

KETTŐS VAGY TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG A BOLZANÓI AJÁNLÁSOK ÉS A LJUBLJANAI IRÁNYELVEK TÜKRÉBEN

JUHÁSZ Hajnalka
stratégiai főreferens (KIM)

A 1990-es években az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) számára komoly kihívást jelentettek a jugoszláviai és kaukázusi konfliktusok, amelyek indokolták, hogy az EBESZ működésében domináljanak a biztonságpolitikai és konfliktus megelőzési szempontok, ugyanakkor kezdettől fogva az emberi jogi dimenzió is jelen volt. A napjainkban több, mint húsz éves múlttal rendelkező nemzeti kisebbségügyi főbiztos intézményét 1992-es helsinki határozatában azzal a céllal hozta létre az EBESZ, hogy a nemzeti kisebbségi kérdésekből eredő feszültségekre a konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze legyen.¹ A nemzeti kisebbségügyi főbiztos személye és egyénisége mindig is meghatározó volt a poszt betöltésében, amely az ajánlások jellegében is visszatükröződik.² Az első nemzeti kisebbségügyi főbiztos a korábbi holland külügyminiszter Max van der Stoel volt, akit a svéd diplomata Rolf Ekeus követett. 2007-ben a volt norvég külügyminiszter Knut Vollebaek került a nemzeti kisebbségügyi főbiztos posztjába, jelenleg ő a leköszönő főbiztos. A főbiztosok közül eddig valamennyien éltek azzal a lehetőséggel, hogy ajánlásokat adjanak ki. Az első főbiztosi ajánlás a hágai ajánlás volt 1996-ban a kisebbségek oktatási jogairól, ezt követték 1998-ban az oslói ajánlások kisebbségek nyelvi jogairól, a lundini ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól 1999-ben, 2003-ban a kisebbség nyelvű médiákról szóló irányelvek, 2006-ban a multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások, 2008-ban az új megközelítést jelentő bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, valamint a legaktuálisabb 2012-ben megjelent ljubljana-i irányelvek a sokszínű tár-

¹ Bozeni/bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008. június, Bevezetés. In: <http://www.mtaki.hu/data/files/94.pdf>

² VÍZI Balázs: Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban. In: SZARKA László – VÍZI Balázs – TÓTH Norbert – KANTOR Zoltán: *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2009. 263.

sadalmak integrációjáról. Az egymást követő nemzeti kisebbségügyi főbiztosok és ajánlásaik a 2008-as bolzanói ajánlásokat megelőzően képviseltek egy felfelé ívelő, reményt keltő emberi jogi dimenziót, amelyek a nemzeti kisebbségek jogait az alapvető emberi jogok részeként kezelték. Napjainkban azonban – az utolsó két főbiztosi ajánlás tükrében – háttérbe szorulni látszik ez az emberi jogi aspektus.

A nemzeti kisebbségügyi főbiztosok munkái nagymértékben hozzájárultak az EBESZ-dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek pontosabb értelmezéséhez és alkalmazásához, ezért méltán remélhettük, hogy a nemzeti kisebbségek hatékony védelme érdekében az emberi jogi dimenzió fokozatosan és egyre mélyebben át fogja hatni a főbiztos hivatal ajánlásait a jövőben is. Függetlenül attól, hogy az EBESZ politikai szervezet, a főbiztos ajánlásai pedig *soft-law* jellegű megfogalmazások, az ajánlások mindig is hatással voltak és lesznek az EBESZ-tagállamok kisebbségpolitikájára. Fontos azt is kiemelni, hogy több EBESZ-tagállam az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Kertegyezményt, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európa Chartáját is ratifikálta.

Két ajánlás látszik megtörni az emberi jogi dimenzió előtérbe kerülését, a bolzanói, valamint az arra épülő – egyfajta logikai folytonosságként – ljubljanai irányelvek megjelenése, amelyek Knut Vollebaek leköszönő nemzeti kisebbségügyi főbiztos nevéhez köthetőek. Ezért különösen fontos foglalkoznunk a leköszönő főbiztos legutóbbi két ajánlásával ebben a rövid elemzésben – azaz a bolzanói ajánlásokkal és a ljubljanai irányelvekkel –, valamint azoknak a kettős vagy többes állampolgárságra vonatkozó pontjaival.

Az új megközelítés első kézzelfogható eredményét a 2008 októberében bemutatott *Bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban* c. ajánlások jelentették. A korábbi ajánlásokhoz képest egyértelmű tartalmi eltérést jelent, hogy a bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségek védelmi szintjének emelése helyett az államközi kapcsolatok, az anyaállamok és kisebbségeik kapcsolatára koncentrálnak. Az eddigi kisebbségügyi főbiztosok ajánlásaikban a kisebbségi jogok védelmi szintjének folyamatos emelésére és hatékonyságára fektettek egyértelmű hangsúlyt.³ Ennek értelmében a főbiztosi hivatal fennállása óta először kerülnek előtérbe a kisebbségek jogaival szemben a tisztán biztonságpolitikai kérdések.⁴ A bolzanói ajánlások keretein belül további újdonságot jelent, hogy a főbiztos nemcsak az államközi kapcsolatok kérdéskörét emelte be ajánlásaiba, hanem először foglalkozik az állampolgárság, a kettős állampolgárság intézményének kérdéseivel is. Kétségtelen tény, hogy az államközi kapcsolatok kérdéskörével a kisebbségügyi főbiztos egy politikailag rendkívül érzékeny kérdéskörben fogalmazott meg irányelveket.

A bolzanói ajánlások bevezetőjében Knut Vollebaek nemzeti kisebbségügyi főbiztos hangsúlyozza: az ajánlások arra szolgálnak, hogy tisztázzák, az államok miként tudják támogatni és kiterjeszteni a kedvezményeket más országokban élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre. Itt érdemes megjegyezni, hogy a főbiztos

³ Vizi i. m. 261.

⁴ Uo. 267.

a nemzeti kisebbségek, illetve a kisebbségek kifejezést is használja, amely nem szerencsés, mert az ajánlások alkalmazhatósága ennek függvényében nem egyértelmű, hogy csak a nemzeti kisebbségekre vonatkozik vagy a migránsokra is egyben. Fontos azt is hangsúlyozni, hogy az ajánlás több pontja csak a nemzeti kisebbségügyi főbiztos eddigi ajánlásaihoz képest jelent új megközelítést. Hiszen, ahogyan a főbiztos is hivatkozik rá a bolzanói ajánlások bevezetőjében: az ajánlásokat Rolf Ekéus 2001-es „Szuverenitás, Felelősség és Nemzeti Kisebbségek c. nyilatkozatára, és a szintén ugyanebben az évben közzétett az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság) „A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról” c. jelentés már meglévő megállapításaira építette. A bolzanói ajánlás 2. cikke gyakorlatilag megismétli a Velencei Bizottság megállapítását,⁵ amely szerint „2. [...] A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.” Azonban jelentős hiányosságnak tudható be, hogy a lakóhely szerinti állam felelősségét egyáltalán nem részletezik, nem bontják tovább az ajánlások, azaz hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását hogyan és miképp köteles megvalósítani a lakóhely szerinti állam. Ehelyett inkább az anyaállamok támogatási lehetőségeinek korlátaira fekteti a hangsúlyt az ajánlás. Ha ebből a megközelítésből vizsgáljuk az ajánlásokat, rendkívül gyenge talajon áll a már naívnak is mondható megközelítés, hogy pusztán azzal megoldottnak tekinti a kisebbségi jogok megfelelő szintű védelmét, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását „rábízza” a lakóhely szerinti államra. Ennek hiányában az ajánlások nem teremtik meg a szükséges egyensúlyt az anyaállam és a lakóhely szerinti állam érdekei között. Ez a megközelítés inkább a lakóhely szerinti állam biztonságpolitikai szempontú legitimálásának tekinthető, ami visszalépés, mert a főbiztos hivatala korábban a biztonságpolitikai feszültségek oldásában a kisebbségi jogok hatékonyabb védelmét tekintette a legfontosabb eszköznek.⁶ A Velencei Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az anyaállamok támogatási gyakorlatai nagyon eltérőek, így nem tekinthetőek a nemzetközi szokásjog részének. Ezért sem szerencsés az államközi kapcsolatok ilyen általános jellegű megközelítése, különös tekintettel ennek a területnek a már említett érzékenységre. Azt is fontos megjegyezni, hogy maguk az ajánlások következetesen kerülnek az ún. *‘kin-state’* azaz az *‘anyaállam’* kifejezést. Ha biztonságpolitikai aspektusból közelítjük meg a kérdést, akkor mindenképp megfontolandó Francesco Palermo javaslatát, miszerint azok a lakóhely szerinti államok, amelyek biztonságpolitikai kockázatnak tekintik az anyaállamok aktivitását, a legjobban azzal mérsékelhetik azt, ha valóban teljes és hatékony kisebbségvédelmet biztosítanak nemzeti kisebbségeik számára.⁷ Fontos

⁵ Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottság (Velencei Bizottság): „A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról” c. jelentés, jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése, Velence, 2001. október 19–20. „E. Következtetések: A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti államok tartoznak felelősséggel. [...]”

⁶ Vizi i. m. 267.

⁷ Francesco PALERMO: National Minorities in Inter State Relations: Filling the Legal Vacuum? In: Natalie SEBANADZE – Francesco PALERMO: *National Minorities in Inter State Relations*. Martinus

megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság jelentésében elismerte, hogy az anyaállamoknak joga van a nemzetársaik akár egyoldalú intézkedésekkel való támogatására, természetesen a nemzetközi jogi alapelvek, mint az államok területi szuverenitása, a *pacta sunt servanda*, az államok közötti baráti és jószomszédi kapcsolatok, valamint az emberi és alapvető szabadságjogok, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapelveinek tiszteletben tartása mellett.

Az állampolgárság kérdésével a bolzanói ajánlás 11. cikke⁸ foglalkozik, melynek értelmében az államok a külföldön élő személyek esetében az állampolgárság megadásáról szóló döntésben – amelyet minden egyes állam a belügyének tekint – figyelembe vehetnek több tényezőt, mint a preferált nyelvtudást, továbbá a kulturális, nyelvi, történelmi vagy családi kötődést. Azonban az állampolgárság ilyes formában történő megadása esetében az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a fent idézett Velencei Bizottság által is hangsúlyozott nemzetközi jogi alapelveket. Azaz az államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még abban az esetben is, ha a lakóhely szerinti állam a kettős állampolgárságot megengedi. Azonban a 11. cikk azt is kimondja, hogy amennyiben az adott állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, abban az esetben sem szabad a kettős állampolgárokat diszkriminálni. A bolzanói ajánlás értelmező részében a 11. cikk kapcsán hivatkozván a közismert Nottebohm-ügyre⁹ már előrevetíti, hogyan és miként kívánja továbbgondolni a főbiztos úr az állampolgárság kérdéskörének szabályozását a továbbiakban.

A 2012. november 7-én Ljubljánában közzétett ljubljanoi irányelvek a sokszínű társadalmak integrációjáról már bővebben, négy cikkben a 32., 33., 34., 36. cikkeken foglalkoznak részletesen az állampolgársági kérdésekkel. Az ljubljanoi irányelv a 32. cikkben kimondja az állampolgárság szimbolikus értékét, amely az együvé tartozás érzését fejezi ki. A ljubljanoi irányelv 33. pontja érzékelteti a fent hivatkozott Nottebohm-ügy ún. *genuine link*-el kapcsolatos megállapításainak beemelését a főbiztosi ajánlásokba, amelynek értelmében: „Az állampolgárság az állam kompetenciájába tartozik, és az egyének az állam iránti valós kapcsolatán kell alapulnia.”¹⁰ A ljubljanoi irányelvek a 34. pontban hangsúlyozzák, hogy az állampolgárság alapvető emberi jog, mindenkinek jog van az állampolgársághoz, és különösen fontos, hogy a törvények ne generálják a születéskori hontalanságot. A ljubljanoi irányelvek a 36. pontban gyakorlatilag megismétlik és összefoglalják a fent idézett bolzanói ajánlások

Nijhoff Publishers, 2011. 17.

⁸ „11. Az államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jó szomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától meg akkor is, ha a lakóhely szerinti állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálni.”

⁹ *Liechtenstein v. Guatemala* (1955. ICJ. 4.)

¹⁰ Nem hivatalos fordítás.

2. és 11. cikkelyét, amelyek értelmében: „34. Az olyan politikáknak, amelyek privilegiált hozzáférést vetítenek elő a külföldön élő egyéneknek kulturális, történelmi, vagy családi kötelékek alapján, biztosítaniuk kell a barátságos, ideértve a jó szomszéd viszonyok és a területi szuverenitás elvét. Ezeket a politikákat úgy kell megtervezni, hogy elkerüljék a joghatóságból adódó kétértelmőségeket. A kisebbségek jogainak védelme annak az államnak a kötelessége, amelyben élnek.”¹¹ Azaz a fent vázolt probléma függvényében nem teremtettek a ljubljanai irányelvek sem egészségesebb egyensúlyt azzal, hogy a kisebbségi jogok védelmének kérdését továbbra is a lakóhely szerinti állam felelősségére bízva kívánják megoldani anélkül, hogy minimálisan részleteznék a felelősség kérdését és pontosítását.

Az anyaállam korlátai, valamint a lakóhely szerinti állam biztonságpolitikai legitimálása sokkal hangsúlyosabb szerepet kapnak a bolzanói ajánlások és ljubljanai irányelvek keretében, mint a nemzeti kisebbségek jogainak tényleges védelme, amely egyensúlytalansághoz vezet. Nem érezhető a kisebbségi jogok védelmi szintjének valós emelése. Fontos lett volna konkretizálni és pontosítani a lakóhely szerinti államok kötelezettségeit, hogy érezhető egyensúly legyen az anyaállam korlátai és a lakóhely szerinti állam kötelezettségei között. Összességében elmondható, hogy nem az állampolgári kérdések nemzetközi jogi megközelítésében hozott újat a nemzeti kisebbségügyi főbiztos a bolzanói ajánlásokkal és ljubljanai irányelvekkel, hanem abban, hogy ajánlások közé emelte az állampolgárság kérdéskörét az államközi kapcsolatok szabályozásával egyetemben. Ezáltal megtört az a folytonosság, amelyet eddig a főbiztosi ajánlások jelentettek a nemzeti kisebbségek védelmi szintjének emelésében, egyértelműen áthelyezve a hangsúlyt a biztonságpolitikai aspektusokra.

¹¹ Uo.

