

A magyar-szlovák és magyar-román alapszerződés összehasonlító elemzése

Miközben a nemzetközi közösség kevés figyelmet fordított arra a három kétoldalú szerződésre, melyeket Magyarország 1991-1994 között kötött meg a hét közül három szomszédjával, csaknem általános volt az üdvrivalgás, amikor 1995 március 19-én a magyar-szlovák és 1996. szeptember 16-án a magyar-román alapszerződést megkötötték, mert úgy vélték, hogy ezzel elhárultak az akadályok Magyarország NATO és Európai Unió tagsága elől. Nem kérdőjelezhetők meg a politikusok és az újságírók jó szándékai, de egy részletes elemzés kimutatja e szerződések hiányosságait, mégpedig azt, hogy nem mennek elég messzire a legkomolyabb nézeteltérések kiküszöbölésében. A feszültség nem annyira Magyarország és két szomszédja között állott fenn, hanem Szlovákia és Románia magyar kisebbségei és a szlovák, valamint a román állam között. Ezzel magyarázható az, hogy a szerződések körüli viták, azoknak egy kis részére, a kisebbségi kérdés kezelésére koncentráltak.

Hasonlóságok és különbségek a szerződések között

Széles körben, de tévesen feltételezték azt, hogy a legnagyobb akadály az alapszerződések megkötésében az volt, hogy Magyarország két azon szomszédjával szemben, ahol a legjelentősebb magyar kisebbségek élnek, nem volt hajlandó lemondani minden területi követelésről. A szerződésekben azonban újra kinyilvánították: „A Szerződő Felek a nemzetközi jog alapelveivel és normáival összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös államhatáraik sérthetlenségét és egymás területi integritását. Megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincs és ilyet a jövőben sem támasztanak.” (3. 1. illetve 4. cikk).

Mindkét szerződés nagy hangsúlyt helyez az együttműködésre. A Szlovákiával megkötött szerződés 6. és a Romániával megkötött szerződés 7.1. cikke a szerződő feleknek az euro-atlanti integrációban

való részvételének közös érdekeit hangsúlyozza. A magyar-szlovák alapszerződés szerint „A Szerződő Felek megerősítik, hogy az Európai Unióba, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe és a Nyugat-európai Unióba való integrálódással, továbbá az Európa Tanáccsal és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel kapcsolatos érdekeik és törekvéseik azonosak, s kifejezésre juttatják azon elhatározásukat, hogy ez irányban támogatást nyújtanak egymásnak.” A magyar-román alapszerződés ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a szerződő felek „kölcsonösen támogatják egymás integrációs erőfeszítéseit az Európai Unióba, a NATO-ba és a Nyugat-Európai Unióba”. Miközben a magyar-szlovák szerződés leszögezi, hogy „A Szerződő Felek meg fogják teremteni a gazdasági együttműködés különböző formái fejlesztésének feltételeit a határ menti területen, a regionális és helyi szinteken, beleértve a jogi és természetes személyek közötti együttműködést.”, továbbá „fontosnak tekintik a magasabb öngazgatási egységek, a városok és a községek közötti együttműködést, *összhangban a számukra kijelölt hatáskörökkel*, valamint a szubszidiaritás elvének alkalmazásával” (7.2.3. cikk), a román-magyar szerződés nem tartalmaz hasonló előírásokat és csupán arról beszél, hogy a felek bővítik kapcsolataikat és együttműködésüket a nemzetközi szervezetekben, valamint regionális és szubregionális projektek és egyéb együttműködési formák megvalósításában *összhangban a szerződő felek belső jogszabályaival* (megjegyzendő a korlátozó jellegű megfogalmazás). (7.1.2. cikkely).

Közös jellemző vonása a kisebbségek védelmével kapcsolatos szlovák és román magatartásnak a kollektív jogoktól és az autonómia bármely formájától, különösképpen a területi autonómiától való félelem. Mindkét dokumentum „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről” beszél és nem a kisebbségekről mint entitásról, habár mindkét szerződés elismeri, hogy a nemzeti kisebbségek azon szerződő fél társadalmának és államának integráns részét képezik, amelynek területén élnek és hogy védelmük az egyetemes emberi jogok nemzetközi védelmének részét képezi (15.1. cikk, illetve preambulum). A magyar-szlovák szerződés megerősíti, hogy a nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik, ebben az értelemben nem az államok kizárólagos belügye és a nemzetközi közösség legitim

figyelmének tárgyát képezi (15. 1. cikk). A Romániával kötött szerződés nem tartalmaz hasonló megfogalmazást. Mindkét szerződés megerősíti, hogy a kisebbségi jogok területén folytatott együttműködés hozzájárul az európai integráció megszilárdításához (a magyar-szlovák szerződés esetében) vagy az euro-atlanti struktúrákba való integrálódáshoz (a magyar-román szerződés esetében) (15.1.cikk, illetve preambulum).

Mindkét szerződés tartalmaz egy olyan cikket, amely szerint a szerződő felek erősítik (a szlovák-magyar szerződés esetében), illetve elősegítik (a magyar-román szerződés esetében) az országaik eltérő etnikai, vallási, kulturális és nyelvi eredetű állampolgárai közötti tolerancia és megértés légkörét. (14. cikk). A magyar-román szerződés elítéli az idegengyűlölet, a faji, etnikai és vallási alapú gyűlölet mindenfajta megnyilvánulását és leszögezi, hogy a felek hatékony intézkedéseket tesznek ezek bármiféle megnyilvánulásának megelőzésére (14. cikk). A magyar-szlovák alapszerződés leszögezi, hogy a felek kijelentik: felelősséget éreznek azért, hogy védelemben részesítsék és előmozdítsák a területükön élő kisebbségek nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitása megőrzését és elmélyítését (preambulum). A magyar-román alapszerződés szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival együtt joguk van etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk szabad kifejezésére, megőrzésére és fejlesztésére (15.2. cikk). Mindkét szerződés tartalmaz egy olyan cikket, amely szerint a szerződő felek tartózkodni fognak a kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációját célzó politikától vagy gyakorlattól és védelmezni fogják ezen személyeket bármilyen cselekménnyel szemben, ami az ilyen asszimilációra irányul, továbbá tartózkodnak olyan intézkedésektől, amelyek megváltoztatnák a népesség számarányát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken. (15.2 d cikk a magyar-szlovák, 15.9. cikk a magyar-román szerződésben).

Kompromisszumok a magyar-román alapszerződésben

Az alapszerződésről folytatott magyar-román tárgyalásokon, melyek öt évig tartottak, a felek között a következő kérdésekben alakultak ki nézetkülönbségek:

- az anyanyelv használatának joga és annak mértéke,
- a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga politikai pártok alapítására,
- a magyar egyházak és intézmények a kommunista uralom alatt elkobzott vagyonának visszaszolgáltatása,
- az iskolai bizonyítványok, egyetemi diplomák, akadémiai és tudományos fokozatok kölcsönös elismerése,
- konzulátusok létesítése egymás területén,
- az Európa Tanács 1993. évi 1201-es ajánlásának belső jogszabályként való érvényesítése,
- kormányközi kisebbségi vegyes bizottság létrehozása.

Az említett kérdésekben elért kompromisszumok a következők voltak:

1. A szerződés az anyanyelv használatának kérdésében leszögezi: „A Szerződő Felek tiszteletben tartják a romániai magyar és a magyarországi román kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy anyanyelvüket szabadon használhassák a magánéletben és a nyilvánosság előtt, szóban és írásban egyaránt. Megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy ezek a személyek anyanyelvüket megtanulhassák és megfelelő lehetőségük legyen ezen a nyelven képzésben részesülni az állami oktatás keretei között minden szinten és formában, szükségleteiknek megfelelően. A Szerződő Felek biztosítani fogják azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik az anyanyelv használatát is a helyi közigazgatási és bírói hatóságokkal való kapcsolataikban, összhangban a belső jogszabályokkal és a két Fél által aláírt nemzetközi kötelezettségekkel. E személyeknek joguk van arra, hogy vezeté- és keresztnévüket anyanyelvükön használhassák, és ezt hivatalosan el fogják ismerni. Azon területeken, ahol jelentős számban élnek az illető kisebbségekhez tartozó személyek, mindkét fél lehetővé teszi, hogy a kisebbségek nyelvén is kifüggesztésre kerüljenek a hagyományos helyi elnevezések, utcanévek és más a nyilvánosságnak szánt földrajzi feliratok. A Szerződő Felek tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát arra, hogy anyanyelvükön hozzájussanak az információkhoz és az elektronikus és nyomtatott információ-hordozókhoz, valamint szabadon cseréljenek és terjesszenek információkat. A Szerződő Felek jogrendszereik keretei között lehetővé teszik számukra,

hogy saját médiumokat hozzanak létre és működtessenek.” (15.3.4. cikk). A kisebbségi nyelvek használatának jogára vonatkozó rendelkezésekben a következő korlátozó jellegű megfogalmazások találhatók: „összhangban a belső jogszabályokkal”, „jogrendszereik keretei között”. A 15. cikk 3. paragrafusa felveti a kérdést, hogy miként értelmezhető „a Szerződő Felek lehetővé teszik az anyanyelv használatát is a helyi közigazgatási és bírói hatóságokkal való kapcsolataikban” megfogalmazás. Értelmezhető-e ez úgy, hogy a kisebbségek anyanyelvén lebonyolítható egy büntetőjogi vagy polgárjogi eljárás? A román alkotmány 127. cikke szerint az igazságszolgáltatás nyelve a román és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van tolmács útján beszélni. A magyar-szlovák alapszerződés ugyanakkor félreérthetetlenül leszögezi, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van használni anyanyelvüket „a bírósági eljárásokban” (15. cikk 2. g.), ami európai normának tekinthető, mert a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája ezt a jogot a 9. cikkében biztosítja. A magyar-román alapszerződés e kérdésben nem egyértelmű és nem alkalmazza a szokásos „az anyanyelv használatának joga a közigazgatásban és a bírósági eljárásokban” megfogalmazást. Egy másik a nyelvhasználat jogához kapcsolódó ügy, hogy bár a magyar-román alapszerződés tartalmazza az anyanyelven való képzés jogát „minden szinten és formában szükségleteiknek megfelelően”, mely megfogalmazás a magyar-szlovák szerződésben nem található meg, nem rendelkezik azonban a magyar kisebbség egyik legjelentősebb követeléséről, a kolozsvári magyar egyetem újranyitásával. A „szükségleteiknek megfelelően” megfogalmazás helyett pedig előnyösebb lett volna a kisebbségek számára „az igényeiknek megfelelően” kifejezés, mert egyértelműbb, hogy ekképp azokat a kisebbség határozza meg.

2. Miközben a magyar-szlovák alapszerződés egyértelműen leszögezi, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van politikai pártok alapítására (12. 2. e. cikk), ugyanezt jogi kinyilatkoztatásként a magyar-román alapszerződés nem tartalmazza. Tény azonban, hogy a szerződés szövegében szó van a kisebbségekhez tartozó személyek politikai pártjairól, a következő megfogalmazásban? „A

Szerződő Felek biztosítani fogják a kisebbséghez tartozó személyek számára a jogot, hogy egyénileg vagy *pártjaik* vagy szervezeteik révén ténylegesen részt vegyenek a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életben a központi és helyi érdekű kérdések megoldásában. Mindkét Szerződő Fél, az ezen személyek önazonossága védelmével és érvényesítésével kapcsolatos kérdésekre vonatkozó döntéshozatalban kikéri e személyek szervezeteinek, *politikai pártjainak* vagy szövetségeinek véleményét a törvényben előírt demokratikus döntéshozatali eljárásnak megfelelően (15. 5. cikk). A kisebbséghez tartozó személyek jogát politikai pártok alapítására tartalmazza egyébként az Európa Tanácsnak a szerződéshez mellékletben csatolt jogerőre emelt 1201-es ajánlása (6. cikk). A szerződés tudomásul veszi tehát a romániai magyar kisebbség politikai szervezetének létét, ugyanakkor tartózkodik attól, hogy politikai pártok alapításának jogát tételesen megfogalmazza.

3. A szerződés nem tartalmaz olyan cikket, amely a romániai magyar egyházak elkobzott javainak visszaszolgáltatására vonatkozik. A magyar félnek ebben a kérdésben nem sikerült kompromisszumot elérnie. A román fél nem értett egyet azzal, hogy ezt a kérdést az alapszerződés keretei között oldják meg. Hajlandó volt azonban arra, hogy ezzel a kérdéssel külügyminiszteri levélváltás keretében foglalkozzanak. A román kormány e magatartása ellentétes volt Románia korábbi kötelezettségvállalásaival. Az Európa Tanács 176. (1993) számú állásfoglalása ugyanis kimondja: „A Parlamenti Közgyűlés felhívja Románia kormányát, hogy szolgáltassa vissza az egyházak vagyonát és tegye lehetővé egyházi iskolák létrehozását és működtetését különös tekintettel a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek anyanyelvének oktatására.” (8. cikk). Az RMDSZ Szövetségi Képviselők Tanácsának és Szövetségi Egyeztető Tanácsának 1996. szeptember 6-án kiadott nyilatkozata egyértelműen megerősítette, hogy a romániai magyar kisebbség számára „elengedhetetlen követelmény az elkobzott egyházi és közösségi javak helyzetének rendezése”.¹ A Romániai Magyar Keresztény Egyházak Állandó Értekezletének 1996. szeptember 17-én kiadott Állásfoglalásában megdöbbenéssel állapította meg, „hogy egy-

házaik híveinek, a romániai magyar közösséghez tartozó mintegy két millió állampolgárnak sem saját országa, Románia, sem anyaországa, Magyarország kormánya nem vette figyelembe sem a Romániai Magyar Történelmi Egyházak közös álláspontját, sem a Romániai Magyar Demokrata Szövetség véleményét az alapszerződés tárgyában.” „Különösképpen fájlaljuk és elítéljük azt - folytatja az állásfoglalás -, ahogyan a Szerződő Felek, az ügyben érdekelt Magyar Történelmi Egyházak rovására a román kommunista állam által törvénytellenesen elkobzott és továbbra is önkényesen visszatartott javak és ingatlanok tekintetében eljárak. Egyházaink augusztus 27-én kifejezett egyértelmű Állásfoglalása, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség és a magyarországi ellenzéki pártok, a Magyarok Világszövetsége, valamint más egyházak és politikai szervezetek és testületek, illetve manifesztációk kifejezett támogatása és közbenjárása ellenére a magyar és a román kormány nem volt hajlandó a szerződés tartalmán változtatni és az eredeti szövegtervezetnek megfelelően, a magyar közösségi és egyházi ingatlanok visszaszolgáltatására vonatkozó 15/6 b. cikkelyt az alapidokumentumba visszaiktatni.”²

4. A Magyarországon szerzett iskolai bizonyítványokat, egyetemi diplomákat és tudományos fokozatokat a szerződés megkötésekor nem ismerték el Romániában. Ennek következtésben azok a romániai magyar fiatalok, akik Magyarországon fejezték be tanulmányaikat, nem hasznosíthatták diplomáikat Romániában, ami arra ösztönözte őket, hogy Magyarországon maradjanak és ne térjenek vissza Romániába. A magyar-szlovák alapszerződés ezt a kérdést a következőképpen rendezte: „A Szerződő Felek megfelelő megállapodások alapján *elismerik* a másik Szerződő Fél belső jogszabályainak megfelelően kiállított, iskolai végzettséget és szakképesítést tanúsító, valamint a tudományos fokozatok elérését igazoló okmányokat.” (12. 5. cikk). A magyar-román alapszerződés e kérdéssel kapcsolatban a következő szöveget tartalmazza: „A Szerződő Felek megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy a két ország illetékes hatóságai *megvizsgálják* a diplomák elismerésének kérdését megfelelő megállapodás megkötése céljából e területen.” (12. 5. cikk). Ez a megfogalmazás lehetővé tette

volna a román fél számára, hogy a végtelenségig elnyújtsa az ezzel a kérdéssel kapcsolatos tárgyalásokat.

5. 1988-ig Kolozsváron magyar főkonzulátus működött, amelyet a román kommunista diktátor, Ceaușescu záratott be és utasított ki az országból. 1989 után a magyar kormány többször javasolta a főkonzulátusok újbóli megnyitását a kölcsönösség elve alapján, de az 1996. évi választásokig hatalmon lévő román kormány nem fogadta el a javaslatot. Konkrét megállapodásra az alapszerződésben sem került sor. A szerződés csupán a konzuli kapcsolatok bővítéséről beszél (19. 2. cikk).

6. Mind a magyar-szlovák, mind a magyar-román alapszerződés felsorolja azokat a kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi dokumentumokat, amelyeket a felek jogi kötelezettségként alkalmaznak. A dokumentumok a következők: Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye, Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának 1990. június 29-én kelt dokumentuma, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-án kelt Nyilatkozata (47/135. számú határozat) és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) számú ajánlása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó, a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről. Nézetkülönbségek mindkét szerződés esetében a legutóbbi dokumentummal kapcsolatban merültek föl. A magyar-szlovák alapszerződésben az 1201-es ajánlás felsorolásakor a szlovák fél kérésére a következő szöveget fűzték hozzá: „tisztelőben tartva az egyéni emberi és polgári jogokat, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.” A megfogalmazást a szlovák félnek a kollektív jogoktól való félelme diktálta. Ugyanakkor a szlovák fél olyan jegyzéket nyújtott át a magyar félnek, amelyben vitatta az 1201-es ajánlás olyan értelmezését, amely lehetővé tenné a kisebbségek kollektív autonómiajogainak érvényesítését. A magyar fél véleménye szerint a szlovák fél kérésére beiktatott kitétel nem lehet sem jogi, sem nyelvtani értelemben megszorításnak tekinteni. Az egyéni

vagy kollektív jogok vitája pedig a magyar és szlovák vállalás szempontjából nem központi kérdés, hiszen az ajánlás 11. cikkelye eleve az egyének jogairól szól, és ennek értelmében kell a szlovák félnek a sajátos területi helyzetnek megfelelő, a helyi vagy autonóm közigazgatásra vagy különleges státuszra vonatkozó előírásokat teljesíteni.

A magyar-román alapszerződés esetében a román fél kezdetben nem akarta elfogadni azt a magyar javaslatot, hogy az Európa Tanács 1201-es ajánlását a dokumentumban felsorolják és jogi kötelezettségeként alkalmazzák. Végül a következő kompromisszum alakult ki: a szerződés mellékletébe beiktatták az 1201-es ajánlást, mint jogilag kötelezően alkalmazandó dokumentumot, de ugyanakkor a következő lábjegyzetet fűzték hozzá: „A Szerződő Felek egyetértének abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státuszára.” Az Ajánlás 12. cikkelye azonban a lábjegyzet megállapításával ellentétben világosan utal a kollektív jogokra: „Jelen jegyzőkönyv egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy csonkítja vagy korlátozza a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyéni jogát, illetve a nemzeti kisebbségre vonatkozó *kollektív* jogokat, amelyeket a szerződő állam törvényeibe vagy olyan nemzetközi szerződésbe foglaltak, amelynek az állam részese.” Az ajánlás tehát világosan utal a kollektív jogokra, kizárva minden velük kapcsolatos jogkorlátozó értelmezést, és bár nem emeli őket jogerőre, alkalmazásuk lehetőségét egyértelműen fenntartja. Ami pedig a kisebbségek autonóm önkormányzatát és különleges státusát illeti, az 1201-es ajánlás 11. cikkelye kodifikálja a két fogalmat. Igaz azonban, hogy nem helyezi azokat etnikai alapokra. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség autonómia-felfogása amely szerint a területi autonómiát nem kívánja etnikai alapokra helyezni, összhangban áll a 11. cikkellyel. A lábjegyzet ugyanakkor ellentétben áll a nemzetközi jogalkotó gyakorlattal is, amely minden esetben nyitva hagyja az utat a további jogfejlődés és a kisebbségi jogok bővítése számára. A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi dokumentumokban az 1201-es ajánlás 12. cikkelyéhez hasonló fordulatok állandó jelleggel előfordulnak, azzal a céllal, hogy kizárja-

nak minden jogkorlátozó értelmezést, és hogy lehetővé tegyék a kisebbségi jogok további fejlesztését és bővítését. Az ENSZ nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 8. cikkelye 1. bekezdésében megállapítja: „Jelen nyilatkozatban semmi sem akadályozhatja meg az államok azon nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését, amelyek a nemzeti kisebbséghez tartozó személyekre vonatkoznak. Az államoknak különösképpen azokat a kötelezettségeket kell jóhiszeműen teljesíteniük, amelyeket nemzetközi szerződésekben és egyezményekben részes félként vállaltak.” Az Európa Tanács keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről 25. cikkelyében megállapítja: „A keret-megállapodásból semmi sem értelmezhető úgy, hogy korlátozza vagy részben hatályon kívül helyezi a szerződő felek bármelyikének törvényeiben vagy bármely más általuk aláírt szerződésben biztosított emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat.” A cikkelyek úgy értelmezendők, hogy ha valamely állam belső jogrendje vagy az általa kötött nemzetközi szerződés az emberi jogok bővebb terjedelmét szavatolja, mint az említett dokumentumok, akkor azok a két jogeszközt való hivatkozással semmiképp nem korlátozhatók. Ekképp a magyar-szlovén kisebbségvédelmi egyezmény, amely a kisebbségek számára kollektív jogokat biztosít, vagy a magyar-horvát kisebbségi egyezmény, amely a horvátországi magyar kisebbség számára kulturális autonómiát szavatol, jogerős és kötelezően alkalmazandó annak ellenére, hogy a fent idézett két dokumentum az egyéni jogok alapján áll és nem kodifikálja a kollektív jogokat, és az autonómiához való jogot. A fenti cikkelyek ugyanakkor egyértelműen jelzik azt, hogy az emberi jogok és ezen belül a kisebbségi jogok kodifikációja folyamatának előre és nem visszafelé kell haladnia, a további kodifikáció elé pedig jogkorlátozó és jogszűkítő cikkelyekkel korlátokat emelni nem lehet.

A lábjegyzet ugyanakkor nem áll összhangban az alapszerződés 15. cikkelye 11. paragrafusával sem, amelyben a szerződő felek vállalták, hogy együttműködnek a nemzeti kisebbségek védelme nemzetközi jogi kereteinek továbbfejlesztésében. Az egyetlen még elfogadható szövegezés megállapítás, azaz tény rögzítésére, amelyre a magyar fél a kompromisszum érdekében hajlandó volt, a következő megfogalmazás lehetett volna: A szerződő felek egyetértéssel abban, hogy az 1201-es

ajánlás nem kodifikál, azaz nem emel jogerőre kollektív jogokat, hasonlóképpen nem kodifikálja az etnikai alapú területi autonómia speciális státusához való jogot sem.³

7. A kormányközi kisebbségi vegyes bizottság kérdésében a következő kompromisszum alakult ki: A román fél kezdetben visszautasította a magyar fél kormányközi vegyes bizottság felállítására vonatkozó javaslatát. Később nézetkülönbségek merültek fel a bizottság elnevezését illetően. A magyar fél a „kormányközi vegyes bizottság” elnevezést javasolta. A román fél „szakértői munkacsoport” felállításával értett egyet. A vita lényegét a bizottságnak az elnevezés által is kifejezett jogosítványai képezték. Végül a szerződés „kormányközi szakértői bizottság” létrehozásáról döntött (15. 10. cikk) Az erre vonatkozó cikk azonban nem tartalmaz semmilyen a bizottság összetételére és jogosítványaira vonatkozó megfogalmazást. A román fél ezért úgy értelmezheti a cikkelyt, hogy a bizottság kizárólag a két kormány képviselőiből állhat. Ennek a következménye pedig a romániai magyar kisebbségnek és a magyarországi román kisebbségnek a bizottságból való kizárása lehet. A magyar-szlovák alapszerződés szerint a két fél „ az általuk szükségesnek tartott összetételű tagozatokból álló, ajánlási joggal felruházott kormányközi vegyes bizottságot” hoz létre (15. 6. cikk). Ez a megfogalmazás lehetővé teszi, hogy a bizottságba a kisebbségek képviselőit is bevonják. A szerződés biztosítja a magyar kormány számára a jogi lehetőséget arra, hogy ebben a kérdésben a szlovák kormánnyal megállapodjék. Ezt a lehetőséget a magyar-román alapszerződés nem biztosítja, igaz nem is zárja ki. A magyar-ukrán kisebbségvédelmi nyilatkozat, a magyar-szlovén és a magyar-horvát kisebbségvédelmi egyezmény ugyanakkor leszögezi, hogy a kormányközi vegyes bizottságnak a kisebbségek képviselői is tagjai, sőt azokat a kisebbségi szervezetek javaslatára nevezik ki. Ezt a megfogalmazást a magyar-román alapszerződés nem tartalmazza és ezzel kizárhatja a kisebbségeket a jogaikra és helyzetükre vonatkozó döntéshozatalból. A magyar-román alapszerződés nem tartalmaz tehát semmilyen olyan előírást, amely leszögezné, hogy a kisebbségeknek joguk van a rájuk, jogaikra és helyzetükre vonatkozó kétoldalú döntéshozatalban részt venni.

A magyar-román alapszerződésnek az a megfogalmazása, hogy a kisebbséghez tartozó „személyek ugyanazokkal az állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint azon ország többi állampolgára, amelyben élnek” (15. 8. cikk) (hasonló megfogalmazás található a magyar-szlovák alapszerződés 15. 3. cikkében is) úgy is értelmezhető, hogy kizárja a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazását. A szerződés e cikke összhangban áll Románia Alkotmánya 6. 2. cikkével, amely előírja: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megőrzését, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek.” Románia alkotmányának e cikkelye ellentétben áll a kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi dokumentumokkal, amelyek egyértelműen leszögezik, hogy a kisebbségek védelmét célzó pozitív intézkedések nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak. Az ENSZ Közgyűlésének a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata kimondja: „Az állam által a jelen Nyilatkozatba foglalt jogok tényleges érvényesítése érdekében hozott intézkedéseket nem lehet prima facie az Emberi Jogok Nyilatkozata által tartalmazott egyenlőség elvével ellentétben állónak tekinteni.” (8. 3. cikk). Az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezménye pedig 4. cikkelyében a következő vállalást írja elő: „A Felek vállalják, hogy ha szükséges, megfelelő intézkedéseket tesznek avégett, hogy elősegítsék gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális téren a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti tényleges egyenlőséget. E tekintetben megfelelően figyelembe veszik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyedi feltételeit (2. paragrafus). A 2. paragrafusnak megfelelően elfogadott intézkedések nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak.” (3. paragrafus).

A magyar-román alapszerződés 15. cikkének 11. paragrafusa együttműködésre kötelezi a két felet a nemzeti kisebbségek jogai nemzetközi kodifikációjában. Hasonló előírást a magyar-szlovák alapszerződés nem tartalmaz. A paragrafus leszögezi: „A Szerződő Felek együttműködnek a nemzeti kisebbségek védelme nemzetközi jogi kereteinek továbbfejlesztésében. Egyetértenek abban, hogy a nemzeti kisebbsé-

gekhez tartozó személyek jogainak továbbfejlesztésével kapcsolatos azon nemzetközi dokumentumok rendelkezéseit, amelyekre nézve a jövőben kötelezettséget vállalnak, e Szerződés részeként fogják alkalmazni.” (15. 11. cikk). A paragrafus pozitívnak tekinthető, hiszen biztosítja a jogfejlesztés nyitottságát. Megvalósítása azonban a román félnek a nemzetközi szervezetekben a kisebbségi jogok ügyét illető magatartásától függ. Romániától függ az, hogy aláír-e a jövőben a kisebbségek jogaira vonatkozó dokumentumot. A tapasztalat azt mutatja, hogy Románia a kisebbségek jogait restriktív módon értelmezi és általában megkísérelte a nemzetközi fórumokon a kisebbségi jogok bővítését megakadályozni.

Románia Alkotmánya előírása szerint „A Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozó részes félként aláírt paktumok és szerződések és a belföldi törvények közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi szabályozásokat kell elsőbbségben részesíteni (20. 2. cikk). Ennek értelmében Romániában bizonyos belső jogszabályokat, így a Tanügyi Törvényt, amely bizonyos vonatkozásokban korlátozta a kisebbségek anyanyelvű oktatását, meg kellett változtatni. Mivel azonban az alapszerződés több esetben tartalmazza ”a belső jogszabályokkal összhangban” kitélt, eleve alárendeli az általa megfogalmazott jogszabályokat a belső jogrendnek, és ekképp a belső jog elsődlegességét biztosítja.

A magyar-román alapszerződés a határon túli magyar kisebbség, ez esetben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség véleménye ellenére kötötték meg, amely 1996. augusztus 16-án közölte álláspontját a szerződés tervezetével kapcsolatban, amely lényegét tekintve az aláírásakor is változatlan maradt: „Véleményünk szerint - közli az Állásfoglalás - a szakértői tárgyaláson egyeztetett szöveg több olyan pozitív kitélt is tartalmaz, amelyek megfelelő alkalmazás esetén előrelépést jelenthetnek a kisebbségi kérdés megoldásában, de ugyanakkor a tervezet számos vonatkozásában nem elégíti ki a romániai magyarság jogos igényeit. Üdvözöljük az 1201-es Európa Tanácsi Ajánlás befoglalását a tervezetbe, mert ez a dokumentum megfelelő elvi keretet kínál az RMDSZ által igényelt megoldások megvalósításához, beleértve a különböző autonómia-formákat is. Az RMDSZ nem

kívánja az általa kért területi autonómiát etnikai alapokra helyezni, tehát az erre vonatkozó pontosítással is egyetértünk. Ugyanakkor egyértelműen szűkítő jellegűnek tartjuk a kollektív jogok körének kiiktatását az 1201-es Ajánlásból, és ismételten kinyilvánítjuk, hogy a kollektív jogok számos formája elengedhetetlen a romániai magyarság helyzetének rendezéséhez. A tervezetben szereplő pozitív megoldások közül kiemeljük a teljes körű anyanyelvű oktatást, valamint a kétnyelvű feliratokat biztosító rendelkezéseket, illetve más hasonló konkrét megoldásokat. Nem tartjuk kielégítőnek a nyelvhasználatra vonatkozó kitételeket, és rendkívül aggasztó, hogy az elkobzott egyházi és közösségi javak visszaadásával kapcsolatosan egyelőre semmiféle megállapodás nem született. Ezt annál is inkább különösnek tartjuk, mert az Európa Tanács Románia felvételéről szóló, kötelező jellegű 176-os Véleményezésében ennek a kérdésnek a megoldása külön pontként szerepel. Az alapszerződés végrehajtásával kapcsolatos garanciák véleményünk szerint nem eléggé egyértelműek, s bár a kisebbségi vegyes bizottság létrehozásáról rendelkezni kívánnak, a nemzetközi monitorizálás kérdése a tervezetben teljességgel megoldatlan.”⁴

Ha a magyar-szlovák és a magyar-román alapszerződést összevetjük, megállapítható, hogy a kisebbségi jogok biztosítása területén a magyar-román szerződés a gyengébb. Mivel ez utóbbi szerződés nem biztosítja egyértelműen a kisebbségek anyanyelvének használatát a közigazgatásban és a bírósági eljárásokban, az 1201-es Ajánláshoz csatolt lábjegyzetben szűkíti annak jogértelmezését, több esetben „belső jogszabályokkal összhangban” kitévelt tartalmazza, mely lehetőséget nyújt a jogszabályok teljesítése előli kibúvókra és mivel korlátokat emel a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása elé, a kisebbségek jogainak biztosítása területén nem éri el az úgynevezett minimális nemzetközi és európai szintet.

Jegyzetek

1. Romániai Magyar Szó 1996. szeptember 21-22.
2. Romániai Magyar Szó 1996. szeptember 21-22.
3. Vogel Sándor: Jogszerű-e az 1201-es ajánláshoz fűzött lábjegyzet? A kompromisszum veszélyei. Magyar Nemzet 1996. augusztus 28.
4. Romániai Magyar Szó 1996. augusztus 20.