

# A Velencei Bizottság a kisebbségi törvénytervezetekről<sup>1</sup>

---

ELEONÓRA SÁNDOR  
THE VENICE COMMISSION ON THE BILLS ON MINORITY LANGUAGES

061.24(4):342.7  
342.724  
341.234

Keywords: minority rights, recommendations of the Venice Commission, bills on minority language use in Hungary, Moldova, Ukraine, Latvia and Romania.

---

Az alábbi áttekintés a Velencei Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) azon, a kisebbségi jogokra vonatkozó állásfoglalásairól kíván képet adni, amelyeket a Bizottság a hozzá véleményezésre benyújtott egyes kisebbségi törvénytervezetek kapcsán alakított ki. A Bizottsághoz annak megalakítása óta (1990) több ország is fordult azzal a kéréssel, hogy szakértői véleményt fogalmazzon meg az előkészítés különböző stádiumaiban található törvényjavaslatokról: Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Moldova, Lettország, Montenegró, Ukrajna, Románia, Magyarország. Ezzel a Bizottság kisebbségekkel kapcsolatos munkája nem merült ki, hiszen készített több tematikus analízist is a kisebbségek helyzetének kezeléséről (pl. a kisebbségi képviselő és a választási szabályok összefüggéseiről, a kisebbségvédelemről a szövetségi államokban, az anyaországok és kisebbségeik viszonyának szabályozásáról, a kisebbségi jogok és az állampolgárság viszonyáról, az etnopolitikai konfliktusok kezelésének alapelveiről stb.), illetve a Bizottság nevéhez fűződik az első európai kisebbségvédelmi egyezménytervezet kidolgozása (1991). Fontos megjegyezni, hogy a Bizottság szorosan együttműködik az EBESZ Kisebbségi Főbiztosával, több alapvető jelentőségű iránymutatás (nemcsak a kisebbségekkel foglalkozók) a két intézmény közös munkájának az eredménye. Támazkodik a Bizottság a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta monitorozó bizottságának jelentéseire és ajánlásaira is. A kisebbségekkel foglalkozó valamennyi típusú dokumentumból maga a Bizottság készített vademecumot, amelyet az elképzelések szerint rendszeresen kiegészít majd – az utolsó válogatás 2007-ben zárult (*CDL-MIN[2007]001*). Ez az „útmutató” tematikai felosztásban (definíció, felsorolás, elismerés, tagság, kollektív jogok, pozitív diszkrimináció, közvetlen és közvetett diszkrimináció, nyelvi jogok, autonóm képviselő, hivatalokhoz fűződő viszony és részvétel a közügyek intézésében, választási kérdések) közli a Bizottság alapvető fontosságúnak ítélt, általános jellegű kisebbségpolitikai megállapításait. Ez tehát egyfajta tézisgyűjtemény, de mint ilyen, kevésbé világítja meg a Bizottság munkamódszereit az egyes

---

1. Az írás a szlovák nyelvtörvény véleményezése előtt készült.

törvényjavaslatok elbírálásakor, mint maguknak a véleményeknek a tanulmányozása. Mivel az alábbi áttekintés célja éppen egyfajta gyakorlati segítség lenne azoknak, akik Szlovákiában készítenek elő törvénytervezeteket, alább a Bizottság tervezeteiről készült véleményeket tekintjük át röviden. Pontosabban azokat, amelyek a szlovákiai helyzetre tekintettel a leginkább relevánsak – szem előtt tartva egyrészt azt, hogy az eddig már megismert javaslatok milyen elképzeléseket vázolnak egy kívánatos törvényi rendezésről, másrészt azt, hogy a volt Jugoszlávia utódállamaiban elfogadott törvények, azok elbírálása a Bizottság részéről egy rendkívüli, háború utáni helyzetet tükröznek, így aligha valószínű, hogy politikai szempontból Szlovákiában követhető példákat jelentenek. Elsősorban és mindenekelőtt azt szeretné ez az áttekintés kiemelni, hogy a Bizottság szemszögéből melyek azok a problémás kérdések, amelyek megválaszolására – függetlenül a biztosítani kívánt kisebbségi jogok mértékétől, ami politikai döntés függvénye – mindenképpen különös gondot kell fordítania a törvényalkotónak.

## A magyarországi kisebbségi törvény tervezetéről

A Bizottság kifogásolta a törvénytervezet azon részét, amely szerint a törvény hatálya a Magyarországon legalább 100 éve élő kisebbségekre terjed ki. A technikai nehézségek mellett, amelyek az ilyen időhatár-számítással együtt járnak, a Bizottság az egész kritériumot mint olyat kétségesnek találta, és emlékeztetett arra, hogy a Bizottság egyezménytervezetében található kisebbségmeghatározás ilyen nem tartalmaz.

A javaslat értelmében a törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, bevándoroltakra, tartós lakhellyel rendelkező idegenekre, hontalanokra. Ez a rendelkezés, mivel a törvény egyébként is csak a magyar állampolgárokra vonatkozna, feleslegesnek tűnik. Ugyanakkor a Bizottság szerint a naturalizált menekültektől és bevándorlóktól nem lehet megtagadni egy létező nemzeti kisebbséghez, etnikai csoporthoz csatlakozás jogát, mert ez diszkriminációt jelenthetne.

A törvénytervezetből az következik, hogy mindenki számára biztosítani kívánja a szabad identitásválasztást – jelentsen ez bár a többséghez vagy bármely kisebbséghez való csatlakozást. Amennyiben a csatlakozás akadályozásának tilalma az államra vonatkozik, a rendelkezés indokolt. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, nem lenne helyes korlátozni a kisebbségi, magánjogi szervezetek jogát arra, hogy maguk döntsenek a tagságra vonatkozó szabályaikról.

A kisebbséghez tartozásra vonatkozó személyes adatok védelmét kimondó rendelkezés kapcsán a Bizottság figyelmeztetett, hogy ellentmondás feszül a kisebbségi státusból fakadó jogok védelme és azon adatok titkosítása között, amelyek az adott jogokat megalapozzák.

A szülőföldhöz való jog kapcsán a Bizottság úgy véli, hogy amennyiben ennek a jognak része a szülőföldre való visszatérés is, indokolt egyéb feltételeket is megszabni e jog alkalmazására, ellenkező esetben ugyanis jogsérelem érheti az adott területen időközben jogszerűen letelepedett lakosságot. Ugyancsak indokolt körülhatárolni a hagyományok ápolására való jogot, ugyanis némely kisebbségi hagyományok emberjogi szempontból elfogadhatatlanok lehetnek.

A parlamenti képviselőkhöz való jog a Bizottság szerint a legfontosabb jogok egyike egy demokratikus társadalomban, ezért felvetődik a kérdés, hogy helyes-e ennek a kérdésnek a megoldását későbbre halasztani, további törvényi szabályozás tárgyává tenni.

## A moldovai kisebbségi törvény tervezetéről

A Moldovai Köztársaság kisebbségi törvényének tervezetéről a Velencei Bizottság több tagja külön-külön készített véleményt, a plénum ezekről számunkra ismeretlen okokból nem foglalt állást, tehát nincs bizottsági vélemény.

A svájci Giorgio Malinverni elégtelennek találta a kisebbség definícióját, amely szerint kisebbség a többségtől eltérő etnikai eredetű csoport. Szükséges definiálni meghatározó jellemzőit, és tisztázni, hogy ezek közé tartozik-e az állampolgárság is. Hasznos lenne leszögezni, hogy a közigazgatási vagy választási körzetek kijelölésekor az állam tekintettel lesz, amennyire ez lehetséges, a kisebbségekre, legalább azokon a területeken, ahol koncentráltan élnek. Az anyanyelvű oktatás, illetve az anyanyelv oktatása nem elhanyagolható anyagi terhet ró az államra. Ezért nehéz lenne ezt a jogot minden kisebbség számára biztosítani – a kedvezményezettek körét a jelentősebb létszámú kisebbségekre kell szűkíteni. A kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosításáról szóló rész túl általános, nem rendelkezik arról, hogyan jön létre a képviselő. A törvényjavaslatból hiányzik a benne foglalt jogok betartásának felügyelete. Vajon ebből az következik-e, hogy a kisebbséghez tartozók bírósági úton kényszeríthetik ki jogaik érvényesítését? Amennyiben nem, egy ad hoc monitorozási rendszer szükséges.

A belga J. C. Scholsem azt kifogásolta, hogy a javaslatban nem konzisztens módon keveredik a kollektív és egyéni jogi megközelítés, ami esetenként implementációs problémákat vethet fel. Így pl. az az egyéni jogi szempontú rendelkezés, amely szerint a kisebbségi társulások egyenrangúak és egyik sem minősítheti önmagát az adott kisebbség kizárólagos képviselőjének, ellentmondásba kerülhet azzal a rendelkezéssel, amely konzultációs kötelezettséget ír elő a minisztériumoknak és a helyi hatóságoknak – hogyan zajlik majd a gyakorlatban a konzultáció a nagyszámú szervezettel?

## Az ukrainai kisebbségi törvénytervezetéről (2004)

Az ukrán kormány egy kerettörvény tervezetét készítette elő, amelyet több körben is vizsgált a Bizottság, illetve az EBESZ. Az utolsó változatról kialakított bizottsági állásfoglalás kifogásolja, hogy nem világos a jogszabály helye a jogrendben – megoldás lehetne, ha egyértelmű rendelkezést tartalmazna arról, hogy *lex specialis*ről van szó, illetve ha útmutatást tartalmazna a végrehajtó törvények és rendeletek meghozatalának módjáról. Hasznos lenne azt is jelezni a törvényben, milyen eszközökkel kívánja Ukrajna megvalósítani a megfogalmazott szándékokat és célkitűzéseket.

Ahogy más országokkal kapcsolatban, úgy Ukrajna esetében is úgy véli a Bizottság, hogy a nemzeti kisebbség általános definíciójából kihagyandó az állampolgárság mint kritérium; az csak egyes politikai jogokkal összekapcsolva indokolt (választás, közhivatali tisztségek).

A javaslatban felsorolt tényleges jogok nagyjából összhangban vannak a Keretegyezménybe foglalt alapelvekkel, ám a nyelvhasználati jogok túl szűkre szabottak: az anyanyelvet csak a helyi hatóságoknál lehetne használni és csak ott, ahol az adott kisebbség arányszáma meghaladja az 50 százalékot. Üdvözlendő a helyi hatóságok mellett működő kisebbségi tanácsadó szervek felállításának szándéka, de kérdéses azok hatáskörének a helyi szintre való korlátozása. Feltételez a javaslat egy központi kisebbségi tanácsadó testületet is, ennek felállítása, hatáskörei azonban további pontosításra szorulnak.

A javaslat említést tesz a kisebbségek jogáról a közügyekben való részvételre, anélkül azonban, hogy bármilyen, e cél eléréséhez vezető specifikus eszközt vázolna.<sup>2</sup>

## A lettországi kisebbségi törvénytervezetről

A Bizottság olasz tagja, Sergio Bartole analízisén alapuló véleménye általános megállapításként figyelmeztet arra, hogy mivel az ország ratifikálta az Európa Tanács Keretegyezményét, nem a legmegfelelőbb lépés egy újabb *kerettörvényt* elfogadni a Keretegyezményből következő állami kötelezettségvállalás biztosítására, és főleg nem a kisebbségi jogok hatékony gyakorlásának biztosítására.

Elismeréssel nyugtázza a vélemény azt, hogy a nemzeti kisebbség definíciója nem tartalmazza az állampolgárságot, összhangban a Keretegyezmény Szakértői Bizottságának törekvésével minél szélesebben interpretálni a fogalmat – bár a törvénytervezet más részei ennek a definíciónak ellentmondanak, sőt, az alkotmány is csak az állampolgároknak garantálja a kisebbségi jogokat. A jogbiztonság érdekében a Bizottság szerint fontolóra kellene venni az alkotmány idevágó cikkeinek módosítását.

A törvénytervezet egyértelműen kimondja a kisebbségi nyelv használatának, a kisebbségi nevek használatának, a kisebbségi szimbólumok használatának, illetve a kisebbségi ünnepek megtartásának jogát. A nyelvhasználati és egyéb jogok közül azok, amelyek minden további pontosítás nélkül, közvetlenül alkalmazhatók, nem kifogásolhatók. Vannak azonban olyan rendelkezések is, amelyek további szabályozást igényelnek, mint pl. a hivatali nyelvhasználat. Ezek a törvényben nem eléggé világosak, illetve nehezen indokolható korlátozásokat tartalmaznak. Pl. a kisebbségi nyelvhasználat „az államnyelv használatát szabályozó törvények sérelme nélkül” valósulhat meg, hasonlóan fogalmaz az utca- és egyéb táblákra, illetve az oktatásra vonatkozó rész is.

A hivatali nyelvhasználat fontosságára tekintettel aggodalmasnak vélik a szakértők, hogy a hivatalok válaszadási kötelezettsége úgy van megfogalmazva, hogy az kisebb-

2. A törvényjavaslat, amelyet a Bizottság 2004-ben véleményezett, nem került elfogadásra. 2010-ben egy újabb ukrain javaslat került a Bizottság elé, amely 2011 márciusában tette közzé az állásfoglalását (CDL-AD[2011]008). Ennek érdekessége, hogy a Bizottság részletesen kitér benne az államnyelv integrációs szerepe szükségességének fenntartására. Erre az adott okot, hogy bár az ukrán alkotmánnyal összhangban a törvényjavaslat is egyedüli államnyelvként említi az ukrán nyelvet, a törvényjavaslat konkrét rendelkezéseiből az orosz nyelv teljes egyenrangúsításának szándéka tűnik ki (nemcsak az ukrán, hanem a kisebb létszámú kisebbségek nyelvének rovására is), ami a konkrét ukrain helyzetben a Bizottság szerint a nyelvi megosztottság erősödését eredményezheti.

ségi nyelven vagy „mindkét fél számára elfogadható” nyelven történik. Ez a megfogalmazás felveti a kérdést, vajon az állam valóban kész-e a kisebbségi nyelvet bíró hivatalnokok alkalmazását biztosítani. Tovább rontja a helyzetet, hogy a nyelvhasználati jog gyakorlása tulajdonképpen a hivatalnokoktól függ, akik „amennyire ez lehetséges” kisebbségi (vagy akceptált) nyelven válaszolnak. A Bizottság úgy véli, a javaslat itt pontosításra szorul: pontosan meg kell határozni, melyek a „jelentős számban kisebbség lakta területek”, ahol használható a nyelvük a hivatalos érintkezésben, illetve kitéhetők feliratok kisebbségi nyelven, s pontosítani az adminisztratív eljárást, amely szerint kisebbségi nyelvű beadványok benyújthatók. A kisebbségi nyelvű helységnévtáblák kihegyezése tilalmának „indokoltsága kérdéses”.

A Bizottság üdvözlendőnek mondja, hogy az új törvény megszünteti a kisebbségi kulturális szervezetek külön szabályozását, ami kizárja a diszkrimináció lehetőségét. A kisebbségi kulturális örökség védelméhez való jog további jogszabályi pontosítást igényel.

Az anyanyelvi oktatással foglalkozó részek ismét csak pontosításra szorulnak, amennyiben ez esetben is szükséges definiálni a jelentős számú kisebbség által lakott területeket (ahol, amennyiben ilyen kérés megfogalmazódik és valós igény merül fel, lehetséges az anyanyelvű oktatás), illetve a kis létszámú kisebbség lakta területeket, ahol az anyanyelv oktatása lehetséges. Ugyancsak meg kell határozni a pontos menetet annak, hogy hogyan bírálják el a kérelmeket, hogy alakulnak meg az iskolák stb. Az állásfoglalás arra is rámutat, hogy az oktatási törvény ugyancsak előterjesztett javaslata, ha elfogadásra kerül, szervezési-működési szempontból hátrányos helyzetbe hozza a kisebbségi nyelvű iskolákat. Fontos ezért a két javaslat harmonizálása, az eljárási szabályok tisztázása. A kisebbségi jogok garanciáit gyöngítheti az is, hogy a törvény egyes jogok kapcsán megengedő módot használ („may”), széles mérlegelési jogot ruházva ezzel a hatóságokra.

A Bizottság végül sajnálkozását fejezi ki amiatt, hogy a törvényjavaslat teljességgel mellőzi a kisebbségek képviselőitől a törvényhozásban, a végrehajtó hatalomban, az igazságszolgáltatás szerveiben.

Összefoglalójában a Bizottság hangsúlyozza, hogy a kerettörvény jellegű javaslat sem a létező jogszabályoknak nem alternatívája, sem a Keretegyezmény megfelelő implementációjának szerepét nem tölti be. Ellenkezőleg, egy új kerettörvény tovább késlelteti az implementációt, miközben, elvben legalábbis, a Keretegyezményben foglalt vagy abból következő kötelezettségeket az államnak a ratifikáció pillanatától teljesítenie kellene. A hatékony kisebbségvédelmet biztosítani hivatott törvénynek konkrétan kell lennie mind a benne foglalt jogok, mind azok hatékony érvényesítése tekintetében. Amennyiben egyes területek szabályozását más törvények hatáskörébe utalja, az adott jogok lényegét akkor is bele kell foglalni a kisebbségi törvénybe.

## A román kisebbségi törvény tervezetéről (2005. október)

A lett törvénytervezettel szemben a román előterjesztés igen részletes, mivel a javaslatba belekerültek a más törvényekben már megfogalmazott kisebbségi jogok is, néha eltérő szóhasználattal. Ezt a formát a román kormány azért választotta, hogy a törvény „teljesebb képet nyújtson a kisebbséghez tartozók létező jogairól és rendelkezésükre

álló eszközökről”. Bár ez felvet jogértelmezési problémákat, főleg amikor azt kell megítélni, melyik norma tekintendő *lex specialis*nak, a Bizottság úgy véli, hogy egy átfogó törvény elfogadása kifejezi az állam elkötelezettségét, jelentősen hozzájárul a demokratizálódási folyamathoz. Mivel a törvényjavaslat a kulturális autonómia bevezetése kapcsán több új intézmény létrehozását irányozza elő, a hatáskörök tisztázása rendkívül fontos, s e tekintetben nem lehet csak a *lex specialis derogat generali* elvére hagyatkozni.

A nemzeti kisebbség fogalma definíciójának törvénybe foglalása a Bizottság szerint sem a jogszabály végrehajtása, sem a nemzetközi jog szempontjából nem elengedhetetlen feltétel, de nem is elfogadhatatlan. Az viszont követelmény, hogy a definíció ne eredményezzen önkényes és indokolatlan megkülönböztetést. Ebből a szempontból problematikus a javaslatban foglalt definíció azon része, amely szerint csak a modern román állam megalakulása óta az ország területén élő közösség minősülhet nemzeti kisebbségnek; a javaslat egyben tételesen felsorol 20, nemzeti kisebbségnek minősülő közösséget. A felsorolást a törvényből ki kell hagyni, de legalábbis csak példászerű felsorolássá alakítani, és az illetékes hatóságokra, végső soron a bíróságokra bízni, mely közösséget ismerik el „nemzeti kisebbségnek”.

A definícióval kapcsolatban felvetődik az állampolgárság mint feltétel kérdése is. Az állampolgárság megkövetelése indokolt a politikai jogok, főleg a parlamenti képviselőkhöz való jog esetében, de kevésbé indokolható a kulturális és oktatási jogok vonatkozásában. A Bizottság javaslata szerint ezért az állampolgárságot mint feltételt nem a nemzeti kisebbség definíciójába kell belefoglalni, hanem azt kellene meghatározni, hogy mely specifikus jogok azok, amelyekkel csak az állampolgársággal rendelkező kisebbségi személyek élhetnek. Ezt a megoldást alkalmazva elkerülhető pl. az, hogy a törvény antidiszkriminációs passzusai csak az állampolgárookra vonatkozzanak. Az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzéséhez, ápolásához, kifejezéséhez való jogot ugyancsak „nehezen elfogadható” az állampolgárookra szűkíteni. Megkérdőjelezhető az idegen állampolgárságúak – de minimum azon idegenek, akik valamely elismert nemzeti kisebbséggel azonos nemzetiségűek – kizárása a kulturális autonómiából.

A nyelvi jogok érvényesülése érdekében a javaslat kitér az érintett köztisztviselők nyelvi képzésének szükségességére, illetve tolmácsok biztosítására. A Bizottság szerint itt is szükséges a pontosítás: milyen körülmények között, milyen esetekben melyik megoldás alkalmazandó? A nyelvi jogok esetében is indokolhatatlan, miért ne élvezhetnék azokat az állampolgársággal nem rendelkezők (pl. anyakönyvezés, igazságszolgáltatás, szociális és egészségügyi szolgáltatások), vagy az idegenek miért ne számíthatnának bele a „jelentős létszám” elérésébe.

Az elképzelések szerint a javaslatot alkotmánytörvény formájában fogadja majd el a parlament. Ennek a ténynek azonban nincs hatása a bíróságok előtti esetleges eljárásokra – e tekintetben viszont igen fontos, hogy a törvény pontosan megkülönböztesse a kormányra vonatkozó programjellegű kötelezettségeket a bíróságokon egyének által érvényesíthető jogoktól. A tisztázatlanság konfliktusokhoz vezethet pl. az oktatási vagy kulturális jogok területén, ahol a javaslat széles (egyetértési vagy konzultációs) jogkört biztosít a közösség reprezentatív testületei számára, viszont nem tér ki azon

egyének jogvédelmi lehetőségeire, akiket a kollektív jogokból fakadó döntések esetleg negatívan érintenek (pl. az iskolaigazgatók kinevezésekor adódhat ilyen helyzet).

A törvényjavaslat külön fejezetben foglalkozik a „választási” kisebbségi szervezetek jogállásával, tehát azokkal a kisebbségi szervezetekkel, amelyek a törvényhozási (helyi és parlamenti), illeti elnökválasztáson a politikai pártokhoz hasonló jogosítványokkal vehetnek részt. A Bizottság ezek bejegyzési feltételeit elfogadhatatlanul szigorúnak tartja annak elismerése mellett is, hogy az ilyen szervezetek természetesen szigorúbb megítélés alá esnek, mint az egyéb önkéntes társulások. (Az ilyen szervezet tagsága el kell érje az adott kisebbség utolsó népszámlálás szerinti létszámának min. 10 százalékát; amennyiben a 10 százalék abszolút számokban eléri vagy meghaladja a 25 ezret, a tagok legalább 25 megyében kell éljenek úgy, hogy egy megyében sem lehet a taglétszám 300-nál kisebb.) A feltételek favorizálják a már parlamenti hellyel rendelkező csoportokat, nem teljesítik az arányosság és szükségesség kritériumát (különösen akkor, ha figyelembe vesszük a helyi választásokon való részvétel lehetőségét is, valamint azt, hogy a bejegyzett szervezetek szereznek jogot a Kisebbségi Tanácsban való részvételre, támogatási alapok kezelésére, állami támogatásra). A Bizottság áthidaló javaslata szerint külön kellene választani a választásokon való részvétel és az egyéb jogosultságok kritériumait. Igen pozitívan értékeli a Bizottság viszont azt, hogy a kulturális autonómia szerveinek, az ún. nemzeti tanácsoknak a megválasztásában nem csak az így regisztrált kisebbségi szervezetek vehetnek részt. A kisebbségi listákkal és választásokkal kapcsolatos adatvédelmi problémákat is meg kell oldani, nem elegendő az általános adatvédelmi szabályokra hivatkozni.

A román törvényjavaslat arra is kitér, hogy a fentebb definiált kisebbségi szervezet tagságából legfeljebb 25 százalék lehet a nem az adott kisebbséghez tartozó személy, illetve tiltja, hogy ugyanazon személy egy és ugyanazon kisebbség két különböző szervezetének is tagja legyen. Ezeknek a feltételeknek az ellenőrzése a Bizottság szerint a gyakorlatban rendkívül nehéz, emellett sérthetik az Európai Emberi Jogi Egyezmény 11. cikkét is az egyesülés szabadságáról. A parlamenti és elnökválasztás esetét kivéve jogosulatlan a külföldi állampolgárok kizárása is a kisebbségi szervezeteiből.

A törvényjavaslat 5. fejezete a kulturális autonómiával és annak intézményeivel foglalkozik. Ezzel kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy a kisebbségi kulturális autonómiának ugyan nem létezik nemzetközileg általánosan elfogadott modellje, de a Keretegyezmény szakértői bizottsága több országértékelésben a Keretegyezmény 15. cikke egyik lehetséges implementációs eszközének minősítette a kulturális autonómiát, és a kisebbségi identitás megőrzése hasznos eszközként említik azt az EBESZ lundi ajánlásai is. Ezért általánosságban a kulturális autonómia modellje pozitív és hasznos eszköze lehet a kisebbségek közéletben való részvétele megerősítésének – hogy ez igaz-e Romániára nézve is, annak megválaszolása kizárólag a helyi politikai döntéshozókra tartozik.

A javaslat értelmében a kulturális autonómia testületeit részben konzultációs, részben egyetértési jogok illetik meg – egyetértési jog főleg az oktatási, kulturális, hírközlési intézmények vezető dolgozóinak kinevezésekor, a kinevezés jóváhagyásakor vagy a kinevezendő személyre tett javaslatok benyújtásakor. További pontosítás nélkül ezeknek a kollektív jogoknak a végrehajtása aggályos lehet a köztisztviselői, közhivatalnoki

állások pályázat útján történő betöltése, az elutasított személyek jogorvoslati lehetőségei szempontjából.

A kulturális autonómia új intézmények létrehozását feltételezi, amelyek széles jogkörökkel rendelkeznek majd az oktatás, kultúra, médiák, történelmi emlékek, kulturális örökség kezelése területén. Bár a javaslat leszögezi, hogy ezek jogalanyisággal bíró közigazgatási hatóságok, a Bizottság szerint azt is tisztázni kell, jogosultak lesznek-e rendeleteket hozni, ha igen, hogyan lehet ezeket megtámadni, illetve hogy a hatóságok szervei milyen felelősséget viselnek.

Ugyancsak részletesen szabályozni kell a Kulturális Autonómia Tanácsok és az állami szervek viszonyát, viszonyukat a Nemzeti Kisebbségek Tanácsához, a nemzeti kisebbségi szervezetekhez stb., elkerülendő a hatásköri átfedéseket és az eljárási tisztázatlanságokat. A törvényjavaslat szerint a kulturális autonómia intézményeit adóbevételekből fogja fenntartani az állam, nyitva marad azonban a kérdés, hogy milyen lesz ennek az adónak a jellege, ki fogja fizetni, milyen kulcs szerint kerül elosztásra.

Amint az a fentiekből kiderül, a Bizottság a nemzetközi jog jelenlegi állásának megfelelően elismeri, hogy az egyes országoknak széles mérlegelési jogkörük van a kisebbségi jogok vonatkozásában, lényegében az adott ország politikai döntéshozóira bízva, hogy milyen mértékű jogokat biztosítanak a Keretegyezményben megszabott minimális követelmények betartása mellett, megmaradnak-e az egyéni jogok szintjén, vagy kollektív jogokat is bevezetnek-e. Az is belügy, vajon az adott javaslatokat egyszerű, avagy alkotmánytörvényként kívánják-e az országok elfogadni, hogy egy átfogó törvényben próbálják-e meg rendezni a kérdés valamennyi vonatkozását.

- Ami a Keretegyezménynek megfelelő minimális követelményeket illeti, a Bizottság Ukrajna esetében emelt kifogást a nyelvi jogok mértékét illetően: az 50 százalékos meghaladó kisebbségi arányszám mint a hivatali nyelvhasználat feltétele ellentétes a Keretegyezménnyel, amely ilyen kontextusban a „jelentős szám” kifejezést használja. A romániai javaslatot értékelve ugyanakkor a 20 százalékos arányszámot megfelelőnek, a nemzetközi gyakorlatnak megfelelőnek vélelmezi a Bizottság.

- Nyilvánvalóan politikai kérdés az, hogy egy kisebbségi törvény alkotmánytörvény vagy egyszerű törvény formájában kerül-e elfogadásra - fontos viszont az, hogy a szubsztantív jogok bírósági úton kikényszeríthetők legyenek, illetve a kormányra vonatkozó, programjellegű vállalások teljesítésének módjáról legalább vázlatosan rendelkezzen a törvény.

- A kikényszeríthetőség, a hatékony jogvédelem nem biztosított, ha valamely ország csak kerettörvényt fogad el úgy, hogy az nem tartalmaz garanciákat, útmutatást a végrehajtó törvények kidolgozására, a kidolgozás módjára. Igen fontos a Bizottság Lettországgal kapcsolatos megállapítása, miszerint egy olyan ország esetében, amely egyébként már ratifikálta a Keretegyezményt, egy kerettörvény jellegű jogszabály előterjesztése tulajdonképpen csak a Keretegyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtásának további halogatását eredményezheti. A későbbiekben elfogadandó végrehajtó törvények körülírásának elmulasztása a Bizottság figyelmeztetése ellenére vezethet pl. olyan szituációhoz, mint a magyarországi kisebbségek parlamenti képviselőinek megoldatlansága.

– Mint ismert, a Keretegyezmény nem tartalmazza a nemzeti kisebbség definícióját, és a Bizottság is azon az állásponton van, hogy az nem feltétlenül szükséges az egyes országok törvényei szintjén sem. Amennyiben mégis a definíció kidolgozása mellett dönt a törvényalkotó, tekintettel kell lennie a fejlődés dinamikájára – az adott pillanatban létező kisebbségi struktúra nem örökéletű –, a diszkrimináció tilalmának elvére, az ENSZ által elfogadott alapelvekre, miszerint valamely kisebbség léte nem a kormányok akaratának függvénye, hanem ténykérdés. A Bizottság ebből kiindulva ellenzi az olyan definíciókat, amelyek – mint a magyar vagy a román – megszabják az ország területén történt letelepedés határidejét (ezen követelmény teljesítésének az ellenőrzése a gyakorlatban egyébként is igen nehezen kivitelezhető). Ennél is határozottabban kifogásolja az „elismert” kisebbségek tételes felsorolását, ami általában népszámlálási adatokra szokott támaszkodni, miközben a nemzetiségre vonatkozó kérdésfeltevés évtizedenként változik és más-más eredményeket produkál. A nemzetközi jog jelen állás szerint ugyan védhető, de inkább kerülendő az állampolgárságot mint kritériumot is belefoglalni a definícióba. Ellenkező esetben előállhat olyan helyzet, hogy a kisebbségi törvényekben szereplő antidiszkriminációs kitételek hatálya csak az állampolgárookra fog vonatkozni, ami nyilvánvalóan abszurdum.

– A rugalmas definíció követelményéből nem következik, hogy az államoknak a gyakorlatban nehezen vagy egyáltalán nem teljesíthető kötelezettségeket kell vállalniuk. Ellenkezőleg, a Bizottság a román és a moldáv javaslatról készült véleményében is kötelezettségszűkítést javasolt egyes jogokkal kapcsolatban, mivel úgy vélte, hogy Moldávia nem tudna minden kisebbségnek, mindenütt, minden körülmények között anyanyelvű oktatást biztosítani, ill. hogy Románia nem lenne képes a kisebbségekhez tartozó személyek számára az ország egész területén biztosítani az anyanyelvű házasságkötést.

– Az állampolgársági feltétel elhagyása és a túlméretezett kötelezettségvállalások közötti feszültséget a Bizottság úgy javasolja áthidalni, hogy a törvényben felsorolt konkrét jogoknál kell megszabni, azok mindenkire, vagy csak az állampolgárookra vonatkoznak-e.

– Az állampolgársági kritérium elhagyása mellett a Bizottság azzal is érvel, hogy akár a nyelvi vagy oktatási jogok esetében is kevésbé indokolt ezek élvezetéből kizárni minimálisan azokat az állampolgársággal nem rendelkező személyeket, akiknek nemzetisége azonos valamely őshonos nemzeti kisebbségével. Az ilyen idegeneket a nemzeti kisebbséghez kellene számítani akkor is, amikor valamilyen százalékban megadott létszám elérése a kérdés.

– A kisebbségi jogok hatékony végrehajtása lehetetlen pontos procedurális szabályok nélkül. A Bizottság erre szinte valamennyi véleményében rámutatott, legyen szó nyelvi, oktatási, részvételi jogokról. Az egyértelmű eljárási szabályok hiánya nemcsak jogbizonytalansághoz vezet a kedvezményezettek oldalán, de azt is kérdésessé teszi, kész-e az állam a megfogalmazott jogok gyakorlati biztosítására.

– A hatékony jogvédelem része a kisebbségi törvény(ek) beillesztése a jogrendbe. Amennyiben alkotmánytörvényről van szó, tisztázni kell hatását a már hatályos jogszabályokra, ha egyszerű törvényként fogadják el, úgy világosan deklarálni kell, hogy jellegét tekintve *lex specialis*. Ez azonban önmagában nem elegendő; ügyelni kell a törvények összehangolására, a végrehajtó intézmények hatáskörei közötti átfedések kiküszöbölésére.

– Amennyiben a kisebbségi törvény kollektív jogokat is bevezet, gondoskodni kell a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogainak tiszteletben tartásáról, az autonómia intézményeinek döntéseivel szembeni jogorvoslat lehetőségeiről.

– A kollektív jogok bevezetése esetén a kisebbségeket reprezentáló szervezeteket érintő választási, támogatási stb. szabályokat úgy kell kialakítani, hogy azok ne favorizálják egy-egy kisebbség egyetlen szervezetét.

Mindent összevetve, a bizottsági vélemények lényegét úgy lehetne összefoglalni: az államok olyan, a nemzetközi minimumnak tekintett szintet meghaladó kötelezettségeket vállaljanak, amelyeknek eleget tudnak és komolyan eleget is akarnak tenni. Végül hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság véleménye csak ajánlást jelent az országok számára. Mint az eddigi tapasztalatok is mutatják, bár az érintett országok saját kezdeményezésük alapján kérik fel a Bizottságot a szakértői együttműködésre, az elkészült szakvéleményt mégis gyakran figyelmen kívül hagyják. Általában a kisebbségeik kárára.

ELEONÓRA SÁNDOR

The Venice Commission on the bills on minority languages

The aim of the article is to provide a picture on the positions of the European Commission for Democracy through Law, known also as the Venice Commission, regarding bills on regulation of minority rights. The author points out that the Commission, in its work, relies on the reports of the institutions of Council of Europe responsible for monitoring, as well as on the activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities. She does not focus primarily on the general findings of the positions of the Commission on minority protection, but warns on those parts of its documents that can prove to be pitfalls of the enforceability of the examined draft bills in practice, and on the problems that should be especially considered by the Slovak law-makers.