

Bozóki Antal

A nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolatai*

- Európai dokumentumok és egyezmények -

A második világháború után Európában az ún. kisebbségi ügy a legvitatottabb kérdések közé tartozott: az egyik oldalon voltak azok az államok, amelyek elleneztek mindenfajta vitát a nemzeti kisebbségekről, a másik oldalon pedig azok az államok (köztük a volt Jugoszlávia is), amelyek ennek a kérdésnek a megoldásában látták az európai béke és biztonság zálogát. Így jó időbe telt, amíg a kisebbségi ügy az európai demokratizálási folyamatok keretében is az öt megillető helyre került.

A határokon túli akadálytalan kapcsolatok kiépítésére és fenntartására való jognak – a hidegháborús korszak és a „vasfüggöny” létezése miatt – kontinensünkön még három évtizedes története se nincsen. Ennek a jognak – amelynek szerves része a polgárok szabad közlekedésének joga, az információk szabad áramlása és az eszmék cseréje – a megalapozása valójában az „enyhülés politikájával” (*détente*), az 1975. évi Helsinkii Értekezleten kezdődött el. Ugyanakkor térségünkben ezek a jogok a nemzeti kisebbségek jogainak

* Írásban elküldött hozzászólás. Bevezető a civil szervezetek 2002. október 26-i III. bezdáni találkozóján, a nemzeti és etnikai kisebbségek szekciójának ülésén

védelmét és az anyanemzettel való kapcsolattartás elengedhetetlen feltételét (*conditio sine qua non*) is képezik, mivel az államhatárok keresztülszabdadják a nemzeti határokat.

Szakértői vélemények szerint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Európa Tanács (ET) dokumentumaiban valósul meg az emberi jogok és ennek keretében a nemzeti kisebbségek védelmének eddig legteljesebb nemzetközi védelme, amelynek ma már szerves tartozékai a nemzeti kisebbségek határon átnyúló kapcsolatai is.

Meg kell azonban jegyezni, hogy nemzetközi jogi szempontból az Európa Tanács keretében elfogadott konvenciók, egyezmények az ún. Hard Law-hoz, illetve az államokra nézve kötelező érvényű joghoz, míg a többi dokumentum az ún. Soft Law körébe, illetve ajánlott joghoz tartozik, amelynek nincs kötelező érvénye, és az államok szempontjából inkább erkölcsi és politikai kötelezettségeket jelent.

Ugyancsak fontos hangsúlyozni, hogy a határon átnyúló kapcsolatoknak számos megnyilvánulási formája van, amelyek közé sorolható „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon joga is, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn”.

A határon túli kapcsolatok lehetnek egyéniak és csoportosak, illetve kollektívak, határ mentiek (pl. kishatárforgalom), regionálisak (pl. a Duna-Körös-Maros-Tisza vagy Duna-Dráva-Száva-eurorégiók közötti együttműködés), de más együttműködési

(gazdasági, kulturális, oktatási, tájékoztatási stb.) formákon keresztül is megvalósulhatnak.

1. EBEÉ/EBESZ

1.1. A kisebbségek helyzetének nemzetközi rendezése szempontjából a maga nemében és az akkori nemzetközi körülményekhez viszonyítva fordulópontot jelentett az 1975. évi helsinki biztonsági és együttműködési értekezlet (EBEÉ, 1994 óta EBESZ) záróokmányának elfogadása (1975. augusztus 1-je), amely az ún. harmadik kosárban (kulturális együttműködés és csere) elfogadta a „nemzeti kisebbségek” elnevezést, igaz ugyan, hogy nem fogalmazta meg annak tartalmát.

A nemzeti kisebbségek jogait voltaképpen ez az okirat is az emberi jogok és az alapvető szabadságok részeként kezelte. Elismerte azonban, hogy a „nemzeti kisebbségek vagy regionális kultúrák” hozzájárulhatnak az államok együttműködéséhez, és figyelembe vette ezek tagjainak jogos érdekeit. Egyik kulcsfontosságú pontja (VII/4) a következőképpen fogalmaz:

„A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”

Habár tartalmilag és a kisebbségekkel foglalkozó szakaszok száma tekintetében eléggé szegényes, a helsinki dokumentum VII. pontjának mégis nagy jelentő-

sége van. A globális nemzetközi kapcsolatok alakulásának, valamint a kisebbségi kérdés európai viszonylatokban addig szerény szabályozása miatt, ezen pont rendelkezéseinek a jelentősége sokkal nagyobb, mint arra a tartalomból következtetni lehetne. Egyúttal arra ösztönözte az EBEÉ részvevőit, hogy hozzájárassanak ennek, a kontinens stabilitása szempontjából is rendkívül fontos kérdésnek az érdemleges tanulmányozásához és jogi szabályozásához.

1.2. A helsinki záróokmány a későbbiek folyamán alapjául szolgált az EBEÉ és az EBESZ csúcs- és emberi jogi értekezletein kidolgozott kisebbségvédelmi álláspontjainak, okiratainak, amelyek megfogalmazást nyertek a nemzeti kisebbségek védelmét szorgalmazó európai egyezményekben, illetve tételes jogban is. Ennek szerves részét képezi a „határokon túli akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához” való jog, amely első ízben az EBESZ emberi jogi dimenziójával foglalkozó értekezlet második, koppenhágai ülésén (1990. június 5-e és 29-e között) elfogadott dokumentum IV. részének 32(2) és 32.4. pontjában került elvi megfogalmazásra:

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen:

(...)

32.4 akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához az országon belül egymás között, va-

(gazdasági, kulturális, oktatási, tájékoztatási stb.) formákon keresztül is megvalósulhatnak.

1. EBEÉ/EBESZ

1.1. A kisebbségek helyzetének nemzetközi rendezése szempontjából a maga nemében és az akkori nemzetközi körülményekhez viszonyítva fordulópontot jelentett az 1975. évi helsinki biztonsági és együttműködési értekezlet (EBEÉ, 1994 óta EBESZ) záróokmányának elfogadása (1975. augusztus 1-je), amely az ún. harmadik kosárban (kulturális együttműködés és csere) elfogadta a „nemzeti kisebbségek” elnevezést, igaz ugyan, hogy nem fogalmazta meg annak tartalmát.

A nemzeti kisebbségek jogait voltaképpen ez az okirat is az emberi jogok és az alapvető szabadságok részeként kezelte. Elismerte azonban, hogy a „nemzeti kisebbségek vagy regionális kultúrák” hozzájárulhatnak az államok együttműködéséhez, és figyelembe vette ezek tagjainak jogos érdekeit. Egyik kulcsfontosságú pontja (VII/4) a következőképpen fogalmaz:

„A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”

Habár tartalmilag és a kisebbségekkel foglalkozó szakaszok száma tekintetében eléggé szegényes, a helsinki dokumentum VII. pontjának mégis nagy jelentő-

sége van. A globális nemzetközi kapcsolatok alakulásának, valamint a kisebbségi kérdés európai viszonylatokban addig szerény szabályozása miatt, ezen pont rendelkezéseinek a jelentősége sokkal nagyobb, mint arra a tartalomból következtetni lehetne. Egyúttal arra ösztönözte az EBEÉ részvevőit, hogy hozzáállásanak ennek, a kontinens stabilitása szempontjából is rendkívül fontos kérdésnek az érdemleges tanulmányozásához és jogi szabályozásához.

1.2. A helsinki záróokmány a későbbiek folyamán alapjául szolgált az EBEÉ és az EBESZ csúcs- és emberi jogi értekezletein kidolgozott kisebbségvédelmi álláspontjainak, okiratainak, amelyek megfogalmazást nyertek a nemzeti kisebbségek védelmét szorgalmazó európai egyezményekben, illetve tételes jogban is. Ennek szerves részét képezi a „határokon túli akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához” való jog, amely első ízben az EBESZ emberi jogi dimenziójával foglalkozó értekezlet második, koppenhágai ülésén (1990. június 5-e és 29-e között) elfogadott dokumentum IV. részének 32(2) és 32.4. pontjában került elvi megfogalmazásra:

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen:

(...)

32.4 akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához az országon belül egymás között, va-

lamint a határokon túl más országok állampolgáraival, akikkel közös etnikai vagy nemzeti származásban, kulturális örökségben vagy vallási hiedelemben osztoznak.” (...)

1.3. A nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolatai fontos helyet kaptak az EBEÉ 1991. évi genfi kisebbségjogi szakértői értekezletének jelentésében, amely itt nyeri el első részletesebb leírását is.

A részt vevő államok a dokumentum IV. pontjában érdeklődéssel állapítják meg - az egymás közötti különbözőségek és az alkotmányos rendszerek eltérőségének tudatában - hogy közülük egyesek pozitív eredményeket értek el a megfelelő demokratikus módon, többek között:

„- a lokális közösségeknek, a kisebbségi közösségek, a többségi és kisebbségi közösségek, a közös határral elválasztott szomszédos közösségek közötti kapcsolatok kialakítására irányuló erőfeszítések támogatása által, azzal a céllal, hogy hozzájáruljanak a helyi feszültségek keletkezésének megakadályozásához és az összetűzések békés úton való megoldásához, abban az esetben, ha ezek bekövetkeznek;

- államok közötti vagy térségi vegyes bizottságok megalakításának támogatása által, azzal a céllal, hogy elősegítsék az érdekelt határ menti területek tartós párbeszédének megkönnyítését.”

Ilyen összefüggésben a szakértők nagy fontosságot tulajdonítottak tehát a határral elválasztott többségi és kisebbségi közösségek közötti kapcsolatok kialakítására irányuló erőfeszítéseknek, mivel azok hozzájárulhatnak „a helyi feszültségek keletkezésének megakadályozásához és az összetűzések békés úton való megoldásához, abban az esetben, ha ezek bekövetkeznek;

lyozásához”. A határon túli közösségek ilyen szerepe a jövőben csak tovább növekedhet. Az ilyen és más hasonló hozzáállások, egyenként vagy kombinálva, elősegíthetik területükön a nemzeti kisebbségek helyzetének javulását is.

A dokumentum V. pontjában az államok kifejezték, hogy tudatában vannak az egyének, a nem-kormányzati szervezetek és vallási, valamint egyéb csoportok fontos és vitális szerepének a különböző kultúrák egymás közötti jobb megértése elősegítésében és a kapcsolatoknak minden szinten, valamint a nemzetközi határon túli javításában.

A szakértői jelentés VII. pontjában több vonatkozásban is foglalkozik a határokon átnyúló kapcsolatokkal. A résztvevők kiemelték a nemzeti kisebbségek tagjai közötti kommunikáció jelentőségét, az állami szervek beavatkozása nélkül és a határoktól függetlenül. Rámutattak, hogy az ilyen jogoknak a megvalósítását csak a törvény által előírt korlátozásoknak lehet alárendelni, a nemzetközi szabványokkal összhangban.

Megerősítették, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai közötti kapcsolatok zavartalan felvétele és fenntartása, valamint a nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolatai az ugyanolyan etnikai, illetve nemzeti származású, kulturális hagyományokkal rendelkező vagy vallási meggyőződésű egyénekkal, hozzájárulnak az egymás közti jobb megértés és a jószomszédi kapcsolatok fejlesztéséhez.

Kinyilvánították, hogy emiatt támogatják a határon túli együttműködési megegyezéseket nemzeti, vallási és helyi szinten, többek között a helyi jellegű határátke-

lőkön, a kulturális és történelmi emlékek és jellegzetességek megőrzését és látogatását, a turizmust, a közlekedés javítását, a gazdaság fejlesztését, az ifjúság cserelátogatását, a környezetvédelmet és regionális bizottságok létesítését.

Kötelezettséget vállaltak továbbá, hogy elősegítik a nem formális munka jellegű rendezvényeket (például szemináriumokat, a részt vevő államokon belüli és államok közötti bizottságokat), ahol nemzeti kisebbségek élnek, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések megvitatása, tapasztalatcsere és javaslattevés érdekében.

A nemzeti kisebbségek tényleges helyzetéről való tájékozódottság javítása érdekében a részt vevő államok elfogadták, hogy önkéntes alapon, az EBEÉ/EBESZ Titkársága által más országok számára információkat közölnek a területükön élő nemzeti kisebbségek helyzetéről, valamint nyilatkozatot az ezzel kapcsolatos nemzeti politikáról.

Ezek a politikai álláspontok más megfogalmazásokkal együtt utóbb helyet kaptak az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeiben, ajánlásaiban és egyéb okirataiban is.

2. Európa Tanács (ET)

Az Európa Tanács a megalakulása (1949) óta eltelt több mint fél évszázad alatt számos alkalommal vizsgálta a nemzeti kisebbségek helyzetét. Az ET Parlamenti Közgyűlése már működésének legelső éveiben is elismerte „a nemzeti kisebbségek jogai széleskörű védelme problémájának” jelentőségét.

Az Európa Tanács megalakulásáig visszavezethetők azok a törekvések is, melyek a kisebbségek védelmét szolgáló jogalkotásra irányultak. A folyamat több elakadást követően az 1980-as, majd még inkább a 80-as évek végén bekövetkezett közép- és kelet-európai politikai változások eredményeként az 1990-es évek elején gyorsult csak fel.

2.1. Az Európa Tanács bécsi csúcsértekezletén (1993. október 9.); amely meghatározza az Európa Tanács szerepét „az új Európában”, a részt vevő állam- és kormányfők a Bécsi nyilatkozat II. mellékletében (Nemzeti kisebbségek) „megerősítették elhatározásukat, hogy maradéktalanul megvalósítják a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó törekvéseket, amelyeket az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) koppenhágai, és más dokumentumai tartalmaznak” és megállapodtak, hogy a Miniszteri Bizottságnak javasolják:

„- a nemzeti kisebbségeket érintő tárgyalásokon és a határon túli együttműködésre vonatkozó egyezmények alkalmazásával kapcsolatban fogadja el a segélynyújtási követeléseket.”

2.2. A területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről szóló Keretegyezmény (ETS, No. 106, Madrid, 1980. május 21., hatálybalépés: 1981. december 22.) speciális (különleges) egyezménynek számít ebben a témakörben.

Ez a Keretegyezmény az országhatárok mentén fekvő területi önkormányzatok, illetve hatóságok közötti együttműködést hivatott elősegíteni. Az egyez-

mény a határ menti regionális tervezés, gazdaságfejlesztés, környezetvédelem és kulturális együttműködés vonatkozásában „megállapodás mintákat” is tartalmaz. Az állam- és kormányfők 1993. évi Bécsi nyilatkozatának értelmében szakértőkből álló kormányközi bizottság tanulmányokat és jogi dokumentumokat készít elő a helyi határokon átnyúló együttműködés megkönnyítése céljából. A keretegyezmény Kiegészítő jegyzőkönyvét 1995 végén nyitották meg aláírásra; hatályba lépett 1998. decemberében. A második Kiegészítő jegyzőkönyv olyan területi közösségek vagy hatóságok területközi együttműködéséről szól, amelyeknek nincs közös határuk. 1998. decemberében nyitották meg aláírásra.

2.3. A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartája (ETS, No. 148, Strasbourg, 1992. november 5., hatálybalépés: 1998. március 1.) igyekszik meggátolni ezen nyelvek kihalását azáltal, hogy ösztönzi azoknak a közéletben, társadalmi és gazdasági szövegekben való használatát, mind beszélt, mind írott formájukban, továbbá azáltal, hogy e nyelvek tanítására és tanulására bátorítja az embereket.

A kitűzött célok megvalósítása érdekében a Charta 14. cikkében - Határokon túli cserekapcsolatok - a Felek kötelezettséget vállaltak, hogy:

„a. olyan módon alkalmazzák a létező és olyan államokkal szemben fennálló kötelezettséget tartalmazó két- és több oldalú megállapodásokat, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják, vagy - ha szükséges - olyanok megkötésére törekednek, hogy azok segítsék elő az érintett államokban élő, azo-

nos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén;

b. a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekében megkönnyítik és/vagy támogatják a határokon túli együttműködést, különösen annak a területnek a regionális vagy helyi szervei közötti együttműködést, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.” Jugoszlávia még nem csatlakozott a Chartához.

2.4. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (ETS, No. 157, Strasbourg, 1995. február 1., hatálybalépés: 1998. február 1.) az első olyan jogilag kötelező nemzetközi okmány, amely teljes egészében a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik, és ezeknek a kisebbségeknek az általános védelmét szolgálja. A nemzeti kisebbségek létének védelmét tűzi ki célul a Felek területén. Az Egyezmény a nemzeti kisebbségek teljes és hatékony egyenlősége biztosítására törekszik azáltal, hogy olyan megfelelő feltételeket biztosít számukra, amelyek lehetővé teszik kultúrájuk és identitásuk megőrzését. Az Egyezmény meghatározza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéletben való részvételének elveit is.

Az Egyezményben foglalt elveket a csatlakozó államoknak tiszteletben kell tartaniuk. Ide tartozik a határokon átnyúló szabad kapcsolatépítés és békés együttműködés más országbeli, törvényesen ott élő személyekkel is.

A konvenció már a preambulumban kiemeli, hogy az Európa Tanács tagállamai és a többi aláíró állam -

abban az elhatározásban, hogy saját területeiken védelmezzék a nemzeti kisebbségek fennmaradását - az egyezmény kidolgozásakor figyelembe vették, „hogy a toleráns és virágzó Európa kiteljesedése nemcsak az Államok közötti együttműködéstől függ, hanem határokon átnyúló együttműködést kíván a helyi és a regionális közösségek között, az Államok alkotmányának és területi integritásának sérelme nélkül”.

A 9. cikkben a felek kötelezettséget vállalnak annak elismerésére, hogy „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a véleménynyilvánítási szabadsága magába foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, az eszmék megismerésének és közlésének szabadságát a kisebbség nyelvén, országhatárokon tekintet nélkül és hatósági szerv beavatkozása nélkül.”

A 17. cikk 1. pontjában a Felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy „nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más Államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös”.

A 18. cikk 1. pontja kifejezi a Felek azon törekvését, hogy - amennyiben szükséges „két- és többoldalú egyezményeket kössenek más Államokkal, kiváltképpen a szomszédos Államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét”. A cikk 2. bekezdésében pedig a

felek vállalják, hogy adott esetben „megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására”.

A konvenció alkalmazása a nemzeti szinten elfogadott törvények és a megfelelő joggyakorlat útján történik. Az Egyezmény gondoskodik a kötelezettségvállalások ellenőrzéséről is. Ennek értelmében a Miniszteri Bizottság egy szakértői bizottsággal közösen értékeli az Egyezményben foglaltak gyakorlati alkalmazását.

A Jugoszláv SZK 2001. május 11-én csatlakozott a kisebbségi Keretegyezményhez, azzal, hogy annak rendelkezései az ország számára 2001. szeptember 1-jén léptek életbe, és egy év után jelentést kell(ett volna) tenni az alkalmazásban elért eredményekről.

2.5. Az Európa Tanács keretében több olyan egyezmény is létrejött, amelyek közvetlenül nem tartalmaznak rendelkezést a nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolatairól, de amelyek közvetve ezeket is magukba foglalják, mint például:

2.5.1. Az Európai kulturális egyezménynek (ETS, No. 18, Párizs, 1954. december 19., hatálybalépés: 1955. május 5.) az a célja, hogy fejlessze Európa népei között a kölcsönös megértést, a kulturális sokféleségük kölcsönös értékelését, óvja az európai kultúrát, mozdítsa elő az egyes nemzetek hozzájárulását az ugyanazon alapértékeket tiszteletben tartó európai közös kulturális örökséghez, és bátorítsa különösképpen az Egyezményben részes felek nyelvének, történelmének és civilizációjának tanulmányozását. Az Egyezmény hozzájárul a koncentrált cselekvéshez azáltal, hogy bátorítja

az európai érdeklődésre számot tartó kulturális tevékenységet.

A JSZK 2001. február 28-án ratifikálta az egyezményt és az számára aznap hatályba is lépett.

2.5.2. A határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezmény (ETS, No 132.) Strasbourg, 1989. május 5., hatálybalépés: 1993. május 1.) a televíziós programok országhatárokat átlépő szabad forgalmának teremti meg a jogszabályi keretét, azáltal, hogy közös minimális szabályokat állapít meg olyan területekre, mint a program-összeállítás, reklám, szponzorálás és bizonyos egyéni jogok védelme.

Az adást sugárzó államra bízva annak biztosítását, hogy a sugárzott televíziós programszolgáltatások eleget tegyenek az Egyezmény rendelkezéseinek. Cserébe garantálja az adatszolgáltatások védelmének és átjátszásának szabadságát az Egyezmény minimális feltételeinek való megfelelés mellett.

Az Egyezmény vonatkozik minden határon átnyúló programra és a programoknak a részes államok egymás közötti átvételére, függetlenül a sugárzás műszaki eszközétől (műhold, kábel, földi átjátszók, stb.)

2.6. Az Európa Tanács számos más dokumentumában is állást foglalt a nemzeti kisebbségek határon átnyúló kapcsolatairól:

2.6.1. A véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságáról szóló Nyilatkozat (elfogadta: a Miniszteri Bizottság, 1982. április 29-én, 70. ülészakán) az 5. pontjában kimondja, hogy „az információ és a kommunikáció állandó fejlődésének elő kell segítenie – határookra való tekintet nélkül – az információk és esz-

mék kifejezésének, kutatásának, megszerzésének és közlésének jogát, bármely forrásból származzanak is azok”.

A Nyilatkozat a 8. pontjában kimondja, hogy az ET tagállamai tudatában vannak, hogy „a különböző természetű információknak a határokon keresztül való szabad áramlása és széles körű terjesztése a nemzetközi megértésnek, a népek egymáshoz való közeledésének, valamint a kultúrák kölcsönös gazdagodásának fontos tényezője”. Ezért (a II. a pontban) kinyilvánította, hogy az információ és a tömegkommunikáció területén egyebek között minden személy ama jogának védelme vezet - határookra való tekintet nélkül -, „hogy bármilyen forrásból származó információkat és eszméket kifejezésre juttassanak, kutathassanak, és azokat terjeszthessék az Emberi jogok európai egyezménye (Róma, 1950) 10. cikkében (Véleménynyilvánítás szabadság) foglalt feltételeknek megfelelően”;

2.6.2. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a kisebbségek jogaira vonatkozó 1134. (1990) sz. ajánlása szerint (IV. pont) „a kisebbségek számára lehetőséget kell biztosítani a szabad, békés és zavartalan kapcsolattartásra más államok olyan polgáraival, akikkel közös származás vagy örökség köti össze őket, anélkül, hogy ez sértené az államok területi integritását”.

Az ajánlás alapján (II. pont) a nyelvi kisebbségeknek jogosultaknak kell lenniük „az anyanyelvű információk megszerzésére, átadására, birtoklására, reprodukálására, terjesztésére és az anyanyelvi információcserére a területi határoktól függetlenül”.

2.6.3. A nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolattartására való jog ugyancsak kifejezésre jutott az ET 1201. (1993) sz. Ajánlásában az Emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvére vonatkozó szövegének 10. cikkében, melynek szövege a következő:

“Egy nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek joga, hogy az állam területi sérthetetlenségének tiszteletben tartásával szabadon és akadálytalanul kapcsolatot tartson fenn egy másik ország állampolgáraival, akiket etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok, illetve a kulturális önazonosság köti össze saját nemzeti kisebbségével.”

2.6.4. Az ET Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagországokhoz intézett, a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló, a 43. (1998) sz. Ajánláshoz csatolt mellékletében ajánlja:

„e) ezen hatóságok jogának elismerését, hogy más hatóságokkal együttműködjenek, amelyeknek ugyanolyan sajátosságai vannak, a kultúra vagy nyelv fejlesztése érdekében, amikor pedig határ menti hatóságokról van szó, határon túli kapcsolatok kialakítását, a szomszédos országokban lévő hasonló hatóságokkal való együttműködés létrehozása érdekében”.

3. Nemzeti jogszabályok

3.1. A más országokban kisebbségként elő nemzetrészekkel való kapcsolattartást számos európai ország egymás között sokoldalú- vagy kétoldalú egyezmény-

nyel, saját alkotmányával vagy egyéb jogszabályokkal is rendezte.

A Joggal a Demokráciáért Bizottság (ún. Velencei Bizottság) az Európa Tanács tekintélyes tudósokból álló konzultatív testülete 2001. október 19-20-án Velencében megtartott 48. teljes ülésén átfogó jelentést vitatott meg az európai országokban létező gyakorlatról és a kisebbségeknek nyújtott anyaországi kedvezményekről.

A velencei bizottság jelentése terjedelmes (mintegy 20 gépelt oldalból álló) dokumentum, amely tartalmazza a téma történelmi áttekintését, a kisebbségvédelem kétoldalú vonatkozásait, az anyaországon kívül élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére vonatkozó belső (nemzeti) törvényhozás (elemzés) és a hazai (belső) törvényhozásnak az európai normákkal való összeegyeztethetősége című részeket. Áttekinti az olasz, az osztrák, a görög, a szlovén, a szlovák, a bolgár, a román, az orosz valamint a magyar szabályozást és ezeket egymással összehasonlítja. A dokumentum a bizottság következtetéseivel és a forrásokra való utalásokkal fejeződik be. (Erről bővebben a Velencei Bizottság web-oldalán: www.venice.coe.int)

A magyar Országgyűlés a 2001. június 19-ei ülésnapján külön törvényt fogadott el fogadott el a szomszédos államokban élő magyarokról (LXII. törvény).

3.2. Jugoszláviai jogszabályok

A második világháború után a vajdasági magyarok minden magyarországi kapcsolata gyanús volt. Ez a gyanú az egyes időszakokban erősödött vagy gyengült

a két szomszédos állam viszonyától függően, de soha nem szűnt meg, és ma is fennáll.

A 2002. február 26-án elfogadott A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló szövetségi törvény (a JSZK Hivatalos Lapjának 2002. évi II. száma) 6. cikke külön rendelkezést tartalmaz „a nemzettársakkal való bel- és külföldi együttműködés jogáról”, mely szerint:

„A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság határain belül és kívül szabadon létesítsenek és fenntartsanak békés kapcsolatokat olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, különösen azokkal, akikkel közös az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk, vagy közös a kulturális örökségük.

Az állam kedvezményeket nyújthat az 1. bekezdésben foglalt jogok érvényesítése érdekében.”

A szövetségi törvénynek ez a rendelkezése teljesen összhangban áll az európai normákkal, más kérdés, hogyan valósul ez meg a gyakorlatban.

4. Kapcsolattartás az uniós csatlakozás után

Az Európai Unióban a határok csak a képzeletben léteznek. Addig azonban még bizonyos időnek kell eltelnie, sőt az Unió 2004-re tervezett keleti bővítése után az EU-val határos országok lakóinak számára automatikusan életbe lép a schengeni vízumrendszer is. Ebbe a körbe Oroszország, Ukrajna, Horvátország, Jugoszlávia és Fehéroroszország tartozik.

A Reuters brit hírügynökség által szeptember 26-án nyilvánosságra került dokumentumtervezet szerint az Európai Bizottság, az Unió „kormánya” egyszerűbb belépést szándékozik lehetővé tenni azon országok polgárainak, amelyek a bővítés után az EU-val határosak lesznek, és vízumkötelezettségük van.

A határ mellett élők egyfajta kishatár-átlépőt kapnának, amelynek az a célja, hogy ne keletkezzen új vasfüggöny Európa közepén. A bizottság dokumentuma felsorol néhány lehetőséget, amellyel a határ mentén élők élhetnek. Az egyik szerint az EU speciális beutazási engedélyt adna nekik, elsősorban az ingázóknak, de esetleg másoknak is. A beutazók a tervezet szerint egy meghatározott ideig, például hét napig tartózkodhatnak az Európai Unióban, de csak egy meghatározott régióban, például a határtól 25 kilométerig terjedő sávban. Egy másik pont szerint a határ mentén élők olcsó, többszöri belépésre jogosító vízumot kapnának, amely egy évig vagy akár tovább is érvényes.

A tervezetről a következő időszakban a 15 tagállam és a tagjelöltek is vitázni fognak, ez akár hónapokig is eltarthat. A végső szót az Európai Unió tagállamainak kormányai fogják kimondani.

Pandúr József, Magyarország jugoszláviai nagykövete a B92 Rádiónak október 15-én kijelentette, hogy a jövő év második felétől Magyarország vízumkényszert vezet be a jugoszláv polgárokkal szemben. Pandúr elmondta, a vízumok kiadása rendes folyamaton keresztül történik majd, s arra számítanak, hogy a belgrádi nagykövetség, valamint a szabadkai konzulátus havonta több ezer ilyen kérelmet bírál majd el.

5. Záradék helyett

A határon túli kapcsolatok kiépítésére, fenntartására és fejlesztésére vonatkozó jog ma már szerves része az európai tételes jognak. Ennek a jognak a tartozékát képezik a nemzeti kisebbségek határon túli kapcsolatai is.

Az utóbbi évtizedben ezek a kapcsolatok erőteljes fejlődésnek és terebélyesedésnek indultak, amely folyamatokhoz Jugoszlávia is (többé-kevésbé) csatlakozott a 2000. október 5.-i hatalomváltás után.

Erről tanúskodik az is, hogy szeptember végén Horgoson tartotta negyedik konferenciáját a Határ Menti Együttműködések és Fejlesztések Fóruma, amelynek a Magyarországot körülvevő hét ország szervezeteivel együtt mintegy 170 regisztrált részvevője és 37 bejegyzett civil szervezet tagja van. A fórum célja erősíteni a kapcsolatokat a határ két oldalán, ezért egyrészt a kapcsolatteremtésre, másrészt a helyben élők összefogására buzdít.

Október elején a civil szervezetek határ menti és regionális együttműködéséről szervezett tanácskozást a szabadkai székhelyű Helyi Demokrácia Központ, amelyen rész vettek Eszék, Temesvár, Tuzla, Szeged, Újvidék, Versec, Kikinda és Zombor civil szervezetei, illetve önkormányzatainak képviselői.

Egyre bővül a Duna–Dráva–Száva és a Duna–Maros–Körös–Tisza-eurorégió önkormányzati szerveinek és civil szervezetinek a regionális együttműködése is.

Az Európai Unió várhatóan a 2004-ben bekövetkező bővítéséig, tehát olyan megoldást kell találni, amely

nem akadály, hanem további serkentője lesz a határon átnyúló kapcsolatoknak. A diplomátáknak remélhetőleg sikerül valamilyen megoldást találniuk, amely legalább 2006-ig átmeneti rendezést nyújt.

Válogatott dokumentáció

- 1) Dokumenti KEBS 1975-1995, „Međunarodna politika”, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 1995.
- 2) Savet Evrope 1949-1996, „Međunarodna politika” i NIU „Službeni list SRJ”, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 1994.
- 3) Međunarodni dokumenti o zaštiti nacionalnih manjina i njihov pravni položaj u ustavnom poretku Jugoslavije, „Međunarodna politika”, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1994.
- 4) European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) (1985) ISBN 92-871-0804-8
- 5) European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106) (1983) ISBN 92-871-0021-7
- 6) Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159) (1995) ISBN 92-871-2915-0 and explanatory report
- 7) Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144) (1992). ISBN 92-871-2061-7
- 8) European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) (1993) ISBN 92-871-2210-5

- 9) Framework Convention for the Protection of National Minorities, and explanatory report (ETS No. 157) (1995) ISBN 92-871-2618-6
- 10) The minority question in Europe (1996) ISBN 92-871-2932-0
- 11) Asylum (1995) ISBN 92-871-2932-0
- 12) Study series on: „Local and regional authorities in Europe”, „Structure and operation of local and regional democracy”, „Transfrontier cooperation in Europe”, „European Regional Planning”.
- 13) EBESZ/OSCE (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet/Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi) <http://www.osce.org>
- 14) Európa Tanács (Council of Europe - Európa Tanács/Savet Evrope) www.coe.fr
- 15) Venice Commission (Velencei Bizottság Venecijanska komisija) www.venice.coe.int.
- 16) A helyi adottságok felkarolása, Magyar Szó, 2002. IX. 29., 1. és 7. oldal
- 17) Határ menti regionális együttműködés, Magyar Szó, 2002. X. 5., 16 oldal.