeretete volna, hogy a Szlovéniában és Horvátországban élő olaszok közös eurórégiót hozhassanak létre. Ezt a szlovének attól félve, hogy Olaszország a terület fölött gyámkodást fog gyakorolni, mindmáig elutasították.
- A nehezebben megoldható problémát a második világháború után Jugoszláviából elűzött olaszok ingatlanjaira vonatkozó kártalanítás kérdése okozta. A szlovéneket elsősorban az irritálta, hogy az olasz kormány a kérdést az Európai Unió szintjére emelte, s emiatt 1996-ig többször megvétőzta az Európai Unió és Szlovénia közötti tárgyalásokat. Végül a szlovén parlament kompromisszumos megoldást fogadott el, lehetővé téve, hogy az Európai Unió tagállamainak állampolgárai Szlovéniában földet és ingatlant vásárolhassanak. Ugyanakkor lehetővé tette, hogy ugyanezen államok azon polgárai, akik a jelenlegi Szlovénia területén valamikor három évig lakhellyel rendelkeztek, élhessenek ezzel a joggal. Ez utóbbi kitétel egyértelműen az olaszoknak kedvezett, akik 1920 és 1943 között jelentős olyan területeket birtokoltak, amelyek ma Szlovéniához tartoznak.
- A szlovének elégedetlenek voltak az olaszországi szlovén kisebbség helyzetével is. Olaszország ugyanis hosszú ideig halasztotta a második világháború után a szlovén kisebbség jogait biztosító kötelezettségvállalásai teljesítését, ami felháborodást keltett a szlovén közvéleményben. A nézeteltérés csak 2001-ben oldódott meg, amikor az olasz törvényhozás megalkotta a kisebbségek jogaira vonatkozó törvényt.

A kisebbségi kérdésben nézeteltérések keletkeztek Ausztriával is:

- 1992-ben kiderült: az osztrákok nem ismerik el, hogy Szlovénia az 1955-ben megkötött Osztrák Államszerződést aláíró Jugoszlávia jogutódja lehessen. Az Osztrák Államszerződés tartalmazza ugyanis azokat a kitételeket, amelyek az Ausztriában élő horvát és szlovén kisebbségek jogait biztosítják. Szlovénia ez ügyben mindmáig az Osztrák Államszerződésben vállalt kötelezettségek betartását várja el Ausztriától.
- Szlovénia hosszú ideig nem fogadta el, hogy területén német ajkú kisebbség létezik. 1998 elején végül elismerte, hogy az országban van német nyelvű közösség, de elzárkózott attól, hogy ennek ugyanolyan jogokat biztosítson, mint az őshonos olasz és magyar kisebbségnek. 2001 márciusában kompromisszum született: a német ajkúak ugyan nem kapták meg azokat a jogokat, amelyek a két őshonos kisebbséget az alkotmány 64. szakasza szerint megilletik, de olyan etnikai közösségnek tekintik őket, akiket az alkotmány 61. szakasza értelmében védelmeznek.
- Osztrák részről kifogásolták azt, hogy a második világháború végén, kollektíve bűnössé nyilvánították s megfosztották jogaiktól mindazokat a szlovéniai németeket, akik nem harcoltak a partizánok oldalán a fasiszták ellen. Ausztria e törvény semmissé nyilvánítását és az érintettek kártalanítását várta el Szlovéniától. A 2001-ben lefolytatott tárgyalások alapján úgy tűnik, Ausztria megelégszik azzal, hogy az érintettek egyénileg jogi úton kérhetik ügyük elbírálását és Ausztria ebben nyújt nekik támogatást.⁷¹

1996-ban a szlovén országgyűlés elfogadta a 2280. számú határozatot a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek helyzetéről, valamint a Szlovén Köztársaság állami és egyéb szerveinek velük kapcsolatos teendőiről.

⁷¹ Szilágyi Imre: Sikerek és dilemmák Szlovénia biztonságpolitikájában, 1990-2002. Bp. 2002. 55-58.

A határozat 1. fejezetében (Általános rész) leszögezi, hogy a szomszédos országok azon területei, amelyeken az őshonos szlovén kisebbségek élnek, a Szlovén Köztársasággal közös szlovén kulturális térséget alkotnak, majd megállapítja, hogy az őshonos szlovén kisebbségek tagjai értékes hidat jelentenek a Szlovénia és szomszédai közötti együttműködésben (I) Az 1. fejezet II. cikkelyében a határozat országoként, tartományoként és vidékenként pontosan megjelöli azokat a területeket, ahol a szlovén kisebbségek élnek. Hangsúlyozza a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek jogainak védelméről kötött eddigi nemzetközi jogi szerződések (Osztrák Államszerződés, Osimo Szerződés, a Magyar és a Szlovén Köztársaság között megkötött kisebbségvédelmi egyezmény) érvényességét. Megállapítja, hogy a Szlovén Köztársaság a jogutódlás elveivel összhangban letéteményese az ezekből a nemzetközi szerződésekből eredő jogoknak és hogy olyan kétoldalú szerződések megkötésére törekszik, amelyek pontosabban rögzítik a szerződő feleknek az őshonos nemzeti kisebbségek iránti kötelezettségeit; a nemzetközi közösség tagjaként pedig arra törekszik, hogy az őshonos nemzeti kisebbségek védelmének szintjét általában növelje (III).

A 2. fejezetben (A Szlovén Köztársaság viszonya az őshonos kisebbségek szervezeteihez és tevékenységeihez) kiemeli, hogy a Szlovén Köztársaság elismeri a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek autonómiáját és politikai jogalanyiságát, és támogatja azon törekvésüket, hogy fennmaradjanak, fejlődjenek és hogy a törvényhozó, valamint más politikai és igazgatási testületekben képviselőik garancia legyen (I.) A fejezet szerint a Szlovén Köztársaság által a kisebbségek szervezeteinek nyújtott pénzügyi támogatás módját és mértékét törvény és más jogszabályok határozzák meg. Ugyanakkor a Szlovén Köztársaság támogatja azokat a szlovén kulturális, oktató-, sport és kutatótevékenységet végző civil szervezeteket és intézményeket, amelyek együttműködnek az őshonos kisebbségekkel és lehetővé teszi, hogy projektjeikkel bekapcsolódjanak a Szlovén Köztársaság állami szervei éves programjaiba (II).

A 3. fejezet (A szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségekkel történő együttműködésben illetékes szervek a Szlovén Köztársaságban) leszögezi:

- A Szlovén Köztársaság és a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek viszonya az egyenjogú partneri együttműködésen alapul (I).
- A Szlovén Köztársaság illetékes szervei az együttműködésbe bevonják Szlovénia és az őshonos szlovén kisebbségek reprezentatív tudományos, kulturális és gazdasági tényezőit is. Erre a célra a Szlovén Köztársaság Kormányánál külön tanácsadó testület alakul (II).
- A Szlovén Köztársaság az őshonos szlovén kisebbségekkel folytatott együttműködése politikáját az országgyűlés határozza meg. Erre a célra külön munkatestületet hoznak létre, amely megtárgyalja és döntéshozatalra előterjeszti a területre vonatkozó kérdéseket (III).
- Az őshonos szlovén kisebbségekkel történő együttműködés politikájának végrehajtásában a Szlovén Köztársaság kormánya illetékes. E célból tárca nélküli miniszter lett kinevezve, aki javaslatokat tesz a szlovén kisebbségekkel történő együttműködés politikájára, felelős annak végrehajtásáért, továbbá az e területen illetékes minisztériumok tevékenységének összehangolásáért (IV).
- A szlovén Köztársaság kormánya éves jelentést terjeszt az országgyűlés elé a határon túli őshonos szlovén kisebbségekkel történő együttműködés terén és javaslatokat tesz a következő év politikájára (V).

Az utolsó 4. fejezet a Szlovén Köztársaság és a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek együttműködésének alapvető területeit határozza meg.

I. cikkelyében leszögezi:

- A Szlovén Köztársaság a szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatrendszerében, multilaterális szinten, regionális és nemzetközi kapcsolatok szintjén és különösen a

diplomáciai és államfői kapcsolatok terén belül biztosítani fogja a kisebbségi kérdések megjelenítését.

- A kisebbségi kérdést be kell vonni a Szlovén Köztársaságnak a világban történő általános bemutatásába.

A II. cikkely tárgya az őshonos kisebbségek gazdasági erejének erősítése, amelyet Szlovénia a következőképpen kíván elérni:

- A Szlovén Köztársaság stratégiai érdeke az őshonos kisebbségek gazdasági helyzetének erősítése. Ezért a kisebbségi gazdasági elemeket be kell építeni Szlovénia gazdasági fejlődésének stratégiai dokumentumaiba, Szlovénia régiók közötti és határon átnyúló együttműködési projektjeibe.

- A Szlovén Köztársaság ösztönzi az együttműködést a kisebbségi és szlovéniai gazdasági szereplők között.

- A Szlovén Köztársaság támogatásban részesíti az őshonos kisebbségek tagjainak foglalkoztatását a szlovén gazdasági jogalanyokban.

- Az e tevékenységhez szükséges eszközöket a Szlovén Köztársaság költségvetése biztosítja. A Szlovén Köztársaság a szlovén kisebbségekkel történő együttműködés érdekében külön alapot hoz létre.

A III. cikkely az oktatás és a művelődés területére terjed ki a következőképpen:

- Az őshonos szlovén kisebbség tagjainak joga, hogy a Szlovén Köztársaság összes iskolájában és szintjén tanulmányokat folytassanak, ezért az Oktatási és Sportminisztérium külön figyelmet szentel azon kétoldalú egyezmények megkötésének, amelyek a bizonyítványok és diplomák honosításával, az őshonos kisebbségek tagjainak ösztöndíjazásával, a Szlovén Köztársaságban a határon túli kisebbségi oktatás számára kiadott tankönyvek hivatalos alkalmazásával, a szlovén kultúra és a szomszédos népek kultúrája megismerésének az általános iskolai programokba illesztésével, a pedagógusok továbbképzésével és hasonló kérdésekkel foglalkoznak.

- A Szlovén Köztársaság támogatja a kisebbségi középiskolai és egyetemi diákotthonokat, a kisebbségi magán oktató-nevelő intézményeket, a Szlovén Köztársaság iskolai kapcsolatai kiépítését kisebbségi oktatási intézményekkel, valamint a diákcsereket; az őshonos kisebbség oktatási tevékenységéhez pedig megfelelő pedagógusokat biztosít.

A IV. cikkely a tudomány területére terjed ki:

- A Szlovén Köztársaság tudományos együttműködésről szóló egyezmények megkötésébe és végrehajtásába bevonja a szlovén kisebbségek kutatóit és kutatóintézeteit.

- Állandó forrást biztosít a szlovén kisebbségek tudományos intézeteinek működéséhez.

- A szlovén kisebbségek tudományos és kutató kapacitásait bevonja Szlovénia kutatótevékenységébe.

Az V. cikkely a kultúrára vonatkozik és a következő fontosabb kitételeket sorolja fel:

- A Szlovén Köztársaság arra törekszik, hogy az őshonos kisebbségek és az anyanemzet kulturális tevékenysége minél szervezettebben fonódjon össze.

- A szomszédos országokban élő szlovén őshonos kisebbségek kulturális intézményeikkel és alkotóikkal bekapcsolódnak Szlovénia kulturális programjaiba és annak kulturális intézményeibe, valamint egyre inkább részévé válnak a szlovén kultúra nemzetközi szintű bemutatásának és összekötő kapcsolatoknak a kulturális együttélés megteremtésében.

- A Szlovén Köztársaság hangsúlyozza a médiák fontosságát a szomszédos országokban élő őshonos szlovén kisebbségek tagjai nemzeti öntudatának megőrzésében és fejlődésében. Ezért biztosítani kell a Szlovén Köztársaság televíziós és rádiós műsorainak vételi lehetőségét ott, ahol az őshonos kisebbség él.

- A Szlovén Köztársaság Kormánya, illetve a Kulturális Minisztérium támogatja a kisebbségek kiadói tevékenységét és a szlovén könyvek, folyóiratok, hanghordozók jelenlétét azokon a területeken, ahol az őshonos kisebbségek élnek.

A VI. cikkely a közlekedési és hírközlési kapcsolatok ápolásával foglalkozik és kinyilvánítja: Tekintettel arra, hogy az őshonos kisebbségek fennmaradásának és fejlődésének feltétele az őshonos kisebbségek tagjai és az anyanemzet zavartalan kapcsolata, a Szlovén Köztársaság nemzetközi egyezményekkel is ösztönzi a kétoldalú közlekedési, postai és hírközlési kapcsolatok megteremtését azokkal a területekkel, ahol a szlovén őshonos kisebbségek élnek.

A Szlovénia országgyűlése által elfogadott fent vázolt határozat nem státustörvény. Tárgya nem a határon túl élő szlovének jogállása Szlovénia területén (bár biztosítja azt, hogy a szlovén kisebbségek tagjai szlovéniai intézményekben tanulhassanak), hanem elsősorban a Szlovénia és a szlovén kisebbségek közötti kapcsolat és ez utóbbiaknak az anyaország általi támogatása nemzeti identitásuk megőrzésében. Kiemelendő hogy a közép-európai kultúrnemzet fogalmából kiindulva a Szlovén Köztársaságot és a szlovén kisebbségek által lakott területeket közös szlovén kulturális térnek tekinti, elismeri a szomszédos országokban élő szlovén kisebbségek autonómiáját és politikai jogalanyiságát, Szlovéniát pedig mindvégig anyanemzetüknek tekinti.⁷²

Albánia és a határain kívül élő albán népcsoportok

Az összalbán lakosság 40 %-a él Albánia határain kívül annak következtében, hogy a nagyhatalmak a második balkán-háború után 1913-ban, majd az I. világháborút követően 1920-ban úgy húzták meg az albán állam határait, hogy teljesen figyelmen kívül hagyták a területi-etnikai viszonyokat. Ekképp Albánia területe jóval kisebb, mint az albánok által lakott területek összessége. A legnagyobb albán népcsoport az elvileg Jugoszláviához, azon belül Szerbiához tartozó Koszovó tartományt lakja. Összlétszáma 1,7 millió és a lakosság több, mint 90 %-át alkotja, tehát a tartomány viszonylatában nem tekinthető kisebbségnek. További 70000 albán él még Szerbia egyéb területein, Montenegróban pedig 40000. Macedónia albán lakosságának lélekszáma 480000, és itt a legjelentősebb kisebbséget alkotja.⁷³ Csekélyebb számú albán kisebbség él Görögországban, de Dél-Olaszországban és Szicíliában is. Az Amerikai Egyesült Államokban élők számát fél millióra, a Nyugat-Európában élőkét pedig 700000-re becsülik. Ezekhez még hozzászámíthatjuk azt a fél millió albán fiataalt, akik a kommunizmus bukása, 1992 után hagyták el Albániát.⁷⁴

Az albán kisebbségek azzal hívták fel magukra a világ figyelmét és váltották ki a nemzetközi szervezetek, sőt a NATO beavatkozását, hogy nemcsak politikai, hanem fegyveres eszközökkel is felléptek nemzeti aspirációik érvényesítéséért és jogaik biztosításáért. Az elmúlt évtizedben elsősorban a koszovói, kisebb mértékben pedig a macedóniai albánok kerültek a nemzetközi figyelem előterébe és váltak a politikai, valamint a katonai cselekvés tárgyává. E dolgotatnak nem célja a Koszovóval kapcsolatos fegyveres konfliktus leírása, csupán Albániának az ezzel és a külföldi albánokkal szembeni magatartásának felvillantása. Albániát és a határon túli albánokat természetesen összeköti a közös nyelv és kultúra. Ez különösképpen Koszovó esetében erős, ugyanis az albánok innen eredeztetik modern nemzeti államiségüket. Az albán nemzeti mozgalom 1878-ban a koszovói Prizren városából indult ki, ahol megalakult a Prizreni Liga. Ennek célja az albánok számára biztosítandó közigazgatási és kulturális autonómia kivívása volt a Török Birodalmon belül, valamint annak megakadályozása, hogy az albánok lakta területeket az akkor megalakuló

⁷² A határozat magyar fordítását ld.: Tér és térkép. Tanulmányok az etnicitás és identitás kérdésköréből. Szerk. Kovács Nóra és Szarka László. Bp. 2002. 428-433.

⁷³ Georg Brunner i. m. 80.

⁷⁴ Szabó László: A koszovói válság néhány aspektusa. Jugoszlávia: ideiglenes béke vagy tartós válság. MKI tanulmányok, Foreign Policy Paper No. 10-11.

balkáni államokhoz csatolják. A Liga petíciót küldött a nagyhatalmak berlini konferenciájához, amely a következőket tartalmazta: „Mint ahogy mi nem vagyunk és nem is akarunk törökök lenni, ugyanúgy minden erőnkkel szembeszállunk mindenkivel, aki bennünket szlávra, osztrákká vagy göröggé akar tenni. Mi albánok akarunk lenni.”⁷⁵ Ugyanakkor viszont Szerbia is innen eredezteti államiságát, ugyanis e területen volt a középkorban a szerb állam központja, és a szerbek felette gyakorolt hatalmukat az 1389. évi rigómezei csata után veszítették el, amikor vereséget szenvedtek a törököktől. 1690-ben pedig egy sikertelen török ellenes felkelés eredményeként 30000 szerb család menekült innen a Habsburg birodalom területére. Helyükre albánok települtek, akik fokozatosan többségbe kerültek. A Koszovó feletti albán- szerb konfliktusnak az a lényege, hogy a szerbek a történelmi ösiség elvének alapján akarták megőrizni Koszovót, míg az albánok elsöprő etnikai fölényükre hivatkoznak.

Az albán állam különböző és változó mértékben támogatta a koszovói és macedóniai albánok törekvéseit. 1989-ben Ramiz Alia akkori elnök az ENSZ közgyűlésén drámai erővel tárta a közvélemény elé a koszovói albánok helyzetét: „Az egyik legégetőbb és legnyugtalanítóbb probléma ma – mondotta Alia – a jugoszlávai albánoké, akikkel szemben a szerb kormányzat nyílt népiért politikát folytat, amit számos nemzetközi fórumon bizonyítottunk és a világ közvéleményének tudomására hoztunk. Koszovóban és más jugoszláv területeken, ahol albánok élnek, olyan bűncselekményeket követnek el, amelyeket még a középkor sötét napjaiban is borzalmasnak tartottak volna. Nem az a lényeg, hogy az albánoktól megtagadják alapvető emberi jogait és – amint mindenki előtt ismert – a legbarbárabb módon üldözik őket, hanem az, hogy a létezés és az élet jogát is megtagadják tőlük. A koszovói parlament törvénytelen feloszlátása Szerbia által, a rádió- és telefonközpont elfoglalása a rendőrség részéről, az albán sajtó betiltása, az albánok ezreinek elbocsátása és szerbekkel való felváltása mind világos kinyilvánítása a szerb hatóságok azon szándékának, hogy az albánok problémáját az erőszak és a terror, nem pedig a dialógus útján oldják meg. A nemzetközi közösség nem lehet és nem is szabad, hogy közömbös maradjon a helyzet iránt, különösen Európa nem, amely megrajzolván a Balkán térképét a század elején, nemcsak morális, hanem történelmi felelősséget is visel a jugoszláviai albánok mártíromságáért.”⁷⁶ E politika jegyében Albánia hivatalosan és a világon egyetlen országgént elismerte a Koszovói Köztársaságot mint független és szuverén államot.⁷⁷ A teljes nemzeti konszenzus kialakítását a határon túli albánok ügyében azonban több tényező és esemény akadályozta.

- Mindenekelőtt az albán nép nem jutott az egységes nemzetté alakulás megfelelő fokára, és a különböző törzsek, klánok ma is jelentős szerepet játszanak. Albánia lakossága két jól elkülönülő csoportra, az északi területeket benépesítő geg és a délen élő toszk klánra oszlik, amelyek a tényleges hatalmat is ellenőrzik. A helyzetet bonyolítja, hogy a koszovói albánok is az északi geg klánhoz tartoznak.

- Másodsorban a kommunizmus bukása után az albán állam erősen instabillá bizonyult. 1997-ben polgárháború és anarchia tört ki, amely jelentősen befolyásolta a határon túli albánok helyzetét, főként azért, hogy az ország teljes fegyverkészlete a lakosság kezére jutott, ezek a fegyverek pedig csaknem akadálytalanul eljuthattak Koszovóba és Macedóniába.

1992-ben az északi klánhoz tartozó Sali Berisha alakított kormányt. Személyében a koszovói albánok olyan szövetségesre találtak, aki nemzetközi szinten lobbizott érdekeikért és fellépett Koszovó függetlenségéért és Albániával való jövőbeni egyesítéséért. Berisha

⁷⁵ Idézik Réti György: Albánia sorsfordulói. Bp. 2000. 30-31; Miranda Vickers: The Albanians. A modern History. London-New York 1995. 30-34.

⁷⁶ Idézi Réti György i. m. 347-348.

⁷⁷ Réti György i. m. 348.

megváltoztatta az albán állampolgárságról szóló rendelkezést. Ennek alapján minden albán, függetlenül attól, hogy az országban vagy azon kívül élt, automatikusan albán állampolgárságot és útlevelet kaphatott. A nyugati országok azonban nyomást gyakoroltak Tiranára, hogy ismerje el a határok sérthetlenségét Jugoszlávia vonatkozásában. Ennek eredményeképpen Berisha alábbhagyott Koszovó függetlenségének nyílt támogatásával és párbeszédre szólította a belgrádi és koszovói vezetést azzal a céllal, hogy tárgyalások útján biztosítsa Koszovó önállóságát Jugoszlávián belül.

1997 májusában Fatos Nano vezetésével megalakult szocialista kormány bizonyos könnyel szemlélte a koszovói eseményeket és azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi közvéleményre bizzák a helyzet megoldását. 1998 júniusában azonban Nano úgy jellemezte az UCK-t, a fegyveres harcot folytató Koszovói Felszabadítási hadsereget, mint „azok a koszovói emberek, akik fegyvert ragadtak önvédelmük és saját intézményeik védelmében”. A politikai koordináció érdekében a miniszterelnök egy diplomatákból és szakértőkből álló tanácsadó testületet hozott létre. „amely állandó kapcsolatban van a külügyminisztériummal, folyamatosan tanulmányozza a helyzetet, és javaslatokat készít az albán külpolitikai és diplomáciai kezdeményezések számára.” Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Nyugat-Európában és Amerikában élő albánok mindezen események idején pénzügyi támogatást nyújtottak a koszovói és macedóniai albánoknak és keresetük egy részét rendszeresen átutalták. 1998 őszétől Albánia a Koszovóban elkövetett szerb etnikai tisztogatások elől menekülő albánok nagy tömegeit fogadta be. Közben Tirana támogatásától kísérve tető alá hozták a rembouillet-i szerződést, amely a fegyveres konfliktus kizárásával kísérelte meg a helyzet megoldását és előírta:

- minden koszovói állampolgár azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik;
- a nemzetiségek és tagjaik külön jogokkal rendelkeznek, de ezeket nem használhatják fel arra, hogy más nemzetiségek vagy állampolgárok jogait veszélyeztessék;
- a koszovói hatóságoknak teljes mértékben figyelembe kell venniük az emberi jogok, a demokrácia, valamint az állampolgárok és nemzetiségek egyenlőségének elveit;
- a koszovói állampolgároknak joguk van a demokratikus önkormányzáshoz, a törvényhozói, végrehajtói, bírói és más intézményeken keresztül, amelyeket a szerződés keretében hoznak létre;
- a demokratikus önrendelkezési jog magában foglalja a jogot a szabad és tiszta választásokon való részvételre;
- minden koszovói állampolgárnak joga van ahhoz, hogy nemzetközi szervezetekhez forduljon jogainak védelmében;
- a nemzetiségeknek külön jogaik vannak, amelyek nemzeti, kulturális, vallási és nyelvi identitásuk megőrzését szolgálják; ennek keretében a helyiségek és utcák megjelöléseinél saját nyelvüket használhatják, joguk van a saját nyelvű oktatáshoz, szabadon használhatják nemzeti szimbólumaikat, joguk van a vallási, történelmi és kulturális szempontból fontos helyek megőrzéséhez, önálló közegészségügyi és jóléti szolgáltatások létrehozásához, önálló televíziós és rádiós csatornák működtetéséhez.

- Koszovó területén csak a helyi hatóságoknak van joguk adók kivetésére.⁷⁸

A jugoszláv vezetés azonban a rembouillet-i konferencia rendezési tervét elutasította. Ennek következtében 1999. március 24. - június 9. között végrehajtották a NATO légi csapásait Jugoszlávia ellen. Ezek után Koszovó bár elvileg Jugoszlávia része maradt, nemzetközi felügyelet alá került: a jugoszláv hadsereg elhagyta Koszovót, helyére pedig nemzetközi békefenntartó alakulatok (KFOR) érkeztek. Közben Macedóniában is rendeződött az albán kisebbség kérdése, ez ugyanis valóságos társnemzeti státust vívott ki magának. Ekképp az albán kérdés egyelőre Albánia szempontjából is nyugvópontra jutott. Azonban véglegesen

⁷⁸ Ld. Szabó László i. m.

rendezettnek nem tekinthető. Az albánok lakta területek egyesítése a továbbiakban is politikai cél lehet. Arday Lajos megállapítása szerint ezt azonban Albánia nem tudná megvalósítani. Erre sokkal inkább alkalmas a jobb infrastruktúrával, erősebb és tapasztaltabb kis- és közép vállalkozói réteggel és kiterjedtebb nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező koszovói albánság. Míg középtávon tehát sem a nemzetközi, sem pedig a belső albán viszonyok nem teszik lehetővé Nagy-Albánia létrejöttét, hosszú távon elképzelhető vízió. Ezt a feltételezést erősíti az a tény, hogy az albánok száma a magas születési arány következtében a leggyorsabban növekszik a Balkánon és hogy összefüggő területen élnek. Ennek ellenére nem valószínű, hogy egységes centralizált nemzetállamot hoznának létre. A koszovói elit saját állama kiépítésére törekszik és nem az elmaradottabb kaotikus Albániával való egyesülésre, még kevésbé annak alávetett függő viszonyra. Valószínűbbnek tűnik egy albán államszövetség megteremtése két egyenrangú, Tirana és Pristina központú államszervezettel, amelyben Koszovó játszaná az erősebb partner szerepét.⁷⁹

A kisebbségi kérdés Oroszország külpolitikájában

A kommunizmus összeomlása kétségtávan az orosz lakosságot érintette a legsúlyosabban. Míg a Szovjetunió fennállása idején az oroszok a birodalom egész területén hegemon szerepet töltöttek be, 1990 után az utódállamokban Oroszország kivételével kisebbségi helyzetben találták magukat. Ma az orosz lakosság 17,4 %-a, 25,3 millió orosz számára idegen államokban kisebbségként él. Az utódállamok kisebbségi helyzetben levő orosz lakosságának számát és százalékarányát az utolsó 1989. évi szovjet népszámlálás adatai szerint a következő táblázat mutatja:

ország	oroszok száma 1000-ben	oroszok száma %-ban
Azerbajdzsán	392	5,6
Észtország	475	30,3
Fehér-Oroszország	1342	13,2
Lettország	906	34,0
Litvánia	344	9,4
Grúzia	341	6,3
Kazahsztán	6228	37,8
Kirgizia	917	21,5
Moldova Köztársaság	562	12,9
Örményország	52	1,6
Tadzsikisztán	388	7,6
Turkmenisztán	334	9,5
Ukrajna	11356	22,1
Üzbegisztán	1653	8,3 ⁸⁰

A határon túli oroszok helyzetét és az Oroszországi Föderáció ezzel kapcsolatos politikáját több tényező befolyásolja:

- Elsődleges, hogy a jelenség teljesen új. Sem Oroszország sem a határokon kívül rekedt oroszok nem rendelkeznek a helyzettel kapcsolatos történelmi tapasztalattal és hagyományokkal.

⁷⁹ Lajos Arday: After Yugoslavia: Problems and Perspectives in the Balkans in: Foreign Policy Review. No. 1/2000, 185-186.

⁸⁰ Georg Brunner i. m. 88., 189-197.

- A kérdést az is befolyásolja, hogy az orosz nemzettudat máig premodern jellegű és az orosz nemzet egységének olyan szilárd tudata, amely például a magyar közgondolkodásban jelentkezik, nem képzelhető el. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az orosz politikai elit és a társadalom széles körei ne lennének elkötelezettek határon túli honfitársaik sorsa iránt.
- A kérdés érzékelését a 90-es évek elején az is meghatározta, hogy ekkor még nem tűnt véglegesnek az utódállamok életképessége, szuverénitásuk fennmaradása, és sokan az ország reintegrációját lehetségesnek tartották. Ekképp a határon túli oroszok kérdése csak a reintegráció függvényeként jelentkezett. E helyzetben csak a Baltikum képezett kivételt. Észtországban és Lettországban ugyanis az orosz lakosság nem nyerte el automatikusan az állampolgárságot. Ez a helyzet kiváltotta Oroszország fellépését a balti államok orosz lakossága jogainak érvényesítése érdekében. Az orosz liberális elit úgy vélte, hogy az itt maradt oroszok számára lehetővé kell tenni az állampolgárság szabad megválasztását Oroszország és a balti államok között. A nacionalista politikai elit az állampolgári jogokon túlmenően az orosz kisebbségpolitikai gyakorlatból ismert elemek, az államilag finanszírozott kulturális infrastruktúra, a hivatalos kétnyelvűség, az orosz többségű részeken területi autonómiák rendszerének követelését is magáévá tette. A Baltikumban élő oroszokkal szembeni külpolitika élének tompításához és a kérdés bizonyos fokú rendezéséhez az járult hozzá, hogy az EBESZ és az EU a három balti országnak az EU-ba történő belépése szándékai kinyilvánítása következményeképpen beavatkozott az itteni kisebbségpolitikai folyamatokba, Oroszország pedig kisebbségpolitikai tapasztalatokat szerzett.
- A határon túlra került oroszok helyzete országonként jelentős mértékben különbözik. Más problémákkal kell szembenéznük a nyugati keresztény kultúrkörhöz tartozó Baltikumban, az iszlám hagyományokkal bíró Közép-Ázsia újonnan függetlenné vált államaiban, a muzulmán és keleti keresztény hagyományokkal egyaránt rendelkező Kaukázuson túli területeken, a kétharmad részben nem szláv, de szinte teljes egészében ortodox Moldova Köztársaságban, illetve az egyszerre túlnyomórészt ortodox és keleti-szláv Ukrajnában és Fehér-Oroszországban.⁸¹
- Ugyancsak befolyásolja a határon túli oroszokkal kapcsolatos orosz politikát az orosz kisebbségek önszerveződésének alacsony szintje. Közép-európai típusú kisebbségi pártok csak a Baltikumban jelentek meg. Az orosz politikai elit felmérve az orosz kisebbségek alacsony fokú intézményesültségét, úgy vélte, hogy kívülről kell azt megszerveznie.
- Bár a kérdéskör jelentősége az utóbbi években nőtt, nyilvánvalóan hiányoznak mögüle a moszkvai pénzügyi és adminisztratív eszközök. Ennek és annak a ténynek következtében, hogy a térség állami struktúrája megszilárdult és az országság területi reintegrációja megvalósíthatatlanná vált, Oroszország olyan határon túli kisebbségpolitikát kezdeményezett, amely beilleszkedik a nemzetközi jogi keretekbe.⁸²
- 2000-ben pedig elkészült az Oroszországi Föderáció külpolitikai koncepciója, amely a külföldön élő orosz honfitársakkal kapcsolatos politikát az orosz külpolitika kiemelt területének tekinti.⁸³

Az orosz kisebbségek ügyében különösképpen az Észtországgal és Lettországgal fenntartott kapcsolatokban alakult ki feszültség. Ennek oka az volt, hogy miközben Litvánia automatikusan lehetővé tette az állampolgárság elnyerését orosz ajkú lakosai számára, a másik két balti állam ezt rendkívül nehézkes eljáráshoz és észt, illetve lett nyelvtudáshoz kötötte. A balti köztársaságokban élő oroszok honosítása Oroszország számára ugyanakkor prioritássá vált a kétoldalú kapcsolatokban. Végül a helyzet normalizálódásához elsősorban

⁸¹ Sáfi Csaba: Néhány szó az Oroszországi Föderáció külföldön (határon túl) élő honfitársakkal kapcsolatos állami politikájáról szóló szövetségi törvényéről (kézirat) 2.

⁸² Deák András: Orosz diaszpóra politika a posztszovjet térségben. Regio 2001. 1. 156-165.

⁸³ Sáfi Csaba i. m. 16.

az EBESZ és az Európai Unió beavatkozása járult hozzá, amelynek következtében sikerült a honosítást felgyorsítani. Ma már a két balti állam orosz lakosságának helyzete normalizálódott és nem jelent akadályt a balti országoknak a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozásában.⁸⁴

Oroszország eközben támogatta és kezdeményezte a FÁK államai területén érvényes kisebbségvédelmi egyezmény megkötését. Az Egyezményt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 1994. október 21-én írták alá. Az okmány tartalmazza a kisebbségek definícióját, tiltja a diszkriminációt (1-3. cikkely) és a Politikai és polgári jogok egyezségokmánya 27. cikkelyének megfogalmazását alkalmazza, amikor kijelenti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg és csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják (4. cikkely). Biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének jogát azon kérdések megoldásában, amelyek érdekeik védelmét regionális szinten érintik (5. cikkely). Leszögezi e személyek jogát az anyanyelv akadálytalan szóbeli és írásbeli használatára, és előírja, hogy ott, ahol lehetséges és szükséges megteremtik a feltételeket a kisebbségi nyelvek használatára a hivatalos szervekkel való érintkezésben (7. cikkely). Kodifikálja az anyanyelv oktatásának vagy az anyanyelven történő oktatásnak a jogát. A FÁK területén jogi érvénnyel bíró egyezményről megállapítható, hogy nem lépi túl a kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi dokumentumok által megszabott úgynevezett "európai mércét", azaz a konszenzus útján elfogadott minimális jogszabályok elvét. A jogok alanya a kisebbséghez tartozó személy és nem maga a kisebbség. A kisebbségek regionális szintű érdekérvényesítését eléggé homályos megfogalmazásban tartalmazza, a kisebbségi nyelvek hatóságokkal szembeni használatának jogát az "ott ahol lehetséges és szükséges" megfogalmazással elbizonytalanítja. Nem tartalmazza a kollektív jogok elvét és az autonómia fogalmát, amely az orosz érdekeknek megfelelt volna. Az aláíró államok szükségesnek látták, hogy öt cikkelybe építsenek be olyan megfogalmazásokat, amelyek a többség kisebbségekkel szembeni védelmét, az államok területi egységét és függetlenségét és az állam érdekeinek elsődlegességét védelmezik. Pozitívuma az egyezménynek az, hogy nem jogkorlátozó jellegű és kötelezi a feleket, hogy elősegítsék a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó kodifikációs folyamatot kétoldalú, regionális és egyetemes szinten (11. cikkely). A FÁK alapokmánya alapján létrehozott Emberjogi Bizottság feladatául jelöli ki az egyezmény végrehajtásának figyelemmel kísérését és így bizonyos garanciát biztosít az egyezmény betartására. A dokumentum összességében azt bizonyítja, hogy az egyéni jogok kizárólagosságára építő jogalkotás gyakorlata, a kollektív jogoktól és az autonómiaformáktól való félelem, a nemzeti függetlenség és területi integritás kisebbségek általi veszélyeztetettségének komplexusa a FÁK térségében is meghatározó szerepet játszik. Oroszországnak tehát nem sikerült elérnie a kisebbségek védelmének azt a szintjét, amelyet a határon túli orosz kisebbségek szempontjából kívánatosnak tartott volna.

Oroszország a volt szovjet köztársaságokkal kötött kétoldalú szerződésekben is biztosítani kívánta az orosz kisebbségek jogait. A Kazahsztánnal (1992), Kirgiziával (1992) és Grúziával (1994) megkötött szerződések tartalmaznak kisebbségvédelmi cikkelyeket.⁸⁵ Az Ukrajnával 1997-ben megkötött szerződés pedig előírja: "A Szerződő Felek biztosítják saját területükön az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási kisebbségek identitásának, sajátosságainak védelmét és ezen identitás elmélyítésének feltételeit. Mindkét fél garantálja a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy egyénileg vagy csoportjukhoz tartozó más személyekkel együtt szabadon kifejezzék, megőrizzék és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, valamint sajátosságaikat, és hogy ne váljanak akaratuk ellenére

⁸⁴ Beate Maeder-Metcalf: Russische Minderheiten in den baltischen Staaten. Internationale Politik. Oktober 1997. Nr. 10. 52. Jahr, 39-44.

⁸⁵ A szerződéseket ld.: Fernand De Varennes i. m. 367-377.

végrehajtott asszimilációs kísérletek áldozatává." (12. cikkely). Az orosz-kazah szerződés 14., 15. és 27. cikkelyében a következő kisebbségvédelmi előírásokat tartalmazza: a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösségben joguk van arra, hogy kifejezzék, fenntartsák és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat; joguk van arra, hogy anyanyelvüket tanulják vagy, hogy ezen a nyelven tanuljanak; joguk van arra, hogy ténylegesen részt vegyenek országos és ahol helyénvaló regionális szinten azokban a döntésekben, melyek a kisebbséget vagy az általuk lakott régiót érintik.⁸⁶

A határon túli oroszok nagy száma és helyzete arra kényszerítette Oroszországot, hogy az állami törvényhozás szintjén foglalkozzék az üggyel, ami párhuzamba állítható a magyarországi folyamatokkal. Oroszországban a határon túli oroszok ügyével foglalkozó kormányzati szerv a Határon Túli Honfitársak Állandó Bizottsága. Ugyanakkor megalakultak olyan szervezetek és pártok is, amelyek programjaiban a határon túli oroszok kérdése központi helyet foglal el. Ezek közül a legjelentősebb az Oroszországi Össz nemzeti Szövetség, amelynek programja a következő célokat tette magáévá:

- Az Oroszországi Föderáción kívül lakó orosz lakosság számára kulturális-nemzeti autonómia és Oroszország részéről ezen autonómiák állami támogatásának kiharcolása.
- A FÁK és a Baltikum területén lakó orosz állampolgárságú egyének politikai jogainak biztosítása végett ezen köztársaságok területén külön választói körzetek létrehozása; az orosz kormányzattól a FÁK és a baltikumi országokkal megkötendő, a kettős állampolgárságról, az orosz nyelv státusáról, az oktatás és a kultúra megőrzését lehetővé tevő, akár az orosz második állami nyelvként elismerő szerződések követelése.
- A FÁK és a balti államok kormányzatától az orosz kultúrának, oktatásnak és szociális támogatásnak a helyi nemzeti szintnek megfelelő arányos költségvetési finanszírozása; a gyermekek tanulási joga a szülők által választott nyelven.
- Az orosz kormánytól saját programja végrehajtásának követelése; minden az orosz költségvetésből a honfitársak támogatására fordítandó forrás közvetlenül az orosz közösségekhez kerüljön; az orosz kormányzatnak különösképpen foglalkoznia kellene a katonai nyugdíjasok érdekeivel.
- Az orosz kormányzat vezessen be szankciókat az emberi jogokat és az orosz nemzeti kisebbség jogait megsértő kormányokkal szemben.
- Az orosz közösségekre alapozva el kell látni a lakosság jogvédelmét a diszkriminatív törvényekkel, az államapparátus önkényével szemben az ezt a védelmet ellátó jogi központok felállítása útján.
- Az Oroszországgal rokonszenvező népekkel és területekkel való egyesülés feltételeinek megteremtése; az orosz és orosz ajkú közel-külföldi menekültek és elűdözöttek befogadása gazdasági és szociális feltételeinek megteremtése, a letelepedés és munkahely biztosítása számukra.⁸⁷

Az orosz állam a Szovjetunió bukása után migrációs programot fogadott el, amelynek alapján a moszkvai politika lényegében csak azon oroszoknak nyújtott segítséget, akik elhagyták külföldi lakhelyüket és Oroszországban telepedtek le. 1994 augusztusában azonban az elnök rendeletet adott ki "az Oroszországi Föderáció állami politikájának alapjairól a külföldön élő honfitársak irányában". Ebben megbízást adott a kormánynak, hogy "megvizsgálja és megerősítse a külföldi honfitársak irányában folytatott állami politika alapelveit", összeállítsa a FÁK-ban és a Baltikumban élő honfitársak támogatása ügyében hozandó intézkedések listáját. A kormány 1996 májusában az elnök rendeletének megfelelően

⁸⁶ Kinga Gál: Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection? Appendix. ECMI Working Paper 4. Flensburg 1999.

⁸⁷ Ljuba Siselina: A közel-külföldön élő oroszok és Oroszország, in Rgio 2001. 1. 175-176.

határozatot hozott "a határon túli honfitársak számára nyújtandó támogatásra vonatkozó intézkedések programjáról". 1999. március 5-én az orosz Duma elfogadta "Az Oroszországi Föderációnak a külföldön élő honfitársakra vonatkozó állami politikájáról" elnevezésű szövetségi törvényt, amely a külföldön élő honfitársak jogainak védelmét nemcsak a Szövetség, azaz a Föderáció, hanem annak jogalanyai számára is feladattá teszi. A törvény kimondja: "az Oroszországi Föderáció az Orosz Birodalom, az Orosz Köztársaság, a Szövetségi Szovjet Szocialista Oroszországi Köztársaság és a Szovjetunió folytonos jogörököse". Ennek megfelelően "az orosz állampolgárság az orosz államiság elvével egyetemben folytonos". A törvény szerint az Oroszországi Föderáció állampolgárának számít minden szovjet állampolgár és annak leszármazottai, feltéve, hogy "szabad és önkéntes véleménynyilvánítás útján nem akar más állam polgára maradni". Az Oroszországi Föderáció határain kívül élő orosz állampolgároknak azok számítanak, akik:

- a Szovjetunió volt tagköztársaságaiban élő személyek, akik szovjet állampolgársággal rendelkeznek, megkapták ezen államok állampolgárságát vagy hontalanok,
- az Orosz Birodalomból (vagy annak utódaiból) kivándoroltak, tekintet nélkül más államokban élvezett státusukra (állampolgár vagy hontalan, kettős állampolgár, az állandó lakhelytől függetlenül),
- a fent felsorolt csoportokba tartozó személyek leszármazottai. (2. cikkely).

A törvény abból kiindulva, hogy az Oroszországi Föderáció nem nemzetállam, a Föderáció határain kívül élő honfitársakat nem orosznak, hanem oroszországinak tekinti. Így a honfitársak támogatása nemcsak a külföldön élő orosz nemzetiségűekre korlátozódik, hanem azokra a határon túlra került honfitársi státussal rendelkező nemzetiségekre is kiterjed, akik nem rendelkeznek saját állammal (például a tatárok, komik, csuvasok stb.).⁸⁸

A törvény a fent említett személyekre vonatkozik és kimondja: az orosz állami politika alapvető célja "a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveivel és normáival összhangban" a honfitársak támogatása és segítése. Ugyanakkor leszögezi, hogy az "Oroszországi Föderáció külföldön élő polgára elleni diszkrimináció az adott országgal meglevő kapcsolatok felülvizsgálatára adhat alapot". (14. cikk).

A törvény a külföldön élő oroszoknak a következő területeken nyújt támogatást:

- gazdasági élet: Diszkriminatív intézkedések hiánya esetén is preferenciák és kedvezmények rendszerét vezeti be és előírja: az Oroszországi Föderáció vagy szubjektumának állami szervei "elősegítik az oroszországi és külföldön élő oroszok gazdálkodó szervei közötti együttműködést, a közös vállalatok, társaságok alapítását, a honfitársak oroszországi beruházásokban való részvételét, szélesítik - a tulajdonformára való tekintet nélkül - az oroszokat foglalkoztató vállalkozásokkal a gazdasági együttműködést, az oroszországi és a külföldi államok törvénykezésével összhangban segítik azok kölcsönös együttműködését". (16. cikk). A törvény egyben adó és vámkedvezményeket nyújt az orosz honfitársakat anyagilag és pénzügyileg segítő hazai és külföldi vállalatoknak.

- Kultúra, nyelv, oktatás: A törvény az orosz kulturális központok, kulturális- népművelő szervezetek, iskolák és orosz nyelvű kiadványok támogatását irányozza elő. Az oktatást illetően az orosz hagyományokat és helyi viszonyokat is figyelembe vevő tanárképzéstől kezdve az orosz nyelvű tankönyvekkel való ellátásig terjed az intézkedések skálája. Tekintettel az orosz nyelv szerepére a posztsovjettérségben a jogszabály egységes oktatási térség kialakítására törekszik. A törvény alapján megszabják az orosz felsőoktatásba és tudományos központokba felveendő külföldi oroszok számát. A cikkely külön szól a nem orosz nemzetiségű honfitársakról, az Oroszországi Föderáció nemzeti nyelveinek megőrzéséről. Ennek értelmében az Oroszországi Föderáció elősegíti az oroszországi nemzetiségekhez tartozó honfitársak anyanyelvi oktatásban való részvételét, illetve az ezen a

⁸⁸ Sáfí Csaba i. m. 8.

nyelveken történő információkhoz való hozzáférést.⁸⁹ Ugyanakkor Oroszország támogatja az új államok területén a nemzeti-kulturális autonómiák alapítására vonatkozó jogot. (17. cikkely).

- Információ: Ebben a vonatkozásban is igen széles az intézkedések köre: az oroszországi rádió és televízió adáshoz való hozzáférés lehetőségének megteremtésétől az írott sajtó és a filmek terjesztésén keresztül a helyi kiadványok és programok pénzügyi támogatásáig terjed (18. cikk).

Minden intézkedés pénzügyi vonzata a szövetségi költségvetésre hárul. A honfitársak és szervezeteik támogatására a törvény értelmében létrehozhatók "állami, természetes és jogi személyek hozzájárulásaiból" állami-társadalmi és jogi alapok, amelyek és támogatóik ugyancsak jogosultak gazdasági kedvezményekre.

Az utolsó 26. cikkely civil-konzultatív, a honfitársak képviselőit ellátó tanácsok alapításának módjáról rendelkezik.

A törvény megalkotása három évet vett igénybe, a Határon Túli Honfitársakkal Kapcsolatos Ügyek Parlamenti Bizottsága felügyelte, és azután került elfogadásra, miután a külföldi oroszokkal egyeztették.⁹⁰ E törvény megalkotásával Oroszország jelentős szerepet játszik azon államok sorában, amelyek különleges intézkedéseket fogadtak el határon túl élő nemzettársaik jogainak és anyaországi kedvezményeinek biztosításában nyomatékosítva az ez irányú gyakorlatot Európában

Ukrajna és az ukrán diaszpóra

Ukrajna azon európai államok közé tartozik, amely háromszorosan is érdekelt a kisebbségi kérdésben:

- Egyrészt saját területén jelentős számban élnek kisebbségek. Az utolsó 1989. évi szovjet népszámlálás szerint Ukrajnában az oroszok száma 11356000, az összlakosság 22,1 %-a. Az oroszokon kívül kisebbségi helyzetben vannak még románok (460000), lengyelek (220000), magyarok (160-200000). Ezekhez csatlakoznak még kisebb népcsoportok, például a Sztálin által kitelepített krími tatárok, akiknek egyes csoportjai megpróbálnak visszatelepülni egykorú szülőföldjükre.

- Ugyanakkor Közép- és Kelet-Európa egyes országaiban történetileg őshonos ukrán népcsoportok élnek. Ezek lélekszáma Lengyelországban 300000, a volt Csehszlovákiában 50-150000, Romániában 50-70000, a volt Jugoszláviában 30000, Moldova Köztársaságban 500000, Fehér-Oroszországban 200000.

- Harmadsorban Ukrajna azon európai országok közé tartozik, amelyek jelentős emigrációval rendelkeznek. Az elő nagy ukrán emigrációs hullám a 19. század második felére tehető, majd ezt az 1920-as években egy második hullám követte. Mindkettő a nyugati országrészekből indult ki. Jelenleg az Amerikai Egyesült Államokban 1500000-re, Kanadában 750000-re, Braziliában 50-1000-re, Nagy-Britanniában 20000-re, Ausztráliában 20000-re becsülik a kivándorolt ukránok és leszármazottaik számát.

- Az ukránok kivándorlásának másik iránya az orosz birodalom különböző részeibe irányult, elsősorban Közép-Oroszországba, az Észak-Kaukázusba és Dél-Szibéria területeire. Az 1989. évi szovjet népszámlálás szerint a volt Szovjetunió területén Ukrajna határain kívül 6800000 ukrán élt, de ukrán becslések ezt 12-20 millióra teszik. Az ukrán diaszpóra összlétszáma 9,7, de ukrán becslések szerint akár 22 millió lehet, amely a határon túliak 19-45 % közötti arányát jelenti az anyaországban élőkhez (48 millió) képest. Ekképp a kisebbségi kérdés jelentős szerepet játszik az ukrán külpolitikában.

⁸⁹ Sáfi Csaba i. m. 9.

⁹⁰ Ljuba Siselina i. m. 179-181.

Az ukrán állampolgársági törvény lehetővé teszi, hogy minden olyan személy, aki Ukrajna területén született, könnyített eljárással kaphassa meg az ukrán állampolgárságot. Ukrajna szomszédos országokkal kötött kétoldalú szerződésai pedig minden esetben tartalmazzák a kölcsönösség jegyében megfogalmazott kisebbségvédelmi cikkelyt. Ezeket Magyarország, Románia és Oroszország esetében részletesen ismertettük. Ugyanakkor a független Ukrajna külpolitikájának a kezdetektől alapvető eleme volt azon államokkal való kapcsolatok ápolása, ahol jelentősebb számú ukrán származású csoportok élnek. Így a szomszédos államokon kívül az ukrán külpolitikában jelentős hely jut az Amerikai Egyesült Államoknak, Kanadának, Braziliának és Ausztráliának.⁹¹ Az utóbbi évek fejleménye pedig a magyarországihoz vagy oroszországihoz hasonló státustörvény kidolgozása, melynek célja a határon túliak identitásának megőrzése, az Ukrajna és az ukrán diaszpóra közötti kapcsolatok ápolása lenne. A törvénytervezet értelmében, annak a személynek, aki részesülne a státustörvény kedvezményeiben bizonyítania kellene ukrán nyelvtudását és ki kellene nyilvánítania ukrán nemzetiségét. Mindennek alapján pedig lehetővé tennék számára a kedvezményes beutazást Ukrajnába, például nem lenne szüksége vízumra és meghívólevélre

Írország és a határon túli írek

Vannak Európában olyan államok, amelyeknek nincsenek határon túli történelmi kisebbségeik, de bizonyos más államok állampolgáraival vagy ezekkel az államokkal a történelmi, nyelvi, kulturális kapcsolatok, hagyományok, valamit saját emigrációjuk következtében sajátos viszonyt tartanak fenn. Ugyanúgy kedvezményeket biztosíthatnak az illetékes államok állampolgárainak, mint a határon túli kisebbségekkel rendelkező országok saját esetükben. A kérdés ennyiben hasonlóságot mutathat a határon túli kisebbségeknek az anyaállamok általi kezelésével. Miként tanulmányunk bevezetésében említettük, négy európai állam, Írország, Portugália, Spanyolország és Olaszország van ebben a helyzetben.

Írország külpolitikájának két a kisebbségi kérdéssel rokonítható vonatkozása van:

- Az ország közvetlenül érdekelt az észak-ír konfliktus megoldásában. Ebben a kérdésben az ír külpolitika mindent megtesz a békés rendezés érdekében és azért, hogy megoldásra vezető egyezményeket kössön a brit kormánnyal. Célja az, hogy elősegítse a Dél- és Észak-Írország közötti gazdasági, társadalmi, kulturális együttműködést.

- Az ír politikának másik fontos ilyen fejezete az ír emigráció kérdése. Becslések szerint a világon 70 millió ember vallja magát ír származásúnak. Az Írország kormánya által nyilvánosságra hozott fehér könyv⁹² megállapítja, hogy ez a tény az Írországgal szemben megnyilvánuló jóakarat legfőbb forrása és a nemzet egyik legfontosabb erőssége. Az Írország és a külföldön élő írek közötti kölcsönös együvértartozás érzésének pozitív és építő jellegű mederbe való terelése az ír kormány egyik fontos és elsődleges feladata. Az ország Alkotmányának 2. cikkelye kimondja: "... az ír nemzet különleges kapcsolatokat ápol azokkal a külföldön élő ír származású személyekkel, akik osztoznak az ír nemzet kulturális identitásában és örökségében." Az ír származású személyek egy kisebb, de jelentős része ma is ír állampolgár. Az ír állampolgársági törvény rendkívül nagyvonalú: kiterjeszti az állampolgárságot az ír szigeten születettek, azok külföldön született gyermekeire, bizonyos esetekben pedig unokákra és dédunokákra. A kivándorlás az ír szigetről ma is jelentős: a 90-es években a kivándorlók száma évi 20000 körül mozgott, ami Írország kevesebb, mint négy milliós lakosságához viszonyítva jelentős szám. Az Írországon kívül élő ír állampolgárok

⁹¹ Az Ukrajnáról szóló rész Póti László következő tanulmánya alapján készült: Ukrajna a nemzetalkotó állam. A nemzeti identitás történelmi összetevői és a jelenkori ukrán külpolitika. 2002, szeptember, 12-13., 17-18.

⁹² Challenges and Opportunities Abroad. The White Paper on Foreign Policy. Government of Ireland 1996. Ld. <http://www.ie/iweagh/information/publications/whitepaper/>

száma csaknem három millió. Az Amerikai Egyesült Államok 40 millió ír származású lakosa közül fél millió ír állampolgár. Nagy-Britanniában két millió, Ausztráliában (ezen ország lakosságának 40 %-a ír származású) 213000, Kanadában 74000. Új-Zélandban 38000, a Nagy-Britannián kívüli EU tagországokban 36000. Dél-Afrikában 35000 ír állampolgár él. Az ezekben az országokban élő ír származásúak kinyilvánítják írségüket és részt vesznek a politikai, egyházi, szakszervezeti, sport- és kulturális életben, a gazdaság és a kultúra területén pedig támogatják Írország célkitűzéseit. A történelmi és jelenlegi emigráció fontos feladatokat ró az ír külpolitikára és része annak a kapcsolathálózatnak, amelyet Írország a kivándorlás célállamaival fenntart. Az Írország és a külföldön élő ír közösségek közötti kapcsolat két területen rendkívül jelentős:

- A gazdasági életben különösen jelentős szerepet játszik az anyaország és az emigrációban élők kapcsolata. A külföldön élő ír származásúak és az Írország közötti kapcsolat az ír gazdasági stratégiának jelentős tényezője. Különösen sikeres az Ír-Amerikai Gazdasági Tanácsadó Testület működése, amely elsősorban a határon túli ír szakemberek támogatásával tanácsadással segíti az ír kormányt. Az ország külügyi szolgálata szoros kapcsolatokat ápol azokkal a külföldi ír polgárokkal, akik a gazdasági életben tevékenykednek és ebben főként a sikeres amerikai tapasztalatokra támaszkodnak.

- Az ír kulturális külpolitikának célja a nemzetközi tolerancia, a kulturális sokszínűség fejlesztése és tiszteletben tartása és az ír közösségekkel ápolott kulturális kapcsolatok elmélyítése, különösképpen a Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában élőkkel. A külföldön élő írek nagymértékben hozzájárulnak az ír kultúra terjesztéséhez. A külföldre vándoroltak jelentős része jól beilleszkedik választott hazájába vagy tartózkodási állama társadalmába, de vannak akik - idősek és fiatalok - nehézségekkel küszködnek. Az ír állam egyik feladata ezek megsegítése. Így a Vállalkozási és Munkaügyi Minisztérium 500000 ír fontot irányzott elő 1996-ban a Nagy-Britanniában nehézségekkel küzdő írek támogatására. Ennek a támogatásnak kettős célja van: egyrészt lehetővé kell tenni, hogy az ír születésűek megőrizzék pozitív ír identitástudatukat, másrészt, hogy megfelelően beilleszkedjenek az őket befogadó társadalomba. Az ír kormány 2001-ben az emigrációs ügyek összefogására külön Bizottságot (Task Force on Policy Regarding Emigrants) hozott létre.⁹³ Brian Cowen külügyminiszter szerint egyetlen ír kormány sem tett eleget az emigráció ügyének kezelésére és a Bizottság feladata, hogy új sokkal rendszeresebb, átfogóbb és hosszú távú politikai célrendszert dolgozzon ki e kérdésben. A Bizottságnak hármas feladata van:

- az emigrációba indulók számára nyújtott támogatások és szolgáltatások biztosítása,
- az emigrációban lévők, azaz a tengeren túliak ügyeinek kezelése,
- az emigrációból hazatérők támogatása (az ír politika aktívan elősegíti a hazatérést és az erre vállalkozó idős személyeknek lakhatási támogatást nyújt).

A Bizottság 2002 augusztusában hozta nyilvánosságra jelentését.⁹⁴ Ennek elkészülése előtt mélyreható kutatásokat végeztek. A Bizottság tagjai az emigráció célországaiába, Nagy-Britanniába, az Amerikai Egyesült Államokba, Ausztráliába, Kanadába, Új-Zélandba és az EU tagországaiába utaztak, ahol kikérték az ír emigránsok és szervezeteik véleményét. Az ír nagykövetségeket és konzulátusokat felkérték, hogy a maguk részéről készítsenek jelentést a külföldön élő emigránsok és az ír közösségek helyzetéről, a különböző minisztériumok pedig

⁹³ Statement by the Minister for Foreign Affairs, Mr. Brian Cowen T. D. at the press launch of the Task On Policy regarding Emigrants, Iveagh House, 12. December 2001. Ld. <http://www.gov.ie/iveagh/information/display.asp?ID=916>

⁹⁴ Ireland and the Irish Abroad, Report of the Task Force on Policy regarding Emigrants to the Minister for Foreign Affairs Mr. Brian Cowen, T. D. August 2002. Ld.: <http://www.ireland.com/newspaper/special/2002/emigrant/index.htm>

ugyancsak benyújtották észrevételeiket. Ugyanakkor összegyűjtötték a statisztikai adatokat és a jelentés tartalmazza országokra bontva a külföldön élő ír közösségek leírását.

1988 óta az emigrációs ügyeket a Külügyminisztérium felügyelete alatt álló Emigrációs Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottsága (Inter Departmental Committee on Emigration) hangolta össze. Ennek feladatai a következők voltak: a nagykövetségekkel és konzulátusokkal való együttműködés az emigráció folyamatainak feltárására, az információk és elgondolások kicserélése a ki- és visszavándorlás vonatkozásában, a minisztériumok és emigrációs ügynökségek tevékenységének összehangolása, egy információs alap megteremtése az emigráció kérdésében és a jövőre vonatkozó ajánlások kidolgozása. A Bizottság leszögezte, hogy munkája nemcsak az ír szigeten születettekre vonatkozik, hanem valamennyi olyan ír származású személyre, aki ki akarja fejezni ír kulturális identitását és örökségét. Célja egy olyan integrált stratégia kidolgozása, amely megfelel a külföldön élő írek szükségleteinek és elvárásainak. Ennek megfelelően a Bizottság javaslatokat terjeszt elő a következőképpen:

1. Politikai célkitűzések

- Biztosítani kell azt, hogy az önkéntes kivándorlók legyenek megfelelően előkészítve a különböző társadalmakban való független életre.
- Védelmeszni és támogatni kell azokat a külföldön élő íreket, akik a kivándorlásra rákényszerültek, a társadalom peremére szorultak és az ebből való kirekesztés fenyegeti őket.
- Lehetővé kell tenni az Írországra való visszatérést és az ír társadalomba való újbóli beilleszkedést, főként sebezhetőek és idősek esetében.
- Támogatni kell azokat a külföldön élő íreket, akik identitásuk ír dimenzióját ki akarják fejezni. (Tekintetbe kell venni, hogy a többgenerációs ír származásúak közül sokan kifejezésre akarják juttatni ír identitásukat, és azt kívánják, hogy ezt mind Írországon mind választott hazájukban elismerjék, és igénylik Írország ezirányú segítségét. Ebben a fő szerep a Külügyminisztériumra hárul, amelynek alapvető feladata a külföldön élő ír állampolgárok érdekeinek védelme és az ír diaszpórával való kapcsolatok fenntartása és erősítése. Elő kell segíteni az ír nyelv, kultúra, történelem, zene, tánc reneszánszát, amely az utóbbi évek meghatározó jelensége. Írország elnökének, a kormányfőnek és a minisztereknek külföldi látogatásai hozzá kell járuljanak ahhoz, hogy elmélyítsék a kapcsolatokat Írország és a külföldön élő ír közösségek között. Elő kell segíteni a külföldi tudományos és oktatási intézetekben az ír kérdéssel kapcsolatos kutatásokat. Példaként a jelentés felsorolja az Ír Tanulmányok Amerikai Intézetét, az Ír Tanulmányok Francia Társaságát és az Ír Tanulmányok Brit Egyesületét. A Bizottság megállapítja, hogy sok külföldön élő ír beszéli az ősi ír nyelvet, amely az ír identitásnak megkülönböztető eleme és javaslatokat terjeszt elő ennek megőrzésére és fejlesztésére. Az Írország és az ír közösségek közötti információáramlás és kommunikáció fejlesztésére a Bizottság programjavaslatot dolgozott ki a televízió, a rádió és az internet vonatkozásában. Ez utóbbival kapcsolatban célul tűzte ki egy olyan internet kommunikációs központ felállítását, amely segítséget nyújt az otthon és külföldön élő íreknek egyaránt. A jelentés külön fejezetben leszögezi, hogy mindaz, ami vonatkozik az Ír Köztársaságból távozottakra, vonatkozik az Észak-Írországból kivándoroltakra is.)

2. Akcióterv a fent kitűzött célok megvalósítására. Ez a következő fejezeteket foglalja magába:

- a) az emigrációba indulókat megillető szolgáltatások:
 - a független életre való nevelést elősegítő tananyag beiktatása az iskolákba (ennek az általános iskolákba 2002-ben, a középiskolákba 2003-ban kell megtörténnie);
 - átfogó információs hálózat kiépítése a lehetséges emigránsok számára;
 - pénzügyi támogatás azon önkéntes ügynökségek részére, amelyek összehangolt információkkal és tanácsokkal láthatják el az emigrációba indulókat.

- b) a külföldön élő íreket megillető szolgáltatások:
 - az állam és az önkéntes kivándorlási ügynökségek közötti együttműködés elősegítése és fejlesztése Írorszában és a tengeren túl;
 - azoknak a külföldön működő önkéntes ügynökségeknek és programoknak pénzügyi támogatása, amelyeknek célja a sebezhető vagy a társadalom peremére szorult íreknek, és időseknek a megsegítése jótékonyági céllal;
 - a külföldi ír közösségek és ezek kulturális, valamint sport tevékenységének pénzügyi támogatása, ha ezek célja az ír identitás kifejezése;
 - egy olyan tanulmány elkészítése, amely felméri az internet lehetőségeit a hazai és külföldi írek támogatására, valamint megfelelő kommunikációs központ felállítása;
 - olyan jutalmazási rendszer kidolgozása, amely elismeri a külföldön élő írek rendkívüli és kiemelkedő teljesítményét.
- c) a hazatérő emigránsokat megillető szolgáltatások
 - egy olyan alap létrehozása, amely gondoskodik a hazatérő idős emigránsokról és lakhatási támogatást nyújt számukra;
 - az Írországgal, családjukkal és barátaikkal való kapcsolat ápolására az "Írorszában eltöltött szabadság" rendszerének bevezetése, azon Nagy-Britanniában élő idős emigránsok számára, akik képtelenek véglegesen visszatelepenni Írországba;
 - munkavállalási és képzési segítség rendszerének kifejlesztése visszatérő emigránsok számára.

A jelentés a továbbiakban a következő feladatokat fogalmazza meg:

- Az emigrációval, a külföldi ír közösségekkel kapcsolatos politika teljes felelősségét a Külügyminisztérium viselje és ő hangolja össze az erre vonatkozó valamennyi intézkedést.
- A Külügyminisztérium égisze alatt létre kell hozni a Külföldön Élő Írek Ügynökségét (Agency for the Irish Abroad), melynek össze kell hangolnia az ír emigránsokkal és a külföldön élő ír közösségekkel kapcsolatos munkát. (Az Ügynökség személyzetét a Külügyminiszter nevezeze ki; be kell vonni azokat a minisztériumokat és állami ügynökségeket, amelyek kapcsolatban állnak az emigráció kérdésével, továbbá az Írorszában és a tengeren túl működő önkéntes ügynökségeket, szociális partnereket és a civil társadalom azon szektorait, amelyek illetékesek a külföldön élő írek ügyeiben. A jelentés a továbbiakban részletesen leírja az Ügynökség feladatait.)
- A Külügyminisztériumban és a nagykövetségeken külön személyzetet kell létrehozni a külföldön élő írek támogatására.
- Újabb forrásokat kell a többi minisztérium rendelkezésére bocsátani, hogy elláthassák és fejleszthessék az emigrációval kapcsolatos munkájukat.
- Mivel Írország fejlődése lehetővé teszi, jelentősen emelni kell az emigrációt illető szolgáltatások pénzügyi támogatását. A Bizottság 18 millió Eurót javasol 2003-ra, amelyet 34 millióra kell emelni 2005-ben.

Végül a záró fejezet leszögezi: "A jelentés alapfónala az a meggyőződés, hogy a külföldön élő írek az ír nemzet integráns része és ekként kell elismerni és kezelni őket. Amint az Alkotmány elismeri, a nemzeti hovatartozás lényegében identitás és nem terület kérdése. Azok akik elhagyták az országot, részei maradtak és maradnak a nemzetnek. Nem elég csak emlékezni rájuk; értékelnünk kell őket, miként ők teszik velünk. Ez nemcsak erkölcsi szükségszerűség, hanem olyan jelentős előny és nyereség, amely az Írorszában és külföldön élő írek közötti kapcsolat eredménye; ezt bizonyítja a külföldre távozottak befolyása és nagylelkűsége."

Portugália és a luzofon világ

Portugália külpolitikájának egyik legfontosabb célkitűzése a luzofon világgal való kapcsolatok fenntartása és ápolása, melyhez mély történelmi, nyelvi, vallási és kulturális szálak fűzik. A luzofon vagyis portugálul beszélő államok és területek a volt portugál gyarmatok, Angola, Mozambik, Kelet-Timor, Macao és Brazília, melynek elsődleges jelentősége van. Portugália ezen kívül különleges kapcsolatokat ápol Dél-Afrikával is, ahol 500-700 ezer portugál él. Ezért megkülönböztetett figyelmet fordított Dél-Afrikára, ellenzett mindenféle gazdasági szankciót, és támogatta F. W. de Klark reformjait az apartheid rendszer felszámolására. Ennek oka az volt, hogy a Dél-Afrikában élő portugálok helyzetének romlása közvetlenül érintette volna az anyaországot. Ugyanakkor mindvégig támogatta volt gyarmata Kelet-Timor függetlenségi törekvéseit, amelyet Indonézia törvénytelenül tartott megszállva. Portugália jelentős közvetítő szerepet játszik az EU és a luzofon országok kapcsolataiban és neki köszönhető, hogy az EU ezeket az államokat regionális csoportként kezeli. Mint EU-tag és mint a luzo-brazil kultúrájú világ tagja Brazília számára is ajtót nyitott Európa fele, amikor 1986-ban az EK tagja lett. Azóta segíti az EU többi tagállamát abban, hogy fejlesszék kapcsolataikat Braziliával. 1992-ben a portugál elnökség idején írták alá az EK-brazil egyezményt. A Portugália és Brazília közötti különleges kapcsolatokat szolgálja a portugál-brazil csúcstalálkozók intézményesítése. A portugál-brazil kapcsolatok két pilléren nyugszanak: egyrészt gazdasági jellegűeken, mivel Brazília jelentős beruházóvá vált Portugáliában, másrészt kulturális affinitáson. Ez utóbbiak, tehát a közös történelmi, nyelvi, kulturális összefüggések képezik a különleges kapcsolatok rendszerének alapját.⁹⁵

A kulturális kapcsolatok részeként és ennek zökkenőmentes fenntartás érdekében Portugália és Brazília 1960-ban vízummentességről szóló megállapodást kötöttek. Ennek alapján a brazil állampolgárok korlátlan ideig tartózkodhatnak Portugáliában. 1991-ben az Európai Közösség (és a schengeni térség) valamennyi tagállama 90 napi időtartamra vízummentes beutazást biztosított a brazil állampolgároknak. Vízummentes beutazásuknak a mai napig való fenntarthatósága érdekében a portugál kormány a következő ellentételezést vállalta: Portugália visszafogad minden olyan brazil állampolgárt, aki a Brazília és a schengeni tagállamok között meglévő vízummentességgel visszaélve a schengeni térségben három hónapot meghaladóan tartózkodik. Portugália a tárgyalások során a brazil állampolgárokra vonatkozó visszafogadási kötelezettségvállalásával elősegítette, hogy a közösségi vízümpolitika 1995-ben történt kialakításakor az Európai Unió többi tagállama ne szorgalmazza Brazília felvételét a vízumköteles országokat tartalmazó listára.

Az azonos nyelvű és kultúrájú személyeknek a többi külfölditől való pozitív megkülönböztetése Portugália jogrendszerében is kimutatható. Alkotmánya 15. cikkelye 3. bekezdése kimondja: „A portugál nyelvű országok állampolgárait nemzetközi egyezmény útján és a kölcsönösség feltétele mellett fel lehet ruházni azokkal a jogokkal, amelyek külföldieket nem illetnek meg, kivéve annak lehetőségét, hogy vezető posztot töltsenek be a legfőbb hatalmi és autonóm területi szervezetekben, a fegyveres erők szolgálatában és a diplomáciában.”⁹⁶

A portugál külügyminiszter 6162/1999. számú rendeletében szabályozza a külföldön élő portugál közösségek támogatásának szabályait. Ezek szervezetei az alábbi célok elérésében nyújthatnak be pályázatot a portugál külügyminisztériumhoz:

- a portugál származású fiatalok társadalmi, iskolai és kulturális integrációja,
- a külföldön élő portugálok fokozottabb részvétele a befogadó országok társadalmi és kulturális életében,

⁹⁵ Szabó László: Atlantizmustól az europaizmusig: a portugál kül- és biztonságpolitika változása, in Európai Tükör. Műhelytanulmányok 49. Bp. 1998. 59-61.

⁹⁶ Halász Iván-Majtényi Balázs i. m. 393.

- a portugál kultúra terjesztése magas minőségű és/vagy a helyi érdeklődésnek megfelelő eszközökkel,
- a szolidaritási kapcsolatok erősítése egy adott közösségen belül, nevezetesen az idősök és szükségét szenvedők felkarolása,
- az emigrációval és a portugál közösségekkel kapcsolatos kérdések tanulmányozásának elmélyítése.⁹⁷

Spanyolország és Latin-Amerika

Spanyolországban sajátos kapcsolatai vannak Latin-Amerikával, spanyol megfogalmazás szerint Ibéro-Amerikával. Ennek alapja a közös nyelv, történelmi hagyományok és kultúra. E kapcsolatok szerepe különösképpen megnövekedett 1986 óta, amikor Spanyolország Portugáliával együtt csatlakozott az Európai Közösséghez. Az Európai Unió elsősorban Spanyolország és Portugália közvetítésével tartja fenn kapcsolatait Latin-Amerikával, amelyek a két ibériai ország csatlakozása óta jelentősen fejlődtek. Spanyolország már a belépést megelőzően elérte, hogy a csatlakozási okmányhoz két Latin-Amerika és az Európai Közösség együttműködésének fontosságát hangsúlyozó nyilatkozatot csatoljanak: a Közös szándéknyilatkozatot a Latin-Amerika országaihoz fűződő kapcsolatok elmélyítéséről és A Spanyol Királyság nyilatkozatát Latin-Amerikáról. Ez utóbbi dokumentum kijelenti, hogy Spanyolország továbbra is kulturális külpolitikája egyik legfontosabb prioritásának a Latin-Amerikával való együttműködést, valamint az Európai Közösség és Latin-Amerika kapcsolatainak erősítését tartja. Ennek a felfogásnak a jegyében rendezték meg 1999-ben Rio de Janeiróban Latin-Amerika és az Európai Unió első, 2002-ben Madridban pedig második csúcstalálkozóját. Spanyolország arra törekszik, hogy az Európai Unió társulási megállapodást kössön Latin-Amerika országaival. Ez eddig két állammal, Chilével és Mexikóval sikerült. E törekvések eredményeképpen Spanyolország valóban a híd szerepét tölti be Európa és Latin-Amerika között.⁹⁸

Spanyolország külpolitikájának két alappillére van: Európa és Latin-Amerika. A spanyol nyelvű népek összetartozását I. János Károly király 1978-ban Limában a következőképpen foglalta össze: „Nem vagyunk sem egy nemzet, sem egy szövetség, sem egy koalíció, sem pedig egy gazdasági együttműködést megvalósító rendszer; még kevésbé vagyunk egy faj a szó etnikai értelmében: egy világ vagyunk. A századok folyamán együtt megteremtett nyelvnek, kultúrának a világa ... Ez a kincs ugyanakkor felelősség. Mint Spanyolország királya felelősnek érzem magam népemért; de ez az életforma és kulturális közösség nem ér véget nemzeti határainknál, hanem kiterjed egészen addig, amíg szavaimat értik, ameddig eljutnak olyan népekhez, amelyek ugyanazon a nyelven álmodnak. Nem lennék valóban Spanyolország királya, ha nem gondolnék a testvéri népekre, mert valamennyien részt veszünk valamiben, ami nem kizárólag valaki öröksége, hanem amit közösen birtoklunk.”⁹⁹

Az ibéro-amerikai országokat összefogó szervezet 1991 óta az Ibéro-Amerikai Nemzetek Közössége (Comunidad Iberoamericana de Naciones), amelynek 21 tagállama van és kiterjed Braziliára, valamint Portugáliára is. Az együttműködés célja a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása, az oktatás és kultúra együttes fejlesztése, a tudás, a művészetek és ismeretek közös piacának megteremtése. Az 1991-ben elfogadott Guadalajarai Nyilatkozat hangsúlyozza, hogy a szervezetben megnyilvánuló együttműködés és szolidaritás

⁹⁷ Grüber Károly: Pozitív, nemzeti alapú intézkedések a kisebbségek és a határon túli nemzetpolgárok identitása megőrzésére Európában, in Pro Minoritate 2001 ősz. 58-59.

⁹⁸ Ld. <http://www.mae.es/mae/EU/UE3.jsp?catId=50120&catalogName=publishing/ADM>; Szilágyi István: Nemzeti identitás és külpolitika a demokratikus Spanyolországban (kézirat) 17-18.

⁹⁹ Idézi Szilágyi István i. m. 19.

a történelmi, nyelvi és kulturális rokonság alapján áll. A Közösség megalakulása óta minden évben megtartja csúcstekeztetését. Az 1999. évi csúcstalálkozón pedig az együttműködés hatékonyabb összehangolása érdekében létrehozták a madridi székhelyű Ibéro-Amerikai Együttműködési Titkárságot (Secretaría de Cooperación Iberoamericana), melynek költségvetését 80 %-ban Spanyolország állja.

A Spanyolország és Ibéro-Amerika közötti együttműködést az állami szerveken kívül nagyszámú civil, tudományos és kulturális szervezet, valamint rendezvény biztosítja. Ilyen például az Ibéro-Amerikai Együttműködés Intézete (Instituto de Cooperación Iberoamericana), a Cervantes Intézet és a legmagasabb spanyol nyelvű irodalmi elismerés, a Cervantes díj. Ez utóbbi díjazottjai nemcsak Spanyolország, hanem az egész spanyol nyelvterület alkotói közül kerülnek ki. A rendezvények közül kiemelkedőek voltak azok, amelyeket 1992-ben Amerika felfedezésének ötszázadik évfordulója alkalmával tartottak.¹⁰⁰ Ugyancsak a nyelvi-kulturális összetartozás jegyében működik a Spanyol Nyelvű Akadémiák társasága, amelynek valamennyi latin-amerikai állam, sőt még a Fülöp-Szigetek is tagja. A spanyol kormány 2000. szeptember 22-én létrehozta a Carolina Alapítványt. Ennek feladata a kulturális, oktatási és tudományos kapcsolatok előmozdítása Spanyolország és a latin-amerikai államok között, valamint minden olyan más állammal, amelyhez Spanyolországot történelmi, nyelvi és kulturális kötelékek fűzik. Az Alapítvány magas minőségű ösztöndíjas programokat működtet, amelynek alapfeladata Ibéro-Amerika politikai, gazdasági és kulturális vezetői jövő nemzedékének kiképzése.¹⁰¹

Belpolitikájában Spanyolország a latin-amerikai országok állampolgáraival szemben pozitív diszkriminációt alkalmaz. 90 napnál rövidebb tartózkodásra nem szükséges számukra a schengeni vízum és kedvezményes elbírálású vízumot bocsátanak ki a beutazni szándékozók számára. A tartózkodási vagy munkavállalási engedélyek kibocsátásakor kedvezményes elbánásban részesülnek a latin-amerikai országok állampolgárai. Sőt az állampolgárság megszerzését az ibériai kultúrájú személyek számára az egyébként előírt 10 év helyett két éves tartózkodás után is lehetővé teszik.¹⁰² A spanyol anyanyelvűek összetartozását az is jelzi, hogy Spanyolország nemzeti ünnepe a Hispánság napja, október 12., azaz Amerika felfedezésének évfordulója.

Olaszország, a szlovéniai és horvátországi olasz kisebbség és az olasz emigráció

Olaszország a következő vonatkozásokban érintett a kisebbségi kérdésben:

- Belpolitikai vonatkozásban Európában példamutatóan biztosítja az Olaszországban élő kisebbségek jogait, amelynek legjelentősebb kifejeződése Dél-Tirol autonómiája. Ezt, miként már vázoltuk, Ausztriával közösen dolgozta ki. A kisebbségi kérdés felértékelődését jelzi Olaszországban az is, hogy az olasz belügyminisztérium 1994-ben könyv formájában kiadta első jelentését az Olaszországban élő kisebbségek státusáról.¹⁰³
- Olaszország parlamentje ugyanakkor 2001. március 21-én törvényt fogadott el a Szlovéniában és Horvátországban élő olasz kisebbség javára hozott intézkedésekről (2001/73)¹⁰⁴ A törvény az Isztriai félszigeten élő olasz kisebbségre vonatkozik. A félsziget miután előzőleg az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozott, 1920-ban olasz, 1947-ben jugoszláv fennhatóság alá került. Körülbelül 450000-500000 olasz lakosát Tito csapatai 1945-

¹⁰⁰ Szilágyi István i. m.

¹⁰¹ Ld. <http://www.mae.es/mae/Util/VerArticulo.jsp?idNodo=4059>

¹⁰² Gruber Károly: Pozitív, nwmzwti alapú intézkedések a kisebbségek és a határon túli nemzetpolgárok identitása megőrzésére Európában, in Pro Minoritate 2001. ősz. 58-59.

¹⁰³ Ministero dell'Interno: Primo Rapporto sullo Stato delle Minoranze in Italia. Roma 1994.

¹⁰⁴ Legge 21 marzo 2001. n. 73 "Interventi a favore della minoranza italiana in Slovenia e in Croazia" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 28 marzo 2001.

ben elüldözték. Ma az olaszok száma a félszigeten körülbelül 20000 lehet. A törvény 2001-re 9000, 2002-re és 2003-ra 10000 millió lírát fordít a horvátországi és szlovéniai olasz kisebbség támogatására. A pénz felhasználásáról - írja a törvény - az olasz Külügyminisztériumnak, az isztriai olaszok szervezetének (Unione Italiana) és a Trieszti Népi Egyetem között egyezményt kell kötni. A támogatást az oktatásra, a kultúrára és a médiákra kell fordítani, legfeljebb 20 %-át lehet gazdasági és társadalmi célokra átutalni. A támogatás részletes céljait az Unione Italiana Friuli-Venezia Giulia tartománnyal együttműködve határozza meg. A törvény a pénzügyminisztériumot felhatalmazza arra, hogy az előirányzott pénzösszeget módosítsa.¹⁰⁵

- Írországhoz hasonlóan Olaszországban is a 19. századig visszanyúló hagyománya van az emigrációnak. Az Olasz Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 1876 és 1987 között 26706581 személy vándorolt ki Olaszországból. A külföldi olaszok *L'Italia del Mondo* (Olaszok a Nagyvilágban) kiadványa adatai pedig azt mutatják, hogy 1861 és 1985 között 26036000 ember vándorolt ki, de közülük 10275000 később visszatelepült. A negatív egyenleg eszerint a vizsgált időszakban majdnem 19 millió (A mai olasz népesség száma mintegy 57 millió.) A kivándorlás célországait elemző táblázatokból az derül ki, hogy a megfelelő időszakban 6322000 személy távozott Franciaországba (ebből 3350000 maradt ott és telepedett le), 3458000 Németországba (ebből 2413000 maradt ott), 4604000 Svájcba (2546000 maradt), az Amerikai Egyesült Államokba és Kanadába 6201000 (5480000 maradt), Argentínába 2941000 (2191000 maradt), Braziliába 1432000 (1270000 maradt), és Ausztráliába 396000 (304000 maradt). 1945-től a 80-as évek közepéig tartó időszak kiáramlásának adatai alapján megállapítható, hogy a külföldön élő olaszok és olasz származásúak száma 55 és 65 millió közé tehető. Ma minden második olasznak van legalább egy rokona a kivándoroltak között és az emigráció észak és dél minden tartományát érintette.¹⁰⁶ Az olasz emigránsok nagy része nem érzett késztetést arra, hogy tökéletesen beilleszkedjen a fogadó ország nyelvi és kulturális közegébe, hanem érzelmileg továbbra is szülőhazájához kötődött, és a politika, valamint a társadalmi események iránt is érdeklődött.

Az olasz állampolgársági törvényt a törvényhozás 1992. február 2-án fogadta el. A törvény a többi itt bemutatott állampolgársági törvényekhez hasonlóan kedvezményt biztosít az olasz származású személyeknek és a következőket írja elő:

- Olasz szülő gyermeke születésénél fogva olasz állampolgár. Az anya átöröközheti állampolgárságát gyermekeinek, ha azok 1948. január 1-e óta születtek. Mindazok a kiskorú gyermekek, akiket olasz állampolgárságú anyja vagy apja elismer, ugyancsak olasz állampolgárok (1. §).
- Kifejezett kérésre megkaphatja az állampolgárságot az az idegen állampolgár, akinek apja vagy anyja vagy közvetlen felmenője olasz állampolgár volt (2. § 1.).
- Ahhoz, hogy valaki olasz állampolgárságot szerezzen, tíz évig kell Olaszországban élnie. Ez három évre csökken olasz származású személyek esetében egészen a második nemzedékig, ha felmenője születésénél fogva olasz állampolgár volt (2. § 2.).
- Ahhoz, hogy valaki visszaszerezhesse olasz állampolgárságát, kapcsolatban kell állnia Olaszországgal, mely az állammal fenntartott (polgári vagy katonai) közszolgálati viszony következménye, vagy olaszországi lakóhellyel kell rendelkeznie (4. §).¹⁰⁷

Az olasz állampolgársági törvény olasz származásúak esetén is megköveteli a három évi olaszországi tartózkodást, tehát az ír törvénnyel ellentétben az olasz emigránsok vagy leszármazottaik nagy részének az olasz állampolgárságot megadni nem lehet.

¹⁰⁵ Ld. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/010731.htm>

¹⁰⁶ Stefano Bottoni: A külföldön élő olaszok választójogáról. Regio 2000. 1. 130-131.

¹⁰⁷ Ld. <http://www.esteri.it/eng/foreignpol/italstra/atticonseng.htm>

Az 1945 utáni negyven év alatt az olasz politika szinte teljes érdektelenséget mutatott a külföldön élő nagy létszámú nemzeti közösség iránt, pedig ez nyilvánvaló befolyásoló tényezőt jelent a nagyvilágban.¹⁰⁸ Az utóbbi években azonban illeszkedve a jelenlegi európai tendenciákba megnövekedett az érdeklődés a külföldön élő olaszok iránt. Az emigráció ügyeivel külön tárcanélküli miniszter foglalkozik. Az 1989. évi 368-as számú törvény létrehozta a Külföldön Élő Olaszok Általános Tanácsát (Consiglio Generale degli Italiani all'Estero), melynek legfőbb szerve az évente kétszer ülésező közgyűlés. A Tanácsban kontinentális és tematikus bizottságok működnek. A kontinentális bizottságok a következőképpen oszlanak meg: Európa és Észak-Afrika (Belgium, Franciaország, Németország, Nagy-Britannia - Írország, Luxemburg, Hollandia, Spanyolország, Görögország, Svédország, Dánia, Norvégia, Svájc, Algéria, Nigéria, Egyiptom, Marokkó, Tunézia, Líbia, Egyiptom) Bizottság, Európán Kivüli Angol Nyelvű Országok (Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Dél-Afrika) Bizottság és Latin Amerika (Mexikó, Argentina, Brazília, Chile, Kolumbia, Peru, Uruguay, Venezuela) Bizottság.¹⁰⁹ A tematikus bizottságok a következők: Információs és Kommunikációs Bizottság, Társadalombiztosítási és Társadalmi Jogvédelmi Bizottság, Polgári és Politikai Jogok Bizottság, Oktatás és Kultúra Bizottság, Képzés-, Vállalkozás-, Munkaügyi és Együttműködési Bizottság, az Állam, a Régiók és a Külföldön Élő Olaszok Általános Tanácsa Bizottság.¹¹⁰ A Tanácsnak 94 tagja van, akik közül 29-et a miniszterelnök dekrétummal nevez ki (közülük 10-et az emigrációs szervezetek jelölése alapján), 9-et a szakszervezetek és érdekvédelmi szervezetek, 7-et a politikai pártok jelölnek, míg 65-öt a helyi választási gyűlések választanak, melyeket a Külföldön Élő Olaszok Bizottságai (Comitati degli Italiani all'Estero: COMITES) szerveznek. Ezek a bizottságok az 1985-ben elfogadott 205-ös számú törvény alapján minden olyan országban működnek, ahol legalább 300 olaszt nyilvántartanak. Ebben a kétszintes képviseleti rendszerben a Külföldön Élő Olaszok Általános Tanácsa feladata az, hogy egyeztesse a kormánnyal a külföldön élő olaszokat illető állami politika alapjait az oktatás, a kultúra, a szociális védelem, és az információáramlás területén. Közgyűlése elemzi a külföldön élő olasz közösségek problémáit, véleményt alkot, javaslatokat tesz az őket illető törvényhozási kezdeményezések, az állami és tartományi közigazgatás, a nemzetközi szerződések és a közösségi normatívák területén. Véleményt nyilvánít a kormány számára a következő ügyekben: az állam költségvetése a külföldön élő olasz közösségeket illetően, az oktatási politika, a szakképzés és a társadalombiztosítás több éves programjának és finanszírozásának kidolgozása, az országos szervezetek, a munkaadói, a szakszervezetek, a sajtószervek és információs szervezetek hozzájárulásainak elosztása, a külföldön élő olaszok számára sugárzott rádió és televíziós adások megszervezése, a konzuláris, oktatási és társadalmi szolgáltatások reformja. Ugyanakkor a COMITES azzal is foglalkozik, hogy az adott ország területén előmozdítsa az olasz közösségek szociokulturális és gazdasági tevékenységét, védelmezze őket a diszkrimináció ellen és állást foglaljon az állami támogatás iránti igény ügyében.¹¹¹ A kormány mindezekben a kérdésekben köteles a Tanácsot meghallgatni. A Tanácsot létrehozó törvény előírja, hogy a szervezetnek a következő célkitűzései vannak: a külföldön élő olasz közösségek és tagjai életkörülményeinek javítása, az olaszországi politikai, kulturális, gazdasági és társadalmi élettel való kapcsolataik megerősítése, jogaik érvényesítése, kulturális és nyelvi identitásuk megőrzése, a befogadó országok társadalmába való integrációjuk lehetővé tétele, a helyi közösségek életében való részvételük támogatása és bevonásuk abba a gazdasági együttműködésbe, amelyben az olasz állam is érdekelt. Az

¹⁰⁸ uo.

¹⁰⁹ Ld. <http://www.esteri.it/polestra/italstra/dgeas/tabrip.htm>

¹¹⁰ uo.

¹¹¹ Francesco Bottoni i. m. 132., ld. még: <http://www.esteri.it/polestra/dgeas/cgie.htm>

elemzett törvény az alkotmány 3. és 35. cikkelyére hivatkozik, amely az olaszok által külföldön végzett munka védelmét is előírja, bevonván ezzel a külföldön élő olaszokat az ország jogrendjébe. A tanács munkacsoportokban működik, amelyek egyik legjelentősebbje az olasz nyelv és kultúra terjesztéséért felelős munkacsoport.¹¹²

2000 májusában megtartották a nagyvilágban élő olaszok első kongresszusát, ahol elemezték, hogy Olaszországnak a külföldön élő olaszokkal szemben folytatott politikája megfelel-e a hagyományos és az új elvárásoknak. A kongresszus feladata az volt, érvényesítse az olaszokat összefogó történelmi, kulturális és gazdasági értékeket különös tekintettel az új nemzedék problémáira.¹¹³

A kisebbségi kérdés és az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája

Közismert, hogy az Európai Uniónak nincs közös valamennyi tagállam területén érvényes kisebbségvédelmi jogszabályrendszere, bár ennek megteremtésére többször is kísérlet történt. A kisebbségi kérdés rendezése ekképp a tagállamok kompetenciája maradt. A konszenzus kialakulásának legfőbb akadályát az jelentette, hogy a tagállamok nézetei a kisebbségi kérdésben eltérőek és különböző a véleményük az érintettség kérdésében is. Miközben egyes államok (Olaszország, Finnország, Spanyolország, Belgium, Ausztria) az Európában legjobban működő kisebbségvédelmi rendszereket hozták létre, mások (Franciaország, Görögország) tagadják nemzeti kisebbségek létét területükön. Ezzel magyarázható, hogy az Unió alapító szerződéseiben nem szerepelnek konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések, csupán az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének elve, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma védi közvetve a kisebbségek érdekeit.¹¹⁴ Az 1950. november 4-én Rómában aláírt Római Szerződés "Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai egyezményében" lefektetett elvek tiszteletben tartására kötelezettséget vállalt (F cikk 2.). Az említett egyezmény 14. cikke pedig a következő szöveget tartalmazza: "A jelen jegyzőkönyvben lefektetett jogok és szabadságjogok élvezetét nemre, fajra, bőrszínre, vallásra, politikai vagy egyéb meggyőződésre, nemzeti kisebbséghez való tartozásra, vagyoni, születésre vagy egyéb állapotra való tekintet nélkül kell biztosítani." Az 1992. február 1-i Maastrichti Szerződés 126. cikkelyének 1-3. pontja pedig a kulturális sokszínűsége vonatkozó szöveget tartalmaz: "A Közösség azáltal járul hozzá a minőségileg magas szintű oktatáshoz, hogy előmozdítja az együttműködést a tagállamok között ..., továbbá szükség esetén támogatja kultúrájuk és nyelveik sokszínűségét." Az 1999. május 1-én életbe lépett Amszterdami Szerződés 13. cikkelye pedig minden etnikai hovatartozáson alapuló diszkriminációt megtilt. 2000 júniusában az Európai Unió Tanácsa, azaz a Miniszteri Tanács irányelvet fogadott el A személyek közötti faji vagy etnikai eredettől független egyenlő elbánás elvének alkalmazásáról. Ennek 5. cikke lehetővé teszi a pozitív diszkriminációt, amikor kimondja: "az egyenlő elbánás elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy fenntartsák vagy kialakítsák azokat a különleges intézkedéseket, amelyek a faji vagy etnikai eredettel összefüggő hátrányok megelőzésére vagy kompenzálására szolgálnak". Az EU tagállamaiban különleges jelentősége van az ET és az EBEÉ/EBESZ keretében kidolgozott dokumentumoknak és az ezekbe foglalt kisebbségvédelmi előírásoknak, hiszen az EU

¹¹² Ld. <http://www.esteri.it/polester/italstra/dgeas/legge-cgi.htm>

¹¹³ Ld. <http://www.esteri.it/polster/italstra/dgeas/primaconf.htm>

¹¹⁴ Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után. Pro Minoritate 2001. ősz, 40.

valamennyi tagállama részese az ET-nak és az EBESZ folyamatnak. Az EU mindvégig hivatkozik ezek dokumentumaira és alkalmazásukat a maga részéről kötelezőnek tekinti. A nemzetközi jog kisebbségvédelmi előírásai tehát az EU-ban a három európai szint, az EBEÉ/EBESZ, az ET és az EU jogeszközeinek hivatkozások útján történő összekapcsolása révén érvényesülnek.

Az 1989 utáni európai politikai helyzet következtében a kisebbségi kérdés annak ellenére, hogy az EU-ban - miként említettük - nincs egységes kisebbségvédelmi rendszer, a közösség külpolitikájában jelentős szerepet kapott. A posztkommunista térség átrendeződése, a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása, az itt kiobbant, nagyrészt etnikai, nemzetiségi, kisebbségi fogantatású konfliktusok az Európai Közösséget is alapvetően érdekeltté tette ezek békés rendezésében és a politikai megoldás megtalálásában. Mivel az etnikai-kisebbségi kérdések megoldása nélkül a konfliktusok lecsillapítása, a béke helyreállítása és a politikai megoldások megtalálása lehetetlennek tűnt, az EK/EU beépítte közös kül- és biztonságpolitikájába a kisebbségi kérdés kezelését és az ezáltal kiváltott kihívásokra nemzetközi szinten olyan politikai kezdeményezésekkel válaszolt, amelyeket a tagállamok külpolitikájának egyeztetésére hivatott politikai együttműködés keretében dolgozott ki. A Maastrichti Szerződés alapján életbe lépett közös kül- és biztonságpolitika hasonlóképpen felszínen tartotta a kérdést. Ezen erőfeszítések keretében Lord Carrington, a Hágai Békekonferencia elnöke 1991. október 18-án olyan javaslatot terjesztett elő a Jugoszlávia konfliktus megoldására, amely konkrét kisebbségvédelmi előírásokat, köztük autonómiák létrehozását tartalmazta. 1991. december 17-én pedig az EK elfogadta az "irányelvek új államok elismerésére Kelet-Európában és a Szovjetunióban" című dokumentumot, amelyben az új állam az EK tagállamai általi elismeréséhez a következő, a kisebbségi kérdést is érintő feltételeket szabta:

- az ENSZ Alapokmányából, a Helsinki Záróokmányból, valamint a Párizsi Chartából fakadó kötelezettségek tiszteletben tartása, különös tekintettel a jogállamiságra, a demokráciára és az emberi jogokra,
- garanciák az etnikai és nemzetiségi csoportok és a kisebbségek jogait illetően, összhangban az EBEÉ keretében kidolgozott kötelezettségekkel,
- a határok sérthetetlenségének tiszteletben tartása, amelyek csak békés úton és egyetértéssel változtathatók meg.

Az ugyanaznap közzétett "Közös álláspont a jugoszláv köztársaságok elismerése vonatkozásában" a jugoszláv utódállamok számára is az előbbi dokumentumban megfogalmazott feltételeket szabta és követelte a jugoszláv köztársaságoktól, hogy közöljék: hajlandók-e a Jugoszlávia Konferencia által kidolgozott egyezménytervezet határozatait elfogadni, különösképpen annak az emberi jogokról, valamint a nemzeti és kisebbségi csoportok jogairól szóló fejezetét. Ugyanakkor az EK azt is követelte, hogy a jugoszláv köztársaságok nyújtsanak alkotmányjogi és politikai garanciákat arra, hogy nincsenek területi igényeik szomszédaikkal szemben és hogy nem folytatnak ellenséges propagandát ellenük. Az EK két dokumentuma összekapcsolta a kisebbségek jogainak biztosítását és a határok sérthetetlenségének elvét. A két dokumentum különleges jelentősége abban áll, hogy az EBEÉ által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok alkalmazása első ízben vált az államok elismerésének feltételvévé Európában.¹¹⁵

Az EK ugyanakkor befolyásolta egyes államok belső kisebbségvédelmi jogszabályrendszerének kidolgozását. A horvát szábor 1991. december 4-én az EK javaslatainak megfelelő alkotmányos törvényt fogadott el az emberi jogokról és szabadságjogokról, továbbá a Horvát Köztársaságban élő etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogairól, majd az EK kívánságai alapján 1992. május 8-án módosította azt. A

¹¹⁵ A két dokumentum szövegét ld. Dieter Blumenwitz i. m. 181-183.

törvény előírja, hogy a kisebbségeknek joguk van a kulturális önkormányzathoz az oktatás, a képzés, a művelődési intézmények, valamint a médiák területén (5. szakasz) és anyanyelvük használatára (7. szakasz). Sajátos helyzetű önkormányzatot, vagyis autonómiát ad azokon a területeken, ahol e közösségek abszolút többségben vannak. Itt a helyi önkormányzatok külön statutumot alkotnak, külön jogokat élveznek és együttműködési szerződés alapján közösségeket hozhatnak létre (21., 23. és 26. szakasz). A törvény egyéb egyéni és közösségi jogok széles körű katalógusát tartalmazta és biztosította a kisebbségek arányos képviselését a helyi önkormányzatokban, illetve a központi államhatalmi szervekben.¹¹⁶

A kisebbségek jogainak betartását az EU az újonnan belépni kívánó országokkal szemben is érvényesíti. Finnországnak és Svédországnak az EU-hoz való csatlakozását biztosító 1994. évi Csatlakozási Egyezményhez csatolt 3-as számú jegyzőkönyv leszögezi, hogy a belső és a nemzetközi jog értelmében a két ország kötelezettséget vállal arra, hogy biztosítja a számuk nyelvének, kultúrájának, valamint életmódjának megőrzését és továbbfejlesztését. A jegyzőkönyv ugyanakkor megőrzi az EU-jog hatásával szemben az Åland-szigetek speciális státusát Finnországban.¹¹⁷ Hasonló feltételeket támaszt az EU a csatlakozási tárgyalások megkezdésére kijelölt többi állam esetében is. Ezt bizonyítják azok a társulási szerződések, amelyeket az utóbbi tíz évben az EU a belépni szándékozó államokkal kötött. Az 1993 óta megkötött szerződések szövegében az "emberi jogok és az ebbe beleértett kisebbségi jogok tiszteletben tartása" egyértelműen szerepel.¹¹⁸ Ez annál is inkább jelentős, mert a csatlakozni kívánó államokban tizenöt olyan csoport él, amelyek etnikai vagy nemzeti kisebbségként határozzák meg önmagukat. Az Európai Tanács 1993-ban fogadta el az úgynevezett koppenhágai kritériumokat, amelyek megszabják az EU-ba belépni kívánó államok által teljesítendő feltételeket. Ezek között szoros kapcsolatban a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásával szerepel a kisebbségek védelme is: "A tagság feltétele, hogy a jelölt állam elérje azon intézmények megszilárdulását, amelyek a demokrácia, a jog uralmát, az emberi jogokat illetve a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantálják."¹¹⁹ Az EU által évente kiadott országjelentések ennek alapján foglalkoznak a kisebbségek helyzetével és ajánlásokat fogalmaznak meg ezzel kapcsolatban. Ez legvilágosabban a három balti államot illető országjelentésekből olvasható ki. Észtország esetében a hangsúly fokozatosan az orosz anyanyelvű lakosság identitásának megőrzésére tevődött át. A 2000. évi országjelentések külön gondot fordítottak a roma lakosság társadalmi integrációjára és emberi jogainak biztosítására. Az EU ugyanakkor vizsgálódási körébe vonta a romániai és szlovákiai magyar, valamint a bulgáriai török kisebbség helyzetét. A 2000. évi országjelentések a következő kisebbségjogi követelményeket támasztották a tagjelölt államokkal szemben: Magyarország: a roma lakosság védelme az oktatásban, a foglalkoztatásban, a bíróságokon és a szociális ellátásban megnyilvánuló diszkrimináció ellen; Románia: a romák védelme a diszkrimináció ellen, a vallásügyi törvény módosítása, magyar-német egyetem felállítása; Lengyelország: a romák védelme a diszkrimináció ellen, a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény aláírása; Bulgária: a kisebbségi pártok alapítása tilalmának megszüntetése, a török nyelvű oktatás javítása, a romák védelme a diszkrimináció ellen; Csehország: a romák védelme a diszkrimináció és a rasszista jellegű hatalmi túlkapások ellen; Szlovákia: a kisebbségi nyelvek használata jogának biztosítása, a romák védelme a diszkrimináció és a rasszista jellegű hatalmi túlkapások ellen; Észtország:

¹¹⁶ Székely András Bertalan: Horvátországi magyar sors a 90-es években. *Magyarság és Európa*. 1994. 2. 58-63. Rudolf Streinz: *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union*. Köln 1996. 13.

¹¹⁷ Lauri Hannakainen: *The Status of Minorities, Indigenous Peoples and Immigrants and Refugee groups in Four Nordic States*. Offprint from the *Nordic Journal of International Law*. Vol. 65. 1996. 61-66.

¹¹⁸ Sabine Riedel: *Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive*. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin September 2001. 7.

¹¹⁹ Görömbei Sára i. m. 40.

az állampolgársági, a nyelv- és oktatási törvény módosítása, ombudsman hivatalának létrehozása a nem észtek számára; Lettország: az állampolgári vizsgák rendszerének megváltoztatása, a nyelvtörvény módosítása; Litvánia: a nyelvi integrációs programok megerősítése; Szlovénia: a romák védelme a diszkrimináció ellen.¹²⁰ 2000 márciusában az Európai Parlament elfogadta a Küzdelem a rasszizmus ellen a tagjelölt országokban című dokumentumot. Ebben leszögezte, hogy az egyének és a tőke szabad áramlása hozzájárul ahhoz, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek leküzdjék hátrányukat és peremre szorulásukat. Mindezek a lépések arra ösztönzik a belépni kívánó államokat, hogy kisebbségpolitikájukat az EU kívánalmainak eleget téve, a nemzetközi normáknak és az európai gyakorlatnak megfelelően alakítsák.

A Velencei Bizottság (Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Által) jelentése az anyaországok által a kisebbségekkel szembeni kedvezményes elbánásról (2001. október 19-20.)

Adrian Nastase Románia miniszterelnöke 2001. június 1-én felkérte a Velencei Bizottságot, hogy elemezze a Határon túli magyarokról szóló törvény összeegyeztethetőségét az európai normákkal és a nemzetközi jog előírásaival. Martonyi János magyar külügyminiszter pedig azt kérte a Bizottságtól, hogy készítsen összehasonlító tanulmányt a határon túl élő nemzeti kisebbséghez tartozó személyek iránti kedvezményes elbánásról az anyaországok részéről és az ezt illető európai törvényhozási tendenciákról. A Bizottságot 1990-ben alapította az Európa Tanács, hogy konzultatív testületként segítsen a közép- és kelet-európai új demokráciáknak jogi és politikai intézményeik kiépítésében, illetve erősítse a már létező demokratikus struktúrákat. Az egyezmény nyitott minden állam számára. Jelenleg mintegy 50 állam csatlakozott hozzá. A Velencei Bizottság független szakértőkből áll, akik - bár a kormányok delegálják őket - , nem kormányukat, hanem saját véleményüket képviselik. A testület jogi szakvéleményt ad alkotmányjogi kérdésekben, szemináriumokat szervez, továbbá működteti Strasbourgban azt az óriási adatbázist, amely több mint 50 ország alkotmánybírósági határozatait gyűjti össze s teszi hozzáférhetővé.¹²¹ 2001. július 6-i ülésén, miután a magyar felkérést fogadta el, elhatározta, hogy megvizsgálja mennyiben összeegyeztethetők a határon túli kisebbségeket illető jogszabályok és intézkedések az Európa Tanács normáival és a nemzetközi jog elveivel.¹²²

A jelentés a *történelmi háttérre* vonatkozó fejezetében megállapítja: a nemzetközi jog kötelezi az államokat, hogy felségterületükön mindenki számára biztosítsák az alapvető emberi jogokat, beleértve a kisebbségi jogokat is. Ugyanakkor az anyaállamok kifejezésre juttatják azon kívánságukat, hogy az ezirányú nemzetközi együttműködéssel párhuzamosan közvetlenül fellépjenek határon túl élő kisebbségeik érdekében. A határon túl élő kisebbségek védelmének legjelentősebb eszköze - állapítja meg a Bizottság - a sokoldalú vagy kétoldalú egyezmények a megfelelő államokkal. Ennek legfontosabb példájaként a Bizottság a Dél-Tirolra vonatkozó olasz-osztrák megállapodást hozza fel, és leírja az ezzel kapcsolatos fejleményeket. Rámutat arra, hogy a hidegháború vége és a kommunizmus összeomlása után Közép- és Kelet-Európában mindinkább nyilvánvalóvá vált az államok azon törekvése, hogy biztosítsák határon túli kisebbségeik védelmét valamint a velük ápoltság kapcsolat lehetőségét,

¹²⁰ Sabiene Riedel i. m. 14.

¹²¹ Kiállta a próbát a státustörvén. Sólyom László a Velencei Bizottság jelentéséről, *Heti Válasz*, 2001. október 26., Tóth Judit: A státustörvényről, a Velencei Bizottság véleménye és a magyar jog tükrében. A Státustörvény, Előzmények és következmények. Szerk. Kántor Zoltán. Teleki László Alapítvány Bp. 2002. 58.

¹²² Ld. Venice Commission: Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001). [http://www.venice.coe.int/docs/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/CDL-INF(2001)019-e.html)

és idézi Magyarország, Románia, Szlovénia, Macedónia, Horvátország, Ukrajna, Lengyelország, Szlovákia alkotmányainak azon cikkelyeit, amelyek e kérdésre vonatkoznak. A továbbiakban a kisebbségek védelmét is biztosító kétoldalú szerződéseket említi, felsorolván az ebben a kérdésben érintett Németországot és Magyarországot. Aláhúzza, hogy a kisebbségek jogvédelmét is tartalmazó kétoldalú szerződések jelentős mértékben csökkentik a feszültségeket az illetékes államok között és hogy lehetővé teszik a kisebbségek speciális helyzete és szükségletei figyelembevételét. A jelentés a továbbiakban az 1993. évi Európai Stabilitási Paktumot (Balladur kezdeményezés) elemzi, amelynek célja a stabilitás biztosítása a jószomszédi kapcsolatok által, beleértve a határok és a kisebbségek kérdését, a regionális együttműködést, a demokratikus intézmények megerősítését, és hangsúlyozza, hogy a részt vevő államokat felszólították, mélyítsék el jószomszédi kapcsolataikat, beleértve azokat is, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkoznak. A fejezet felhívja a figyelmet arra, hogy a paktumhoz körülbelül 100 kétoldalú és regionális egyezményt csatoltak, beleértve a kisebbségek védelmére vonatkozókat is.

A jelentés második fejezete *a kisebbségek védelmét elemzi a kétoldalú szerződésekben* és leszögezi, hogy a stabilitás és a béke nem érhető el a nemzeti kisebbségek megfelelő védelme nélkül. E kétoldalú szerződésekben az anyaállamok (kin-states) határon túl élő kisebbségeik magas szintű védelmét akarják elérni, miközben azok az államok, melyeknek a kisebbségek állampolgárai (home-states), az egyenlő elbánást, a kisebbségek integritását és határaik sérthetetlenségét akarják biztosítani. Ezek a szerződések általában tartalmazzák a felek azon kötelezettségvállalását, hogy tiszteletben tartják a kisebbségeket érintő nemzetközi normákat és elveket. Gyakran magukba foglalnak és kötelező belső jogszabállyá nyilvánítanak olyan nemzetközi dokumentumokat, mint az ET 1201-es ajánlása (1993) vagy az EBESZ koppenhágai dokumentuma (1990). A szerződések általában a következő lényegi jogok gyakorlását szavatolják: az identitáshoz való jog, nyelvi, kulturális, oktatási jogok, a médiák használatára vonatkozó jog, a vallásszabadság, a döntéshozatalban való részvétel joga. Ritkábban előfordulnak szövegükben a határon átnyúló kapcsolatok fenntartásának és az építészeti örökség megőrzésének joga. Némely szerződés kollektív jogokat és az autonómia bizonyos formáihoz való jogot is szavatolja. A kétoldalú szerződések kisebb vagy nagyobb mértékben keretszerződések, és végrehajtásukra sajátos törvényeket kell hozni, sajátos kormányközi megállapodásokat kell elfogadni. A szerződések végrehajtása - hangsúlyozza a jelentés - két kérdést vet fel: egyrészt az államoknak tiszteletben kell tartaniuk kölcsönösen vállalt kötelezettségeiket, másrészt kétoldalú tárgyalásokat kell folytatniuk a szerződések tárgyát illetően, azzal a szándékkal, hogy új vagy az eddigiektől eltérő kötelezettségeket fogadjanak el. A kétoldalú szerződések nincsenek jogszolgáltatási vagy törvényi ellenőrzési mechanizmusnak alávetve. Végrehajtásukat általában olyan kormányközi vegyes bizottságok ellenőrzik, amelyeknek rendszerint a kisebbségek képviselői is tagjai. Hasonlóképpen nem tartalmaznak szankciókat azzal a féllel szemben, amely nem teljesíti a szerződést. Mivel a legtöbb esetben a Stabilitási Paktum ezeket a szerződéseket magába foglalja, bármely állam a Nemzetközi Békéltető és Döntőbíróshoz (International Conciliation and Arbitration Court) fordulhat vagy megkeresheti az EBESZ kisebbségi főbiztosát. Ha pedig a szerződés az ET Kisebbségi Keretegyezménye előírásait is tartalmazza, ezek végrehajtása ellenőrzése az ET Miniszteri Bizottsága megfelelő Tanácsadó Testületének határhörébe tartozik. A jelenlegi helyzetben, ha az egyik fél visszautasítja a szerződések végrehajtásáról szóló tárgyalásokat, magatartása megváltoztatására csak a másik fél vagy a nemzetközi közösség nyomása kényszerítheti. Egy hasonló visszautasítás nemcsak a szerződésbe foglalt ama kötelezettséget szegi meg, hogy a felek tárgyalásokat folytatnak annak végrehajtásáról, hanem a nemzetközi jog pacta sunt servanda elvét is, valamint azt az elvet, hogy a kölcsönös kapcsolatokban az államokat nemzetközi szinten, különösen helyi és regionális összefüggésben a baráti jószomszédi viszony szabályai és elvei kell vezéreljék.

A jelenés harmadik fejezete *a határon túl élő kisebbségek védelmére vonatkozó az anyaállamok által hozott törvények összehasonlító elemzését* tartalmazza. A fejezet a következő államok határon túli kisebbségeire vonatkozó törvényeit elemzi: Ausztria (1979), Szlovákia (1997), Románia (1998), Oroszország (1999), Bulgária (2000), Olaszország (2001), Magyarország (2001), Szlovénia (1996), Görögország (1998). Az Ausztria által elfogadott a dél-tiroliakra vonatkozó törvény kivételével, e jogszabályokat vagy rendelkezéseket az illetékes parlamentek vagy kormányok az utóbbi tíz évben fogadták el. A jelentés a továbbiakban leírja, hogy kik azok a személyek, akikre e törvények hatálya kiterjed. Míg a román törvény a határon túl élő román közösségekről, az olasz pedig a Szlovéniában és Horvátországban élő olasz kisebbségről beszél, addig a többi törvény részletes feltételeket támaszt azon személyek vonatkozásában, akik e törvények által előírt jogszabályok határskörébe tartoznak. Általában csak azok a személyek vehetik igénybe az e törvények által biztosított jogosítványokat, akik: idegen állampolgárok (az orosz törvény kivételével), nemzetiségi-etnikai hovatartozásukat vagy származásukat bizonyítani tudják (a magyar törvény szerint magyar az, aki annak vallja magát, az orosz szerint oroszok azok, akik osztják a közös nyelvet, vallást, kultúrát, hagyományokat és szokásokat, valamint leszármazottaik) és az ezt bizonyító dokumentumokkal rendelkeznek, külföldön laknak, nem rendelkeznek az anyaországban állandó tartózkodási engedéllyel (Szlovákia kivételével, a görög igazolvány három éves tartózkodásra jogosít fel), megfelelően ismerik anyanyelvüket és nemzeti kultúrájukat (a bulgár törvény szerint azok, akiknek bulgár nemzeti tudatuk van). A törvények hatálya általában az illetékes személy házastársára és gyermekeire is vonatkozik. A jelentés ezek után részletesen leírja a határon túli kisebbséghez tartozást bizonyító igazolványok jellegét és kiadásának módját, amelyek változatosak: néhol ezek kiadása az anyaországok konzulatusai (Oroszország), máshol az anyaország elbíráló hatósága (Magyarország, Görögország) vagy külügyminisztériuma (Szlovákia) hatáskörébe tartozik. A továbbiakban a jelentés felsorolja azokat a területeket, ahol a külföldön élő kisebbségekhez tartozó személyek számára kedvezményeket biztosítanak. Ezek a következők:

- oktatás és kultúra (pl. ösztöndíj az anyaországban tanuló diákok számára, kulturális intézmények kedvezményes vagy ingyenes látogatása, a kisebbséghez tartozó tanárok továbbképzése, a diplomák kölcsönös elismerése),
- társadalombiztosítás és egészségügyi ellátás,
- utazás,
- munkavállalás (a szlovák igazolvánnyal rendelkezők szabadon munkát vállalhatnak Szlovákiában, a magyar igazolvánnyal rendelkezők pedig (a határon túli magyarokról szóló törvény módosítás előtti változatába) a munkaerő piaci viszonyok előzetes vizsgálata nélkül évi három hónapig,
- a vízum alóli mentesség,
- az anyaországban való tartózkodás költségeinek megtérítése vagy az azok alóli mentesség,
- anyagi javak megszerzése és birtoklása az anyaországban.

A kedvezmények általában az anyaországok területén érvényesülnek, a magyar törvény szerint azonban (nevelési-oktatási támogatás azon szülő számára, aki legalább két kiskorú gyermekét magyar nyelvű oktatásban részesíti) annak az államnak a területén is, amelynek a kisebbséghez tartozó személy állampolgára.

Az utolsó legfontosabb fejezet *az anyaállamok határon túli kisebbségeik védelmére vonatkozó törvénykezésének az európai normákkal és a nemzetközi jog szabályaival és elveivel való összeegyeztethetőségét* vizsgálja. A jelentés e része leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek védelme mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok különleges fejezete a stabilitás, a demokrácia és a béke biztosításának eszköze. Ennek következtében a kisebbségeknek az anyaállamok általi védelme pozitív folyamat, amennyiben a fenti célok elérését szolgálja. A Velencei Bizottság véleménye szerint a kisebbségek védelmére az

anyaállamok által hozott egyoldalú intézkedések akkor lehetségesek, ha figyelembe veszik a következő elveket:

a) *az államok területi szuverénitásának elve*

Ennek értelmében az államok kizárólagos szuverénitást élveznek saját területükön. Sem más állam, sem nemzetközi szervezet nem gyakorolhat joghatóságot egy állam területén, csakis ennek egyetértésével. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés: területen kívüli hatállyal rendelkező törvények elfogadása másik állam területi szuverénitásának megsértését jelentheti-e?

- A Bizottság véleménye szerint csupán az a kizárólagos tény, hogy valamely törvény jogalanyai idegen állampolgárok, nem jelenti a területi szuverénitás elvének megsértését. Egy állam a másik állam előzetes bejegyzése nélkül is elfogadhat az illető állam polgáira vonatkozó törvényeket (pl. ösztöndíjak adományozásáról), amennyiben azok végrehajtása csak határain belül történik. Általában azonban egy idegen állam állampolgáira vonatkozó törvény elfogadásakor a kérdéssel annak az államnak is véleményt kell nyilvánítania, amelynek állampolgáira a törvény vonatkozik. Az oktatás és a kultúra területén az anyaállam egyoldalú közigazgatási és törvényhozási intézkedéseket hozhat, amennyiben ez megfelel a nemzetközi jogszokásoknak és a másik állam egyetértése feltételezhető. Olyan területeken, amelyeket nem fednek le a nemzetközi jogszokások vagy szerződések, annak az államnak az egyetértése, amelynek a kisebbségekhez tartozó személyek állampolgárai, kifejezetten kívánatos.

- Egy állam semmilyen formában nem gyakorolhat hatalmat egy másik állam területén, ha erre vonatkozóan megengedő szabály nincs. Nem adhat tehát közigazgatási, fél-hivatalos felhatalmazást egy másik állam területén bejegyzett nemkormányzati szervezetnek, hacsak ez nincs sajátágosan megengedve. Ezért a Bizottság véleménye szerint bármely az anyaország által megkívánt igazolvány kiállításának joga a konzuli hatóságok hatáskörébe kellene tartozzon. Ebben a vonatkozásban pedig kívánatos volna, ha a határon túli kisebbségekre vonatkozó törvények a nemzetiségi vagy etnikai hovatartozás bizonyítására pontos feltételeket szabnának, amelyek a konzulátusok bármely önkényes eljárását kizárhatnák. Ebben a vonatkozásban a Bizottság az ET kisebbségvédelmi keretegyezményére hivatkozik, amely az egyén szabad választásának hatáskörébe utalja a kisebbséghez való tartozás kinyilvánítását, ugyanakkor azonban ez - állapítja meg - nem akadályozhatja meg az államokat abban, hogy - amennyiben kedvezményeket biztosítanak határon túli kisebbségeiknek - megszabják a kisebbséghez tartozás feltételeit. A szabad egyéni döntés tehát szükséges, de nem elegendő eleme a sajátos kedvezményekre való jogosultságnak. Ez vonatkozik a határon túli kisebbségek szervezeteire is, amelyek nem zárhatók ki az eljárásból és információkat adhatnak az anyaállamoknak vagy azok konzuli hatóságainak.

b) *A pacta sunt servanda* elve, melynek értelmében az államoknak tiszteletben kell tartani és jóhiszeműen végre kell hajtani a szerződéseket. Ha pedig ezek a kisebbségek védelmére vonatkoznak, teljesíteniük kell a bele foglalt kötelezettségeket, beleértve azt is, hogy tárgyalásokat folytassanak a végrehajtás helyzetéről és az illető kisebbségek jogainak lehetséges kibővítéséről vagy módosításáról.

c) *A baráti jószomszédsági viszony elve.*

Az államoknak tartózkodniuk kell olyan egyoldalú intézkedésektől, amelyek veszélyeztetnék az együttműködést más államokkal. Olyan dokumentum kibocsátása az anyaállam részéről, amely bizonyítja a határon túli kisebbséghez tartozást, érzékeny kérdés és közelebbi elemzést igényel. Általában ezekre az igazolványokra azért van szükség, hogy lehetővé tegyék a kisebbséghez tartozó személy számára a kedvezményekhez való hozzájutást, tehát csupán az ezzel kapcsolatos adminisztráció eszközei. A Bizottság megjegyzi azonban, hogy ezek az igazolványok politikai kapcsolatot hozhatnak létre az anyaállamok és a határon túli

kisebbségekhez tartozó személy között, ezért érthető aggodalmat válthatnak ki azon állam részéről, amelynek a kisebbségek állampolgárai. Ezért a Bizottság kívánatosnak tartja:

- a dokumentumok kibocsátása előtt konzultálni kell azokkal az államokkal, amelynek a kisebbségek állampolgárai,
- e dokumentumoknak csupán arra kell szolgálniuk, hogy bizonyítsák a kisebbséghez tartozó személy jogosultságát az illető törvény által biztosított kedvezményekre, ne létesítsenek politikai kapcsolatot a kisebbségi jogalanyok és az anyaállam között, és semmiképpen se helyettesítsék az állampolgárság szerinti állam által kibocsátott személyazonossági igazolványt.

d) *Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának, a diszkrimináció tilalmának elve*, amelyet minden állam köteles betartani attól függetlenül, hogy az illető személyek állampolgárai vagy külföldiek. A Bizottság által elemzett törvények célja, hogy kedvező elbánást biztosítsanak sajátos nemzeti hovatartozással rendelkező idegen állampolgárok számára. Ez különbséget jelent az elbánásban, ami etnikai alapú diszkriminációt eredményezhet és megszegheti a diszkrimináció tilalmának elvét. A Bizottság véleménye szerint önmagában az a körülmény, hogy a lakosság egy részének kevésbé kedvezményes elbánást biztosítanak annak alapján, hogy nem tartoznak egy sajátos etnikai csoporthoz, nem diszkriminatív és nem áll ellentétben a nemzetközi jog elveivel. Ebben a tekintetben a Bizottság megfelelőnek tartja, ha különbséget tesznek az illetékes törvények által biztosított kedvezmények, azaz az oktatási-kulturális jellegűek és a többi között természetüket illetően. Úgy véli, hogy az etnikai hovatartozás alapján nyújtott oktatási-kulturális kedvezmények összeférnek a nemzetközi joggal. Egyéb területeken azonban csak kivételes esetben lehet kedvezményes elbánást biztosítani, és csak akkor, ha annak célja az anyaországgal való kapcsolatok fenntartása és ha ez az elbánás ezzel a céllal megfelelően összhangban áll (pl. ha az előnyökhöz való hozzájutás azon idegen állampolgárok számára is lehetséges, akik nem rendelkeznek az anyaország nemzetiségi háttérével).

A végkövetkeztetésekben a Velencei Bizottság megállapítja: "A kisebbségek védelme elsősorban azoknak az államoknak a felelőssége, amelynek a kisebbséghez tartozó személyek állampolgárai. A Bizottság tudomásul veszi, hogy határon túli kisebbségeik védelmében az anyaállamok is szerepet játszanak, és ezt meg is tehetik, ha törekvéseik célja az anyaországgal való nyelvi és kulturális kapcsolatok erősítése. Európa olyan kulturális egységként fejlődött, amely az egymáshoz kapcsolódó nyelvek és kulturális hagyományok sokszínűségén alapul; a kulturális sokszínűség gazdagságot jelent és annak elfogadása a béke és a stabilitás előfeltétele Európában". A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert, a kisebbségek védelmére vonatkozó sok- és kétoldalú szerződéseket pedig prioritásként be kell tartani. Az államok által a határaikon túl élő kisebbségeik számára biztosított kedvezményeknek még nem alakult ki elegendő tartóssága ahhoz, hogy nemzetközi jogszokássá váljanak és ezért csak akkor jogszerűek, ha betartják az államok területi szuverénitása, a pacta sunt servanda, az államok közötti baráti jóviszony, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása és különösképpen a diszkrimináció tilalmának elvét. Ezen elvek érvényesítése érdekében a hasonló intézkedéseknek tekintetbe kell venni:

- Az államok csak akkor fogadhatnak el idegen állampolgárokat érintő intézkedéseket, ha azokat határaikon belül hajtják végre.
- Ha ezek az intézkedések külföldön élő idegen állampolgárokat érintenek olyan területen, amelyre a nemzetközi szerződések és jogszokások nem vonatkoznak és nem feltételezhető az illető állam hozzájárulása, az intézkedések végrehajtása előtt meg kell szerezni annak egyetértését.
- Egy állam nem ruházhat fel fél-hivatalos funkcióval egy másik államban bejegyzett nemkormányzati szervezetet. Bármely igazolványt a konzuli hatóságok útján kell beszerezni, mégpedig azok általánosan elfogadott hatásköre kereteiben. E törvényeknek pontosan fel kell

sorolniuk azokat a kritériumokat, amelyek joghatásuk tárgyát meghatározzák. Szervezeteknek jogukban áll az e feltételekre vonatkozó információkat kiadni, ha a vonatkozó dokumentumok hiányoznak.

- A határon túli kisebbségeket kedvezményes elbánását érintő egyoldalú intézkedések ne érintsenek a kétoldalú szerződésekben nyilvánvalóan rendezett kérdéseket az illetékes állam egyértelmű hozzájárulása nélkül. A kétoldalú szerződések végrehajtását és értelmezését illető vita esetén jóhiszeműen ki kell használni minden létező eljárást a nézeteltérés rendezése érdekében, és az anyaállam csak akkor hozhat egyoldalú intézkedéseket, ha ezek az eljárások hatástalanok maradtak.

- Az anyaállam által kiadott dokumentumot csak azzal a céllal lehet felhasználni, hogy tulajdonosa jogosultságát a törvények és rendelkezések által biztosított kedvezmények igénybevételére bizonyítsa.

- Kedvezményes elbánást a határon túli kisebbségekhez tartozó személyek számára csak az oktatás és a kultúra területén lehet biztosítani, amennyiben ennek célja a kulturális kapcsolatok erősítése és amennyiben ehhez a célhoz arányosan viszonyul.

- Kedvezményes elbánást csak az oktatás és a kultúra területén lehet biztosítani, hacsak nem kivételes esetről van szó, és csak akkor, ha ez legitim célt követ és arányos e célkitűzéssel.

Összefoglalás

Az eddigi elemzésből az derül ki, hogy Európában, és nemcsak Közép- és Kelet-Európában, olyan az utóbbi 12 évre jellemző folyamat zajlik, amelynek során a nemzetek arra törekednek, hogy etnikai-nyelvi-kulturális alapon újrarajzolják határaikat és újra meghatározzák önmagukat. Ma már az a következtetés vonható le, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális, vallási identitásnak növekvő politikai szerepe van. A különböző európai államok egyre nagyobb szerepet tulajdonítanak az identitásnak, amely meghatározza az azonos identitású egyénekhez és csoportokhoz való viszonyukat. Az új Magyar nagylexikon a következőképpen határozza meg az identitás fogalmát: "Az identitás azonosság. A pszichológiában személyes és társadalmi (pszichikus) közvetítő konstrukció az egyén és a társadalom között, vagyis az állandóság, az azonosság védelme az embernek saját magára és társas-társadalmi környezetére vonatkozóan. Identitás nélkül az ember nem képes olyan életvitelre, amely biztosítja a társadalmi viszonyok rendszerének napról-napra történő újrateremtését, vagy ha kell, a tagadás, a nem azonosság jegyében való megújulását. Az identitás hiánya betegnek minősíthető állapot, amely során az ember önmagához szubjektum nélkül való dologként viszonyul, az ego (az én) szétesése, elidegenedése jellemző."¹²³ Az identitás megléte tehát a személy egyéni és társadalmi létezésének alapvető feltétele, kimeríthetetlen és nem szorítható jogi megfogalmazás korlátai közé. A történelmi-politikai-jogi szakirodalomban azonban az identitáshoz az etnikai, nyelvi, nemzeti, kulturális és vallási jelzők társulnak.

- Az etnikum és az etnicitás fogalma napjainkban állandó jeleggel használatossá vált a politikai életben és szakirodalomban. Újra a Magyar nagylexikont idézzük: "A kulturális és szociálintropológiában az etnikus csoportba tartozással kapcsolatos több értelemben használt fogalom. Az alábbi megfogalmazások nem szükségképpen együtt járó, s nem mindig együtt vizsgált jelenségekre vonatkoznak: 1. Valamely etnikumhoz tartozás tudata és érzülete, s e tudat és érzületek kinyilvánítása. 2. Valamely etnikum kultúrájában való részesedés és annak kifejezésre juttatása akár tudatosan, akár nem tudatosan. 3. A társadalmi kötelékek fokozottabb ápolása valamely etnikum tagjai között, mint más etnikumok tagjaival. 4. Valamely etnikum, mint kollektívum, társadalmi-politikai céljainak elérése érdekében végzett

¹²³ Magyar nagylexikon. IX. Bp. 1999. 747.

tevékenység.¹²⁴ Az etnikum mint kategória a történelemben megelőzte az állam, majd nemzet kialakulását. De ma is létező, sőt az államot is meghatározó tényező. Az etnicitás még a két nem specifikusan nemzetállamként jellemezhető európai államban, Svájcban és Belgiumban is jelen van. Schöpflin György megállapítása szerint "az állam által koncentrált etnikai hatalom vált az etnikai identitások alapjává, az állam pedig érdekelt lett abban, hogy viszonyossági alapon fenntartsa ezeket az identitásokat".¹²⁵

- Az identitás mellé illesztett következő jelző a nyelv, minden emberi civilizációs és kulturális törekvés alapja. Az etnikumoknak és az államoknak saját nyelvük van. Schöpflin György szerint a nyelv mindig is bizonyos üzeneteket és emlékeket közvetít. Nem létezik semleges nyelv és egyetlen állam sem működhet nyelv nélkül, így minden állam kimondatlanul is rendelkezik bizonyos a nyelv által meghatározott és nem állampolgársághoz kötődő normák készletével. A nemzeti kisebbségi közösségeknek ugyancsak lételeme a nyelv. Az azonos nyelv őrjási összetartó erőt képvisel és az anyaország, valamint a határon túli kisebbségek kapcsolatában a bensőségesség egyik alapja. Ez így van nemcsak az anyaország és határon túli kisebbségei esetében, hanem azonos nyelvű államok kapcsolataiban is.¹²⁶

- Az identitáshoz kiváltképpen Európában a nemzeti jelző is társul. A nemzet mint a közösségi lét formája a modern kor terméke és kialakulásának kezdeti formája a 17. századra tehető, de a nemzetépítés folyamata számos közösségben és államban ma is tart. A sajátos történelmi folyamatban bizonyos nemzetek azonban széttöredezték. Ennek tipikus példája a magyar nemzet, amely a trianoni békeszerződés következtében szakadt darabokra. Ennek következménye az a sajátos helyzet, hogy a magyar állam és a magyar nemzet határai nem esnek egybe. 1991 után hasonló sors jutott osztályrészül az orosz nemzetnek is, amennyiben az oroszország modern értelemben vett nemzetnek nevezhető. Kisebb nagyságrendben ez a jelenség más európai nemzetekre is jellemző. A széttöredezés esetében a megfelelő etnikai közösséget a szakirodalomban oly jól ismert kultúrnemzet fogalma foghatja össze. A magyar Státustörvény, a Magyar Állandó Értekezlet állásfoglalásai mint jogi aktusok gyakorlatilag az etnokulturális értelemben vett magyar nemzetet határozzák meg a térségben.¹²⁷ Ugyanezt a kulturális nemzetfogalmat fogadják el más közép-európai államok is, amikor határaikon túl élő nemzeti kisebbségeiket a nemzet részének tekintik. Ugyanakkor azonban úgy tűnik, hogy a jelenség egyes nyugat-európai államokban is teret nyer, bár a térségben hagyományosan az államnemzet koncepció volt uralkodó helyzetben. Ennek legjellemzőbb példája Írország, amely - miként Írországról szóló fejezetünkben vázoltuk - a külföldön élő íreket és ír közösségeket is az ír nemzet részének tekinti, mert - amint idéztük - a nemzeti hovatartozás lényegében identitás és nem terület kérdése; azok, akik elhagyták az országot részei maradtak és maradnak a nemzetnek.

- Az identitás talán legfontosabb jelzője a kulturális. A kultúra azon képességek (anyagi, viselkedésbeli, szellemi) teljesítmények összessége, amelyek megkülönböztetik az embert az állatvilágtól, és amelyek révén a történelem folyamán természeti állapotából kiemelkedett. J. G. Herder szerint a kultúra mindazt felöleli, ami az embert a természeti-állati létből kiemeli. A tárgyiasult formában társadalmilag továbbadott képességek együttesét jelenti, amellyel minden embercsoport rendelkezik. Összetevői sokfélék: eszközök, nyelv, dalok stb. Herder felfogásában az emberiség kultúrája az egyes népek, nemzetek kultúráinak összessége, amelyeket valamiféle szellemiség hat át.¹²⁸ Az emberiséget tehát nemcsak a kultúra, hanem a kultúrák jellemzik. Minden társadalmilag megszervezett csoportnak,

¹²⁴ Magyar nagylexikon. VII. Bp. 1998. 556.

¹²⁵ Schöpflin György i. m. 12.

¹²⁶ Schöpflin György i. m. 10.

¹²⁷ Kántor Zoltán: Státustörvény és nemzetpolitika: elméleti szempontok. A státustörvény, Előzmények és következmények Bp. 2002. 19.

¹²⁸ Magyar nagylexikon. XI. Bp. 2000. 619.

törzsnek, etnikumnak, nemzetnek, államnak saját kultúrája van, amely őrá jellemző. A csoport, etnikum, nemzet, állam összetartása kulturális kohéziót követel. Schöpflin György megjegyzése szerint "mélyebb szinten az európai politikai berendezkedés és modernitás mindig is nagyfokú kulturális kohéziót követelt meg; ezen nyugodott a modern állam sikere, vagyis a kulturálisan kódolt konszenzus folyamatos jelenlétén".¹²⁹ Napjainkban a kultúra a politikai-jogi diskurzus állandó összetevője. Az államoknak önálló kulturális belpolitikájuk és növekvő szereppel kulturális külpolitikájuk van. A kultúra jelentősége minden államban kifejeződik abban, hogy kulturális minisztériumuk van, amely a kulturális külkapcsolatok ügyéért is felelős. Ma már olyan fogalmak, mint az Európa Tanács és az Európai Unió által is elismert kulturális sokszínűség, multikulturalizmus, sőt kulturális autonómia általánosan elismertek és korunk politikai kultúrájának magától értetődő részei. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az autonóm régiók pozitív és konfliktusmegoldó gyakorlatáról szóló 1609-es (2003) számú ajánlásában a következőt olvashatjuk: „A Közgyűlés azt javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy tekintetbe véve a tagállamok pozitív tapasztalatait, készítse a Regionális önkormányzatok európai chartájába foglalt elvek alapján egy olyan európai egyezményt, amely lehetővé teszi a regionális és kulturális autonómia közös elveinek elismerését és előmozdítását az Emberi jogok európai egyezményének és az abba foglalt egyenlőség és diszkriminációmentesség elveinek tiszteletben tartásával.”¹³⁰ Lényegében a határon túli kisebbségek irányában az anyaállamok által folytatott politika is elsősorban kultúrpolitika és az etnikum és a nemzet egységes kultúrájára épít, amely - miként láttuk - túllépheti az államhatárokat. A nemzeti kisebbségek kulturális identitáshoz való joga pedig kötelező nemzetközi jogeszközökben megfogalmazott jogszabály. Miként láttuk, a Velencei Bizottság az anyaországok által a kisebbségek kedvezményes elbánásáról szóló jelentésében kiemelten kezeli az anyaország és a kisebbségek közötti kulturális és oktatási kapcsolatok kérdését, amelynek ápolása és fejlesztése elé nem gördíthető semmilyen akadály, és minden tekintetben összhangban áll a nemzetközi joggal, jogszerűsége tehát semmiképpen nem kérdőjelezhető meg. Az államok a határon túli kisebbségeikkel vagy a kulturálisan rokon térségekkel való kulturális és oktatási kapcsolatok ápolása céljából külön központokat (Románia) vagy alapítványokat (Magyarország, Spanyolország) működtetnek. Minden csoport, etnikum, nemzet, állam, sőt tágabb értelemben akár államok közössége saját kultúrájában él, és kulturális határvonala mentén válik el más közösségektől és azonos vagy rokon kulturális vonások révén kapcsolódik más közösségekhez.

- Az identitáshoz kapcsolt utolsó jelző a vallási. A vallásszabadság a reformáció korától kezdve a modern kor egyik alapvető jelszava volt és az emberi jogok mai rendszerének is alapeleme. A diszkrimináció tilalmát előíró jogszabály a vallási elemet minden esetben tartalmazza és tiltja az ezen alapuló megkülönböztetést. A kisebbségek esetében pedig a szabad vallásgyakorlathoz, a vallási identitáshoz való jogot kötelező érvényű nemzetközi jogszabályok rögzítik.

Az etnikum, a nemzet, az állam, a nemzeti kisebbség minden esetben identitásközösséget is jelent, annak valamennyi jelzőjével együtt. Az identitásközösség arra törekszik, hogy reprodukálja és megőrizze önmagát. Egy identitásközösség legjelentősebb letéteményese az állam. Csak az államnak van oly jelentős hatalma, amely által a közösség fennmaradását és folytonosságát biztosítani tudja.

Az állam arra törekszik, hogy a közösségből kiszakadt egyéneket újra saját identitásközösségébe vonja. E törekvés egyik elsődleges eleme az állampolgársági politika.

¹²⁹ Schöpflin György i. m. 12.

¹³⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1609 (2003). Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe 5. Text adopted by the Assembly on 24 June 2003. Ld.: <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta03/errec1609.htm>

Egyes államok állampolgársági politikájának ezért etnikai eleme is van. Ennek legjellemzőbb esete a német állampolgársági törvény, amely a *ius sanguinis* elve alapján minden német szármású személynek biztosítja a német állampolgárságot, abban a mértékben, ahogyan ezt a Németországról szóló fejezetben vázoltuk. A román állampolgársági törvény pedig a főleg Moldova Köztársaság területén élő volt román állampolgároknak minden további nélkül megadja az állampolgárságot, akkor is, ha eredeti lakóhelyükön maradnak és nem települnek át Romániába. Az orosz szabályozás a külföldön élő honfitársakról szóló törvény szerint mindenkinek biztosítja az orosz állampolgárságot, aki orosz, attól függetlenül, hogy hol él. Más államok esetében az állampolgársági törvények egyik eleme a származás, tehát az illető személy könnyített eljárással megszerezheti az állampolgárságot, ha felmenői az állam állampolgárai voltak. Ennek tipikus példája Írország, Magyarország, Olaszország. Spanyolország pedig - amint láttuk - a történelmi, nyelvi, kulturális kapcsolatok alapján biztosít kedvezményes eljárást az ibériai kultúrájú személyeknek.

Az utóbbi 12 évben számos európai állam arra törekedik, hogy határain túl élő kisebbségeinek lehetővé tegye a nemzetbe való integrációt, anélkül, hogy megváltoztatná a határokat. E reintegráció legfontosabb eleme a nyelvi és kulturális identitásközösség megőrzése és megerősítése. E törekvés legjelentősebb példája Magyarország, de a tendencia felelhető más államok esetében is.

Ugyancsak e törekvés megnyilvánulása az anyaállamoknak azon külpolitikai törekvése, hogy kétoldalú szerződéseket kössön a kisebbségek jogairól. Ezeket a szerződéseket tanulmányunkban minden állam esetében elemeztük. Általában a következő kisebbségvédelmi jogokat tartalmazzák:

- a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy egyénileg vagy csoportjuk többi tagjával közösségben kifejezzék, fenntartsák és fejlesszék etnikai, nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat;
- joguk van arra, hogy szóban és írásban használják anyanyelvüket a magánéletben és a nyilvánosság előtt;
- joguk van arra, hogy az anyakönyvbe bevezessék és használják saját vezeté- és keresztnévüket és hogy anyanyelvükön függesszenek ki topográfiai jelzéseket és nyilvános feliratokat;
- joguk van arra, hogy megtanulják anyanyelvüket vagy, hogy ezen a nyelven részesüljenek oktatásban;
- joguk van arra, hogy anyanyelvükön terjesszenek és kapjanak információkat, hogy hozzáférjenek a médiákhoz és hogy fenntartsák saját médiájukat;
- joguk van arra, hogy létrehozzák és fenntartsák saját szervezeteiket, egyesületeiket, valamint oktatási, kulturális és vallási intézményeiket;
- joguk van arra, hogy gyakorolják saját vallásukat, hogy beszerezzék vallásos anyagaikat és hogy anyanyelvükön részesüljenek vallásos nevelésben;
- joguk van arra, hogy ténylegesen részt vegyenek országos és ahol helyénvaló regionális szinten azokban a döntésekben, amelyek a kisebbséget vagy az általuk lakott régiót érintik;
- joguk van arra, hogy zavartalan kapcsolatokat tartsanak fenn a határokon túl más államok azon polgáraival, akik azonos nemzeti háttérrel rendelkeznek.

Mindezek a jogszabályok az identitásközösség, a közös nemzeti-kulturális identitás megőrzését, valamint fejlesztését szolgálják, és nemcsak egyes államok jogrendje, hanem a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogszabályok által is biztosítottak.¹³¹

Az utóbbi években pedig általánosan jelentkezik az a tendencia, hogy az anyaállamok lépéseket tesznek a határon túl élő nemzeti kisebbségek vagy elszakadt, esetleg kivándorolt nemzetrészeikkel való identitásközösség megőrzésére. Erre vonatkozóan bizonyos államok

¹³¹ Gál Kinga i. m. Appendix.

alkotmányai külön cikkelyt tartalmaznak, amelyeket tanulmányunkban idéztünk. Ugyanebbe a tendenciába illeszkednek az alkotmányok megfelelő cikkelyeire hivatkozó státustörvények, amelyeknek elemzése ugyancsak tanulmányunk tárgya. E törvények célja ugyancsak az anyaország és a határokon túli nemzetrészek identitásközösségének megőrzése, a nemzet nem területi, hanem elsősorban kulturális reintegrációjának megvalósítása. E státustörvények legjobb elemzését és összefoglalását a Velencei Bizottság jelentése tartalmazza. A Bizottság megközelítése új és az utóbbi évek terméke. Olyannyira, hogy a jogászoknak új kifejezéseket kellett alkotniuk. Ilyen a home-state, vagyis az az állam, amelynek a kisebbséghez tartozó személyek állampolgárai, és a kin-state, vagyis magyar kifejezéssel élve az anyaállam, amelyhez a határon túli kisebbséget az etnikai, nyelvi, kulturális identitásazonosság fűzi. Tóth Judit magyar jogász ugyanezen fogalmak kifejezésére pedig a területi állam és a nem területi állam kifejezéseket használja.¹³² A megközelítés túllépi ugyanis az eddigi kereteket, amely a kisebbségeket és azok helyzetét egy adott államon belül és nem az anyaországhoz kötötten vizsgálta, miként azt nagyrészt a kisebbségekről szóló szakirodalom is teszi.

Vizsgálatunkba bevontuk az emigráció kérdését is. A megközelítés azért is indokolt, mert az emigráció kérdésében ugyanazok a törvényhozási tendenciák érvényesülnek, mint a határon túli kisebbségek esetében, vagyis a nemzeti identitásközösség megőrzése és továbbfejlesztése.

Sőt ugyanez a tendencia különböző államok kapcsolataiban is felléphet, ha ezeket történelmi hagyományok, nyelvi, kulturális szálak fűzik össze. Miként Spanyolország, Portugália, Írország, Olaszország, az emigráció viszonylatában akár Magyarország, Románia, Lengyelország és Oroszország vonatkozásában is láttuk, a fenti tendencia a kontinensek határait is átlépheti. Az identitásközösség, a nyelvi és kulturális összetartozás olyan erős kapocs, amelynek jelentősége növekvőben van, és egyértelműen megjelenik korunk államainak jogalkotásában és külpolitikájában.

Budapest, 2003. augusztus 18..

¹³² Tóth Judit: A státustörvényről, A Velencei Bizottság jelentése a magyar jog tükrében, in A Státustörvény, Előzmények és következmények Szerk. Kántor Zoltán. Bp. 2002. 59.