

Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa 2008. október 2-án a bolzanói/bozeni Európai Akadémián ez alkalomból tartott konferencián hozta nyilvánosságra a nemzeti kisebbségek államközi kapcsolatokban betöltött szerepéről szóló ajánlásait. Az ajánlásoknak erős aktuálpolitikai felhangot kölcsönzött az augusztus végi orosz bevonulás Grúziába, amelyet az orosz vezetés a Grúzia területén élő dél-ozsét és abház kisebbség védelmével indokolt, és amely – az orosz kormány katonai támogatásával – végül Dél-Ozsétia és Abházia *de facto* teljes elszakadásához vezetett. Bár a főbiztos és munkatársai ezt nem erősítették meg, a bolzanói ajánlások kiadásában az élesebb, agresszív orosz „anyaállami” politika fontos motívum lehetett.

A napi politikai előzményeken kívül azonban az ajánlások a főbiztos hivatalának korábbi tevékenységével összevetve is érdekes újdonságokkal szolgálnak. A korábbi tematikus ajánlásokhoz képest a leglátványosabb különbség, hogy a bolzanói ajánlások nem a kisebbségi jogok védelmének kérdésével foglalkoznak elsősorban, hanem a kisebbségek, honos államaik és anyaállamaik közötti konfliktusok veszélyeivel. Ez mindenképp újdonság a főbiztos tevékenységében, amely – a posztot betöltő diplomata személyes preferenciáinak függvényében ugyan, de – eddig a tagállamokban a kisebbségi jogok védelmi szintjének emelését tekintette a legfontosabb kérdésnek tematikus ajánlásaiban. Annak megértéséhez, hogy a bolzanói ajánlások ténylegesen jelentenek-e változást a korábbi főbiztosi ajánlásokhoz képest, illetve milyen jelentőségük lehet az EBESZ nemzetközi kisebbségvédelmi küldetésében, érdemes röviden áttekinteni a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményének kialakulását és mandátumának lényegi elemeit is.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet¹ amellet, hogy – különösen 1990 után – az emberi jogok védelmének egyre nagyobb szerepet szánt tevékenységében, legfontosabb feladata a béke és biztonság fenntartása Európában, így a szervezet működésében a biztonságpolitikai mechanizmusok és szempontok uralkodóak. Ez különösen a nemzeti kisebbségeket érintő kényes politikai kérdések kezelésében nyilvánvaló, amit a kifejezetten a kisebbségekkel foglalkozó EBESZ-intézmény, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos hivatalának létrehozása is bizonyított. Az 1990-es években a jugoszláviai és a kaukázusi etnikai konfliktusok kezelésében az EBESZ látványosan kudarcot vallott. Ez jól jelezte, hogy az új biztonságpolitikai kihívásokra az EBESZ-nek is új eszközökkel kellene reagálnia. A tagállamok között, felismerve az államokon belüli nemzeti-etnikai konfliktusok veszélyének súlyát, egy új intézmény felállításának a kérdése is felmerült. A holland külügyminiszter, Hans van den Broek tett először javaslatot a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tisztségének létrehozására 1992-ben, a helsinki utótálalkozón. A tagállamok örömmel vették a kezdeményezést, hiszen reményt láttak arra, hogy a nemzeti kisebbségeket érintő nemzetközi konfliktusokra egy rugalmas, „akcióképes”, egyszemélyi intézmény felállításával az EBESZ jobban fel tud készülni.

Az EBESZ egy politikai szervezet, amely elsősorban csak a diplomácia eszközeivel tud élni. Ennek megfelelően a tagállamok kifejezetten alkalmasnak tartották az EBESZ-t a nemzeti kisebbségekhez kapcsolódó kérdések kezelésére, mivel általában ezek erősen átpolitizált környezetben jelennek meg, és a jogi megoldásokat éppúgy, mint a nemzetközi jogi dokumentumokat, nagy részben politikai szempontok alakítják. A politikai közbeszédben sokszor olyan kényes és egymással nehezen összeilleszthető kérdések merülnek fel a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban, mint az államok léte, biztonsága, területi integritása, az emberi jogok védelme, az érintett állam közigazgatási rendszere, az etnikumok közötti együttélés szabályozása, a multikulturális társadalom problémái stb. Természetesnek tűnik, hogy ezek a kérdések gyakran a kisebbségek és a többség közötti kapcsolatokat is kizökkenthetik a közéleti párbeszéd demokratikus intézményekkel rendszerezett medréből (különösen azokban az országokban, ahol a demokratikus intézmények sem stabilak), és a felek közötti nézeteltérések komoly konfliktusok forrásai lehetnek. Az ilyen, sokszor irracionális, nemzeti érzelmekkel túlfűtött konfliktusok kiobbantásában vagy fenntartásában az érintett államok kormányai is szerepet játszhatnak. A kisebbségeket érintő konfliktusok gyakran nemzetközi következményekkel is járnak, különösen, ha az illető kisebbségek anyaállama vagy más szomszédos érdekelt ország is szükségesnek

¹ 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEE).

tartja fellépését. Az ilyen konfliktusok megelőzésében egy kellő tekintéllyel rendelkező nemzetközi szereplő közbelépése fontos szerepet játszhat. Ezért a főbiztos intézményének létrehozását végig konszenzus övezte a tagállamok nagy többsége részéről.

Ám a főbiztosi mandátum kialakítását már komoly viták kísérték.² Egyfelől a kisebbségi jogok körének meghatározásában semmilyen egyetértés nem alakult ki a tagállamok között, ezért óvakodtak attól, hogy pontosan behatárolható jogok számonkérésében bármilyen szerepe legyen a főbiztosnak. Másfelől pedig, mivel egyes tagállamok nem ismerik el, hogy területükön kisebbségek élnek, attól tartottak, hogy a főbiztosi intézmény létrehozása a kisebbségi különjogok iránti követeléseket is felerősítheti. További ellenvetések merültek fel a főbiztos konfliktusmegoldó szerepével szemben azokban az államokban, ahol egyes csoportok erőszakos eszközöket is bevetettek a nemzeti követeléseik érdekében (így különösen Nagy-Britanniában az északír vagy Spanyolországban a baszk szeparatisták). Ezek az országok semmiképp nem kívánták belső konfliktusaikat nemzetközi szintre emelni. A főbiztosi mandátum kialakításánál végül igyekeztek mindezekre az aggodalmakra is tekintettel lenni.

Ugyanakkor az új poszt jól illeszkedett az EBESZ új stratégiájába, amely az államokon belüli és nemzetközi konfliktusmegelőzésre és -kezelésre helyezte a hangsúlyt. Logikusnak tűnt, hogy a nemzetközi közösség a diplomáciai eszközök intézményesítésével tud a legjobban fellépni a kisebbségeket is érintő kérdésekben.

Bár az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának intézményét hangsúlyosan nem az emberi dimenzió, hanem a biztonságpolitika és a konfliktusmegelőzés keretében hívták életre, a főbiztos munkája nagyban hozzájárult az EBESZ-dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek pontosabb értelmezéséhez és hatékonyabb alkalmazásához is. (Itt is fontos kiemelni, hogy a főbiztos intézménye és tevékenysége egyáltalán nem tekinthető klasszikus értelemben vett monitoringeljárásnak, feladata ugyanis nem egy nemzetközi dokumentum alkalmazásának ellenőrzése, nem is a kisebbségek helyzetének általános felülvizsgálata, hanem egy olyan egyedülálló, különleges eljárás, amely kizárólag a konfliktussal fenyegető, nemzeti kisebbségeket érintő ügyekre terjed ki.)

Mivel a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos közvetítő, feltáró tevékenységet végez, és az intézményét alapvetően személyes fellépésére építették, a posztot betöltő személy egyénisége is meghatározó. A mandátum kialakításában oroszlánrészt vállaló Hollandia javaslatára a tagállamok első alkalommal a veterán diplomatának számító korábbi holland külügyminisztert, Max van der Stoelt választották,

² Erről lásd bővebben Zaagman, Rob – Zaal, Hanie: The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations. In Arie Bloed (szerk.): *The Challenges of Change: THE HELSINKI SUMMIT OF THE CSCE AND ITS AFTERMATH*. Dordrecht, 1994, Kluwer. 95–211; 111.

akit hivatalosan 1992. december 15-i stockholmi ülésén nevezett ki a tisztségre a Miniszteri Tanács három évre. Van der Stoel 1995-ben újabb három évre kapott megbízást, amit még – rendkívüli felhatalmazással – egy évvel meghosszabbítottak, majd, miután 1999-ben sem sikerült a tagállamok képviselőinek utódjában megegyezniük, újabb fél évvel megtoldottak. Max van der Stoel végül 2001. június 30-án adta át tisztségét a svéd diplomatának, Rolf Ekeusnak, akit mandátuma lejárta után újabb három évre neveztek ki, míg végül 2007 júliusában az egykori norvég külügyminiszter, Knut Vollebaek vette át a főbiztosi hivatalt. Természetesen a főbiztos mindig az éppen aktuális kihívásokra igyekszik választ adni, de a mandátum alapjait és értelmezésének kereteit Max van der Stoel alakította ki, amit utódai is meghatározónak tartottak.³

A főbiztosi mandátum és a főbiztosi ajánlások

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának posztját tehát az 1992-es helsinki utóatlátkozó *A változás kihívásai* című dokumentumában hozták létre. A főbiztos a tagállamoktól független személyként, az EBESZ Vezető Tisztviselők Bizottsága (VTB) védnöksége alatt működik, személyét a Miniszteri Tanács nevezi ki konszenzusos alapon, hároméves, többször is meghosszabbítható mandátummal.⁴

A főbiztos hatáskörét csak a konfliktusveszéllyel fenyegető helyzetekben gyakorolhatja. „A főbiztos a lehető leghamarabb »gyors riasztást« [early warning] ad, és ha szükséges, »sürgős intézkedést« [early action] kezdeményez, amennyiben a nemzeti kisebbségek problémáihoz kapcsolódó feszültségek még nem haladták túl a »gyors riasztás« stádiumát, de amennyiben a főbiztos megítélése szerint alkalmasak arra, hogy az EBEE övezetébe eső konfliktussá fajuljanak, fenyegetve a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok közötti kapcsolatokat, és amelyek igénylik az EBEE Miniszteri Tanácsa vagy a Vezető Tisztviselők Bizottsága figyelmét és fellépését.”⁵ Ennek keretében kapcsolatokat tarthat fenn az adott ország kormányával éppúgy, mint a kisebbségek képviselőivel, vagy egyéb civil, nem kormányzati szervezetekkel.

A főbiztos feladata, hogy a konfliktussal fenyegető helyzetek kialakulását igyekezzen megakadályozni, és a feleket a megoldás keresésében mindenképp a békés eszközök felé visszatérteni. Ennek érdekében a főbiztos ajánlásokat tesz az érintett országok kormányainak, illetve általános témákban jelentéseket ké-

³ Van der Stoel tevékenységéről lásd bővebben: Walter Kemp: *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. (The Hague, 2001, Kluwer Law International) és a Max van der Stoel-díjról ><http://www.osce.org/hcnm/29652.html>< (Utolsó letöltés: 2009. február 9.)

⁴ Helsinki Dokumentum, II. fejezet.

⁵ Főbiztosi alapítóokmány, 3. cikk.

szít. A főbiztos mandátuma ugyan területi korlátozásokat nem tartalmaz, de mivel hatáskörébe csak az alacsony intenzitású konfliktusok tartoznak, és többek között a terrorcselekményekhez kapcsolható konfliktusokkal sem foglalkozhat,⁶ az elmúlt évek gyakorlata azt erősítette meg, hogy a főbiztos kizárólag Közép- és Kelet-Európa területén gyakorolja a ráruházott hatásköröket.⁷ Hallgatólagos megegyezés látszik körvonalazódni amögött, hogy a főbiztos az EBESZ nyugat-európai tagállamait nem vizsgálja, és ez az EU-tagállamok körére is kiterjed: bár az 1990-es években a főbiztos kifejezetten aktívan lépett fel a magyar kisebbségeket érintő szlovák–magyar, román–magyar államközi vitákban, vagy a baltikumi oroszok állampolgárságának ügyében, a 2004-es és 2007-es EU-bővítések után a főbiztos nem foglalkozott érdemben a térség kisebbségi kérdéseivel.⁸ Bár a főbiztos közbelépésének láthatóan vannak politikai korlátai is, tevékenységének fontos része, hogy a kisebbségek védelmének javítása érdekében a nemzetközi dokumentumok alapján megpróbálja általában is segítséget nyújtani az EBESZ-tagállamoknak saját jogrendjük fejlesztésében.

A főbiztos számára a nemzetközi standardok számonkérése ugyanakkor komoly támpontot is jelent feladatainak ellátásában. A nemzeti kisebbségeket érintő politikai ügyekben ugyanis a nemzeti szembenállás, a nacionalista politikai erők aktivitása és a nemzeti közösségek közötti párbeszéd hiánya nagyon megnehezíthetik a külső szereplők hiteles politikai közbelépését is. Ezt a hitelességet igyekezhet a főbiztos a nemzetközi normák számonkérésével biztosítani. A heves politikai vitákban a felek közötti közvetítés fontos alapja lehet az állam által már korábban vállalt nemzetközi jogi standardok megerősítése. Márpedig az 1990-es évek eleje óta az EBESZ-tagállamok – igaz, politikai, azaz *soft-law* dokumentumokban – számos formában hitet tettek a kisebbségek jogainak védelme mellett, ráadásul a tagállamok jelentős része az Európa Tanács kisebbségvédelmi Keretegyezményéhez és a Nyelvi Chartához is csatlakozott. A főbiztos normaközvetítő szerepét jelzi az is, hogy van der Stoep és utódai egyaránt éltek a lehetőséggel, hogy általános ajánlásokat fogalmazzanak meg egyes kisebbségi jogokkal kapcsolatban. Így az úgynevezett hágai ajánlások a kisebbségek oktatási jogairól (1996), az oslói ajánlások a kisebbségek nyelvi jogairól (1998), a lundi ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól (1999), a kisebbségi nyelvű médiáról szóló irányelvek (2003) és két éve a multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások (2006) egy-egy problémakört tekintenek át

⁶ Ez az eset áll fenn például a baszk, a korzikai és akkor még az észak-írországi konfliktusok esetében.

⁷ Vö. Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris Kiadó, 121.

⁸ Egyedül a balti államokban élő oroszok állampolgárságának helyzetéről tartott konferenciák számítanak kivételnek, azonban ez messze elmarad az 1990-es években tapasztalható főbiztosi aktivitástól a térségben. Lásd még erről: >http://www.osce.org/hcnm/item_1_30826.html< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 22.)

a nemzetközi standardok fényében, többféle megoldási lehetőséget is kínálva a tagállamoknak.⁹ Az egyes jogcsoportokkal foglalkozó ajánlások mellett a főbiztos külön jelentésekben foglalkozott a roma kisebbség helyzetével.¹⁰ Természetesen az államoknak szánt konkrét – és legtöbbször bizalmas – egyedi ajánlásain és a tematikus ajánlásokon, jelentéseken kívül a főbiztos az EBESZ térségében felmerülő, kisebbségeket érintő aktuális problémákról is ki szokott adni rövid közleményeket. Ezek a politikai állásfoglalások azonban mindenekelőtt kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusok veszélyeire hívják fel a figyelmet, és nem a jogi standardok megerősítését szolgálják.

Az említett tematikus ajánlások a főbiztosi mandátum fényében két célt szolgálnak: egyfelől igyekeznek segíteni a nemzetközi kisebbségvédelmi normák hatékonyabb terjesztését, megerősítését az EBESZ-térségben, másfelől pedig azt jelzik, hogy a kisebbségek jogainak védelme, a védelem szintjének emelése hatékony eszköze a kisebbségek és államaik közötti konfliktusok megelőzésének.¹¹

A bolzanói ajánlások a tematikus ajánlások sorába illeszkednek, ám tartalmilag és formailag is eltérnek a korábbiaktól. Tartalmában a bolzanói ajánlások nem a kisebbségi jogok egy körét veszi górcső alá, hanem – a főbiztos politikai állásfoglalásaihoz hasonlóan – kifejezetten az államközi kapcsolatok politikai jelentőségével foglalkoznak, az anyaállamok és kisebbségeik viszonyának elemzésével. Ebben az összefüggésben a kisebbségi jogok védelmének felelősségi

⁹ A főbiztos általános ajánlásait lásd: ><http://www.osce.org/hcnm/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=45>< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 22.)

¹⁰ Az, hogy egy adott kisebbségi közösséggel külön jelentésekben foglalkozott a főbiztos, azt mutatja, hogy a romák helyzete nemcsak sok EBESZ-tagállamban hasonló aggodalmakra ad okot, de a főbiztos megítélése szerint helyzetük javítása – a potenciális konfliktusok elkerülése érdekében is – nemzetközi összefogást igényel. A romákról három átfogó jelentést tett közzé a főbiztosi hivatal, 1993-ban, 1999-ben és 2000-ben. >http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/09/3473_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) >http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/3470_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) >http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf< (Utolsó letöltés időpontja: 2009. január 23.) Magyarul lásd erről: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *Európa kisebbsége. A roma kisebbség a nemzetközi dokumentumokban*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó, 194–209.

¹¹ Például „Noha a Főbiztos intézménye nem felügyeleti mechanizmus, a konkrét helyzetek elemzése során és konkrét ajánlásainak alapjaként azokat a nemzetközi szabványokat alkalmazza, amelyeket minden állam elfogadott. E tekintetben fontos emlékeztetnünk az összes EBESZ-tagállam által vállalt kötelezettségekre, különösen az Emberi Dimenzió Konferenciájának 1990. évi Koppenhágai Záróokmányára, amely a IV. részében a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részletes előírásokat fogalmaz meg. (...) A Lundi Ajánlások célja (...) ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését. A Lundi Ajánlások (...) megpróbálják közérthetően tisztázni a kisebbségi jogok tartalmát és értelmezni azokat az egyéb normákat, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Jogi Főbiztosa részt vesz.” *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*. (Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága, 1999. szeptember 7.)

határait igyekeznek meghúzni, kiemelve a kisebbségek lakóhelye szerinti (avagy honos) államának elsődleges szerepét, és megjelölve az anyaállam támogatási lehetőségeinek korlátait. Formailag ugyanakkor meglepő, hogy a korábbi ajánlások terjedelméhez és stílusához képest – nyilván témája miatt is – a bolzanói ajánlások jóval rövidebb és az állami gyakorlatok sokféleségével szemben jóval kevésbé megengedő megfogalmazásokat alkalmaznak.¹² Amíg a korábbi tematikus ajánlások különféle lehetőségeket vázoltak fel a tagállamok számára, addig a bolzanói ajánlások lényegében az elfogadott vonatkozó nemzetközi jogi alapelvek megerősítésére korlátozódnak. Nyilvánvaló, hogy a kisebbségek kérdése az államközi kapcsolatokban elsődlegesen politikai, sőt gyakran biztonságpolitikai kérdésként jelenik meg, és ebben a kisebbségek tényleges jogai vagy a kisebbségek támogatása csak másodlagos. Azonban a főbiztos korábban a biztonságpolitikai feszültségek oldásában a kisebbségi jogok hatékonyabb védelmét tekintette legfontosabb eszköznek.

A főbiztos mindenesetre nem első alkalommal foglalkozik az anyaállamok és a határaikon kívül élő nemzetársi kisebbségek közötti kapcsolatokkal: Rolf Ekeus 2003-ban, a magyarországi státustörvény¹³ körül kialakult nemzetközi vitákban fontosnak tartotta, hogy egy rövid közleményben kifejtse álláspontját a témában.¹⁴ Ez a politikai állásfoglalás is azt mutatta, hogy a főbiztos – a státustörvény alkalmazása kapcsán – nem a kisebbségek helyzetének javításában alkalmazott eszközöket tekintette át, hanem az államok joghatóságának és szuverenitásának problémáira hívta fel a figyelmet. Jól érzékelhető, hogy az államközi kapcsolatokban a kisebbségek helyzetének megítélése, a kisebbségek támogatása elsősorban nem a kisebbségek jogainak védelméről szól, hanem az érintett államok biztonságpolitikai érdekeiről és kisebbségi jogi felfogásáról. A főbiztos szerepe természetesen nem a kisebbségi jogok tényleges védelme, hanem a konfliktusok megelőzése, de a korábbi gyakorlat azt mutatta, hogy a konfliktusok politikai jellege miatt azok megelőzésére tett kísérletek csak az érintett államokra vonatkozó politikai megoldások, feszültségoldási javaslatok lehetnek. A kisebbségek helyzetével – azaz a kisebbségek jogaival – szemben először kerülnek az államközi kapcsolatok – azaz a biztonságpolitikai kérdések – előtérbe a főbiztos bolzanói ajánlásaiban. Úgy látszik, ebben az esetben a főbiztos fontosnak tartotta, hogy egy szinte biztonságpolitikai kérdésben fogalmazzon meg általános ajánlásokat az EBESZ minden tagállama számára.

¹² A korábbi, hasonló jellegű ajánlások – értelmező jegyzetek nélkül – 30-40 oldalas szövegek, míg a bolzanói ajánlások mindössze 7 oldalban foglalja össze mondanivalóját.

¹³ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

¹⁴ <<http://www.osce.org/item/7602.html>> (Utolsó letöltés: 2009. január 29.)

A bolzanói ajánlások elfogadásának körülményei és célja

A főbiztos és hivatalának munkatársai is érzékelték, hogy a főbiztos ajánlásaival egy politikailag rendkívül érzékeny témában kísérel meg általánosan alkalmazható irányelveket megfogalmazni. A főbiztos jogi tanácsadója, a bolzanói ajánlások jogi előkészítésében oroszlánrészt vállaló Francesco Palermo a gyakorlati és elméleti problémákat az alábbiakban foglalta össze:

Az anyaállamok támogatása a határaikon kívül élő „nemzettársi” kisebbségeik felé általában nem sérti a nemzetközi jogot, hiszen a kisebbségek védelme a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik. Ugyanakkor felmerülnek olyan esetek, amikor az állam belső jogi szabályozása ellentétbe kerülhet a nemzetközi jogi elvekkel. Az ilyen jellegű szabályozásra az jellemző, hogy az anyaország határain kívül élő kisebbségeiért érzett felelőssége/kötelezettsége, míg a számukra nyújtott kedvezmények törvényi vagy helyi jogszabályokban, közigazgatási rendelkezésekben jelennek meg. Továbbá az állampolgársági törvényekben is megjelenhet a külföldön élő nemzettársak pozitív megkülönböztetése. Önmagában egyik megoldás sem sérti a nemzetközi jogot, de vannak olyan állami gyakorlatok, amelyek a nemzetközi jog elveivel ellentétesek. Mindez azonban legfeljebb csak jogi konfliktus, és nem jelenti feltétlenül politikai vagy államközi konfliktus veszélyét.¹⁵

Az elméleti kérdések legalább ilyen fontosak: bár az emberi és a kisebbségi jogok védelme annak az államnak az elsődleges felelőssége, amelynek területén az érintettek élnek, a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének egyik létező dilemmája az államok között, vajon nem ássa-e alá az emberi/kisebbségi jogok nemzetközi védelme az állami szuverenitás alapjait?

Palermo érvelése szerint e két előfeltevés együtt tette fontossá a főbiztos számára, hogy ebben a kérdésben ajánlásokat fogalmazzon meg. Mivel a kisebbségek szerepéről az államközi kapcsolatokban a nemzetközi jogban nem sok említést találunk, és a fenti dilemmák fényében szükség van valamilyen egyensúly megteremtésére az államok érdekei, a kisebbségek védelme és az állami szuverenitás megőrzése között, a főbiztos alkalmasnak találta az időt és az alkalmat is, hogy ebben útmutatást adjon a tagállamoknak.

Az ajánlások megfogalmazására több külső szakértőt is felkértek, a szöveg így hosszú konzultációk eredménye lett. A korábbi főbiztosi ajánlások külső akadémiai intézményekkel szoros együttműködésben születtek meg, míg a bolzanói ajánlásokat egyedül a főbiztosi hivatal készítette, a végső változatot a főbiztos egymagában jegyzi. A szöveg négy részre tagolódik: az általános alapelveket az államok kötelezettségei követik, majd a kisebbségeknek nyújtható kedvezm-

¹⁵Francesco Palermo *National Minorities in Inter-State Relations* című előadása az ajánlásokat bemutató konferencián, 2008. október 1. Bolzano/Bozen EURAC.

nyekről és végül a nemzetközi és kétoldalú eszközökről fogalmaz meg ajánlásokat. Ahogy azt fentebb említettem, az ajánlások terjedelemben és stílusban is különböznek a korábbi főbiztosi ajánlásoktól, ami abban is megjelenik, hogy az ajánlásokhoz külön, részletes értelmező jegyzeteket fűztek. A főbiztos ezt azzal indokolta, hogy mivel ebben a témában hiányzik a valós nemzetközi jogi szabályozás, ezért fontosnak tartotta, hogy a jegyzetek pontosításaival minden félreértés elkerülhető legyen.¹⁶ Ugyancsak a főbiztos óvatosságára utal, hogy a szöveg nem határozza meg a kisebbségek definícióját, és az ajánlások alkalmazási körét sem pontosítja. A főbiztos bevallása szerint az ajánlások kiadásának két célja volt: a jogi környezet tisztázása és a határozott állásfoglalás ebben a kérdésben. Ennek fényében a főbiztos úgy ítélte meg, hogy az ajánlások, *soft-law* jogforrásként segíthetik az államokat nemzetközi jogi kötelezettségeik teljesítésében, és ezen a területen lényegi tartalommal gazdagíthatják a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi normákat.¹⁷ Az, hogy az ajánlásokat a főbiztos adta ki, persze nem jelenti azt, hogy az EBESZ-tagállamok körében konszenzus volna a téma megítélésében, de a főbiztos szándékai szerint a bolzanói ajánlások hozzájárulhatnak egy ilyen nemzetközi egyetértés kialakulásához.

Az anyaállamok és határaikon kívül élő kisebbségek kapcsolata a nemzetközi jogban

Francesco Palermo és Knut Vollebaek megszólalásaiból is kiderült, hogy a főbiztos egyértelműen tisztában volt azzal, hogy az anyaállamok és a határaikon kívül élő nemzetársaik közötti kapcsolatok elsősorban politikai jellegű kérdéseket vetnek fel. A (más államok szuverenitását sértő) nemzetépítés és/vagy kisebbségvédelem dilemmája az anyaországi kisebbségtámogatási politikák kapcsán először a magyar kedvezménytörvény (státustörvény) elfogadása körül kialakult nemzetközi és tudományos vitákban jelent meg.¹⁸

Az államok és a határaikon kívül élő kisebbségek kapcsolatát már 2001-es jelentésében viszonylag kimerítően elemezte a nemzetközi jog elveinek fényében az Európa Tanács Velencei Bizottsága (Joggal a Demokráciáért Bizottság).¹⁹

¹⁶ Knut Vollebaek előadása a bolzanói ajánlások bemutatásakor. 2008. október 1., Bolzano/Bozen, EURAC.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Zoltán Kántor – Balázs Majtényi – Osamu Ieda – Balázs Vizi – Iván Halász (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo, 2004, Slavic Research Centre Hokkaido University.

¹⁹ A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról. A Bizottság a szöveget 2001. október 19–20-i, 48. plenáris ülésén hagyta jóvá Velencében. Részletek olvashatók magyarul: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadó, 167–177.

A Velencei Bizottság jelentésében, amellyel, hogy elismerte az anyaállamok jogát arra, hogy nemzettársaikat akár egyoldalú intézkedésekkel is támogassák, pontosan megfogalmazta, hogy erre csak a nemzetközi jogi alapelvek (így az államok területi szuverenitása, a *pacta sunt servanda*, az államok közötti baráti kapcsolatok, az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapelveinek) tiszteletben tartása mellett kerülhet sor. A Bizottság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az anyaállamok egyoldalú támogatása más államokban élő nemzettársaik felé még nem tekinthető a nemzetközi szokásjog részének, mivel az államok gyakorlatai nagyon sokfélék, és nem alakult még ki elég tartós hagyomány ezen a területen.²⁰ Összességében a jelentésből kiderül, hogy a magyar státustörvénnyel szemben megjelent politikai félelmekkel szemben a nemzetközi jog keretei között ténylegesen lehetősége van az anyaállamoknak arra, hogy – mindenekelőtt a kultúra és az oktatás terén – hatékony támogatást nyújtsanak nemzettársaiknak. Ugyanakkor az is egyértelművé vált, hogy az ilyen anyaországi intézkedések és az ezekre adott reakciók a legtöbb esetben nyilvánvalóan politikai jellegűek, az érintett államok érzékenységén („veszélyérzetén”) múlik, hogy államközi konfliktust gerjesztenek-e vagy sem.²¹ Ez mutatkozott meg abban is, hogy bár a 2001-ben elfogadott magyar kedvezménytörvény a nemzetközi jog alapján is tartalmazott vitatható rendelkezéseket,²² Magyarország érintett szomszédjai közül kifejezetten Románia és Szlovákia ellenezte a törvény alkalmazását, míg például Horvátország vagy Szlovénia semmilyen kifogást nem emelt ellene. Összességében arra a következtetésre lehet jutni, hogy az államok rendkívül eltérő gyakorlatokat folytatnak a külföldön élő nemzettársaikat támogató anyaországi intézkedéseikben, ám 1. önmagában az ilyen kisebbségvédelmi intézkedések nem ellentétesek a nemzetközi joggal, 2. jogi megítélésükben a nemzetközi jog alapelvei adnak támpontot, és 3. konfliktuspotenciáljuk az érintett államok politikai szándékain és kapcsolatain múlik.

Mindennek fényében nem feltétlenül igazolható, hogy a főbiztos a bolzanói ajánlások elfogadásával ténylegesen hozzájárult-e a kisebbségvédelmi standardok megerősítéséhez. Bár a főbiztos politikai főtanácsadója azzal érvelt az ajánlások mellett, hogy a főbiztos a jog segítségével erősíti a nemzetközi biztonságot, és a biztonságpolitikai érvek nem állhatnak szemben a kisebbségi jogok

²⁰ A Velencei Bizottság jelentése e) pont.

²¹ A magyar státustörvényre vonatkozóan lásd: Walter Kemp: *The Triadic Nexus: Lessons Learned from the Status Law*. In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 109–126. és Kardos Gábor: *Role for the Kin-States?* In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 127–138.

²² Pl. A kedvezményekre jogosító magyar igazolvány kiadásának eljárására vagy a magyar közigazgatási szervek szerepére vonatkozóan.

védelmének igényével – az ajánlásokban tükröződő megközelítés mindenesetre vitatható.²³

A kisebbségi jogok védelme ugyanis – tetszik vagy sem – számos állam számára biztonságpolitikai kérdésként jelenik meg. Látható feszültség van nemzetközi szinten is az államok biztonságpolitikai érdekei/félelmei és a kisebbségi jogok védelmének igénye között. Bár elvileg a nemzetközi jogban a kisebbségek (pontosabban a „kisebbségekhez tartozó személyek”) jogait, az emberi jogok részeként ismerik el, és a nyelvi, nemzeti, etnikai identitás védelme számos nemzetközi dokumentumban az emberiség gazdagságának megőrzését jelenti, a gyakorlatban ennek az elvnek az államok biztonságpolitikai megfontolásai szabnak korlátot. A nemzetközi szervezetek is sokszor nem emberi jogi kérdésként, hanem biztonságpolitikai kérdésként kezelik a kisebbségek ügyét, és ez a fajta „haszonelvűség” kiváltképp az EBESZ keretei között jelenik meg. A nemzetközi szervezetek a magyar státustörvény körül kialakult vitában is elsődlegesen a biztonságpolitikai szempontokat tartották fontosnak, és nem a törvény szándékait, az érintett magyar kisebbségek helyzetének javítását ítélték meg.²⁴

A bolzanói ajánlások elfogadásával a Kisebbségi Főbiztos is ezen az ingoványos talajon próbálta megtalálni az egyensúlyt az állampolgárság szerinti államok legitim biztonságigénye és a kisebbségek védelmére tett, ugyancsak legitim anyaállami intézkedések között.

A bolzanói ajánlások értékelése és jelentősége

Az ajánlások a létező nemzetközi jog alapelveiből indultak ki: hangsúlyosan szerepel az alapelvek között a területi elv és az állami szuverenitás tiszteletben tartásának elve. Ez természetesen helyes, hiszen a kisebbségek jogainak védelme elsődlegesen annak az államnak a kötelessége és felelőssége, amelyben az érintett kisebbségek élnek. Ugyanígy fontos, hogy az ajánlások felsorolják azokat a területeket, ahol az anyaállamok támogatása feltétlenül legitim és hasznos. Ebben a tekintetben az ajánlások nagyrészt a Velencei Bizottság jelentésére támaszkodnak, s valójában sok újdonságot e tekintetben nem is lehet várni, a nemzetközi jogi alapelvek és a nemzetközi kisebbségvédelmi eszközök azóta sem változtak. Az ajánlások kiemelik a létező nemzetközi monitoring- és közvetítő eljárások és a kétoldalú megállapodások szerepét is az államközi kapcsolatok fejlesztésében ezen a téren.

²³ Natalie Sabanadze előadása a bolzanói konferencián, 2008. október 1., Bolzano/Bozen, EURAC.

²⁴ Majtényi Balázs: Utilitarianism in Minority Protection? (Status Laws and International Organizations) In Osamu Ieda (editor in chief): *Beyond Sovereignty: From status law to transnational citizenship?* Sapporo, 2006, Slavic Research Centre Hokkaido University, 3–16.

Természetesen az ajánlásoknak az államközi kapcsolatokra és az államok felelősségére vonatkozó megállapításaival nem érdemes vitatkozni. A kérdés csak az, hogy mennyiben felelnek meg azok a főbiztos eredeti „normaközvetítő” szándékának?

Az ajánlások futólagos áttekintése is azt mutatja, hogy az államok szerepe és egymással szembeni kötelességei messze hangsúlyosabban szerepelnek, mint a kisebbségek jogainak védelme, vagy a határon átnyúló kapcsolatok szerepe a kisebbségek védelmében. Bár nem volt célja, de nem lett volna haszontalan külön fejezetet szentelni azoknak az EBESZ-dokumentumokban elismert kisebbségi jogoknak, amelyek gyakorlását a határokon átnyúló kapcsolatok segíthetik. Különösen a korábbi általános jellegű ajánlások fényében érezhető ez a hiány, amelyek a potenciális biztonságpolitikai problémákat a kisebbségek jogai felől közéletítették meg. De önmagában nemcsak ez a formai különbség kelti azt az érzetet, hogy a főbiztos a biztonságpolitikai érvelést a kisebbségvédelmi érdekek elé helyezte. Tekintettel arra, hogy legtöbbször a kisebbségek védelme és különösen a nemzettársak védelmére irányuló intézkedések megítélése az oka az államok közötti konfliktusoknak, célszerű lett volna jobban pontosítani az állampolgárság szerinti államok kötelezettségeit is. A 7. bekezdésben ajánlott társadalmi integráció és a kisebbségek részvétele a közéletben különösen érzékeny kérdésnek számít ebben az összefüggésben. Bár a bekezdés igyekszik kiegyensúlyozni a társadalmi integráció fontosságát és a kisebbségek hatékony részvételét a közéletben, a szüksézáví megfogalmazás nem utal arra, milyen formában valósulhat meg ez. Természetesen ebben a magyarázó jegyzetek nyújthatnak eligazítást, de meglepő módon itt is általánosságokban marad a szöveg, a kifejezetten a kisebbségek közéleti részvételével foglalkozó lundi ajánlásokat meg sem említi. Más helyeken is, a korábbi EBESZ-dokumentumokra vagy főbiztosi ajánlásokra tett utalások igen gyengének látszanak.

Az ajánlások szövegéből az a nézet köszön vissza, hogy a kisebbségek jogainak védelme magától értetődő kötelezettsége az államoknak, és jóval nagyobb figyelmet kell szentelni a lehetséges konfliktusveszéllyel fenyegető helyzetek elkerülésének. Sajnos azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy az államok a meglévő nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségeiket is gyakran vitatják, vagy még gyakrabban szűkítően értelmezik. Amennyiben a „normaközvetítés” volt a célja a főbiztosnak, ezt mindenképp érdemes lett volna figyelembe vennie, például a kisebbségek – az EBESZ keretében is elismert – jogainak erősebb megjelenítésével és az állampolgárság szerinti államok ilyen jellegű kötelezettségeinek pontosításával. A biztonságpolitikai szempontok erős hangsúlyozása ugyanis könnyen azzal a veszéllyel járhat, hogy egyes államok a területükön élő kisebbségek helyzetével kapcsolatos nemzetközi vitáikat is még inkább biztonságpolitikai szempontból ítélik meg. Ebben a tekintetben az is problémát jelent, hogy egészen más szintű, intenzitású és jellegű konfliktusok alakulhatnak ki az államok

között az EBESZ különböző térségeiben. Az ajánlások elsősorban az olyan veszélyes anyaországi gyakorlatok és reakciók elkerülésére helyezik a hangsúlyt, amelyek például Oroszország és közép-ázsiai vagy kaukázusi szomszédjai között merültek fel a közelmúltban. Ugyanakkor, ahogy arra Gál Kinga is felhívta a figyelmet, nem várható, hogy ilyen intenzitású konfliktusok veszélye fenyegetne a NATO- és az EU-tagállamok között, ahol a nemzetközi integráció már eleve más jellegű és mélyebb együttműködésre ítéli az államokat.²⁵ Ennek fényében nem elképzelhetetlen, hogy egyes tagállamok a korábbi, a kisebbségek jogait előtérbe helyező ajánlásokhoz képest egy biztonságpolitikai fordulatot látnak majd a főbiztos ajánlásaiban, amely alapján a kisebbségek helyzetéről az anyaállamokkal kialakuló vitáikban a biztonsági érveket erősíti meg. Ez nyilvánvalóan nem szolgálhatja a kisebbségi jogok jobb védelmét az érintett államokban.

Mindezek alapján az ajánlások egyik legnagyobb kihívása, hogy az egész EBESZ-térség számára fogalmaznak meg követendő elveket, miközben az ajánlások tárgya sokkal jobban átpolitizált kérdés annál, hogy általánosan alkalmazható és egyformán értelmezhető normákkal leírható legyen. Ezt az általános célt mutatja az is, hogy a szöveg következetesen kerüli az anyaállamok („kin-state”) kifejezést, ami nyilvánvalóan kinyitja a teret más államok határokön átnyúló kisebbségvédelmi intézkedései előtt. Ez leginkább azért lehet kockázatos, mert a hagyományos értelemben vett anyaállamok mellett, a migráns kisebbségeik érdekében potenciálisan fellépő államokat is egy megítélés alá veszi, miközben indítékaik és érdekeik gyökeresen eltérhetnek.

Összességében fel lehet fedezni egyféle elmozdulást a kisebbségi főbiztos részéről a kisebbségi jogok hangsúlyozása helyett a biztonságpolitikai érvek erősítése felé, de ez csak azért érdekes, mert a bolzanói ajánlások az EBESZ minden tagállamának szólnak. Persze jogos igény a főbiztos részéről, hogy konfliktusmegelőző szerepéhez híven a kisebbségek államközi kapcsolatokban betöltött szerepével is foglalkozzon, de ezt nem feltétlenül biztos, hogy általános ajánlásokban kellett volna megtennie. Az államok közötti kapcsolatok jellege és ennek keretében a kisebbségek helyzete annyira eltérő az EBESZ-térség államaiban, hogy a kisebbségvédelemben, a bilaterális kapcsolatokban erősebb normákat elfogadó államok esetében akár visszalépést is jelenthetnek a konstruktív párbeszéd bevett formáitól. Ez nyilván nem egy közvetlen veszély: a főbiztosi ajánlások nem kötelezik az államokat közvetlenül semmire, de soft-law jogforrásként hivatkozási alapot adhatnak a kisebbségektől biztonságukat féltő államoknak.

A korábbi tapasztalatok azt mutatták, hogy az anyaország és határain kívül élő nemzettársi kisebbségek kapcsolatának megítélése egyértelműen politikai kérdés, amelyben a nemzetközi jog alapvető elveinek tiszteletben tartásán kí-

²⁵ Gál Kinga európai parlamenti képviselő hozzászólása, 2008. október 1. Bolzano/Bozen, EURAC.

vül nehezen lehet bármilyen egyéb normatív szabályozást kialakítani. A főbiztos „normaközvetítő” szerepében erre tett kísérletet, de a korábbi főbiztosok, a kisebbségi jogok állami védelmének mintáit előtérbe helyező ajánlásaival szemben ez esetben inkább a politikai állásfoglalás (értsd a biztonságpolitikai érvek előtérbe helyezése) ingoványosabb terepére lépett. Mindennek dacára a bolzónói ajánlások még jól kiegészíthetik a kisebbségi jogok védelméről szóló egyéb EBESZ-dokumentumokat, de ehhez az államok jóhiszemű és pozitív, kisebbségbarát értelmezésére is szükség lesz; efelől pedig sok EBESZ-tagállam esetében lehetnek kétségeink.