



Csiki Tamás

## Egység a sokféleségben

*Jelen írás az Európai Parlament mottóját (In varietate concordia) címűül választva bemutatja a „kisebbségi kérdés” fogalmi és általános nemzetközi jogi hátterét. Következő számunkban pedig „Sokféleség – egységben” címmel a szerző az Európai Unió kisebbségvédelmi rendszerét, a reformszerződés várható eredményeit, valamint a kisebbségi autonómia gyakorlati megvalósulásait és tapasztalatait ismerteti.*

A világ legtöbb országában élnek olyan népcsoportok, amelyek egy adott állam lakossága körében számszerű kisebbségben vannak, és saját nyelvük, kultúrájuk, hagyományaik közössége alapján összetartoznak. Ez az összetartozás-tudat és az identitásuk megőrzésére való törekvés egyben el is választja őket a többségtől, függetlenül attól, hogy állampolgárságuk azonos. Az ilyen népcsoportok száma, nagyságrendje, területi megoszlása, asszimilációs foka stb. számos tényezőtől függ, és nagyon eltérő az egyes államokban, így azok különféle mértékben érintettek a kisebbségi kérdésekben. Még inkább eltérő az a gyakorlat, ahogyan az egyes államokban e népcsoportok törekvéseire reagálnak – a jogok széles körét biztosító demokratikus „svéd autonómiamodellről” a világ számos országában megvalósuló erőszakos elnyomásig és a problémakör létezésének teljes tagadásáig igen széles spektrumban. Mivel még „a demokrácia bölcsőjében”, Európában sem beszélhetünk általános „megoldásról”, sőt még a legfejlettebb Nyugat-Európában is jelen vannak a konfliktus egyes elemei, két, egymásra épülő cikkben azt kívánjuk értelmezni és bemutatni, hogy a gyakorlatban hogyan lehet mégis a békés rendezés felé elmozdulni.

### Ki a többség – ki a kisebbség?

Gyakran hallani, hogy „Európa a kisebbségek Európája”. Romano Prodi, az Európai Bizottság korábbi elnöke éppen budapesti látogatása alkalmával, 2001-ben tette ezt az azóta szállóigévé vált kijelentést – talán nem véletlenül. A 19. századi, de még inkább a 20. századi Európa – nemzetiségi ellentétekkel és sérelmekkel terhelt – államai, a folyamatosan fennálló konfliktusok azt bizonyítják, hogy a nemzetállami fejlődés sajátos mintái, a társadalmi és politikai struktúrák elmozdulásai és egyenetlenségei, valamint a nemzeti identitás eseti megnyilvánulási formái még ma is napi jelentőséggel ruházzák fel a „kisebbségek kérdését” – és ez így marad belátható időn belül a jövőben is.

Azok a súlyos etnikai konfliktusok, amelyek az 1990-es évek délszláv háborúiban csúcsosodtak ki, akkor rávilágítottak a kérdés komolyságára és aktualitására, a felszín alatt megbúvó hihetetlen feszültségre és dinamikára. Ennek ellenére még a közelmúlt eseményeit szemlélve is egyértelművé válik (elég Koszovóra, a balti államokra vagy Ukrajnára gondolnunk), hogy miközben jelentős konfliktuspotenciál rejlik a kisebbségi problémakörben, hiányzik a

**Nemzeti és etnikai kisebbség.** Átfogó, nemzetközileg egységesen elfogadott definíció a mai napig nem született. Mi itt a számos megközelítés közül a Közép-európai Kezdeményezés „A kisebbségi jogok védelméről” című dokumentumát (1994) idézzük. Ennek ma is jól alkalmazható meghatározása szerint a nemzeti kisebbség „olyan népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjait az adott ország állampolgárai a lakosság többi részétől etnikai, vallási és nyelvi sajátosságai alapján különböztetik meg, és az az akarat vezérli, hogy megőrizze a kultúráját, hagyományait, vallását vagy nyelvét”. Általánosságban él az a fogalmi megkülönböztetés is, hogy nemzeti kisebbségnek azokat a népcsoportokat nevezik, amelyek rendelkeznek saját „anyaországgal”, de nem annak területén élnek (például a határon túli magyarok), valamint megkülönböztetnek etnikai kisebbségeket, amelyekre ugyancsak igaz a fenti definíció, de önálló állammal semmilyen formában nem rendelkeznek (baszkok, kurdok, lappok).

kisebbségvédelem hatékony intézményrendszere, illetve hiányoznak a nemzetközi és sok esetben a nemzeti jogi garanciák, melyek a békés rendezést, a kisebbség jogbiztonságát, fejlődését biztosíthatnák egyébként a demokratikus átalakulás útján járó országokban, sőt a fejlett demokráciák többségében is.

Természetesen nemcsak etnikai, hanem vallási, kulturális, nyelvi stb. kisebbségi kérdések is szerepet játszanak a fokozatosan épülő „modern Európában”. Mindennek legfontosabb szereplője a folyamatosan bővülő, idén pedig a reformszerződés várható ratifikációja által „mélyülő” Európai Unió, melynek szervezeti keretein belül talán – megfelelő szabályozással és maximális kompromisszumra törekvéssel – megvalósítható a kisebbségek egyenjogúsítása és a népek békés egymás mellett élése.

A kisebbségekkel kapcsolatban felmerülő kérdések számos területet érintenek: a vallást, a nyelvi kultúrát, az oktatást, a szel-

lemi javakat, a közigazgatásban való részvételt és a közképviselést, szociális és politikai jogokat stb. Mindezekre nem egy szerű mindenki számára elfogadható megoldást találni, de az elmúlt néhány évtized erőfeszítései, az ezredfordulón felélenkülő uniós kisebbségi politika fokozatosan kialakuló eredményei alapot és reményt jelenthetnek a kisebbségi problémák békés rendezésében.

A kisebbségeknek létükből, szociológiai, kulturális, vallási stb. megjelenésükből, alapvetően pedig különbözőségükből, illetve a minden társadalomra jellemző etnocentrizmusból adódóan szinte a világ bármely részén szembesülniük kell atrocitásokkal, hátrányos megkülönböztetéssel és számos egyéb problémával. Különösen élesek, erőszakosak lehetnek az ezekből fakadó feszültségek ott, ahol a nemzet és a kisebbség tagjai nem azonos kultúrkörbe tartoznak, továbbá ott, ahol ez nemzetállami törekvésekkel is együtt jár. Mindennek velejárói azok az asszimilációs törekvések, eljárások, amelyek a társadalom fejlődésével megsokasodnak, kifinomultabbak lesznek, és amelyeket szinte lehetetlen számba venni. A leggyakrabban előforduló asszimilációs eljárások a jogi, gazdasági, kulturális, politikai diszkrimináció, az etnikai arányok megváltoztatása, a megfélemlítés és a politikai-társadalmi depersonalizáció.

A szélsőségesen diszkriminatív viselkedés megjelenési formái például – miként azt Susan Opatow és mások munkáiból is tudhatjuk – a morális közöny (amikor egy csoport tagjait feláldozhatónak tartjuk, mondván: szenvedéseikre nem kell tekintettel lenni) és a morális kirekesztés (amikor a csoport tagjait a morális törvények és erkölcsi normák hatályán kívülre helyezük), bizonyos esetekben a rasszizmus. Utóbbiak vezethetnek tényleges elnyo-



#### RENDEZETLEN ETNIKAI KISEBBSÉGI KÉRDÉSEK EURÓPÁBAN

Forrás: Eurominority. <http://eurominority.eu>

máshoz, kizsákmányoláshoz vagy népirtáshoz, melyek már égető nemzeti, nemzetközi biztonságpolitikai kérdések.

Az egyén, aki önkormányzattal, autonómiával nem rendelkező kisebbséghez tartozik, saját intézményhálózat híján kiszolgáltatott a többségi nemzet érdekeit szolgáló államszervezettel szemben. Az egyé-

neket ugyanakkor erős, nehezen elszakítható szálak fűzik azokhoz a közösségekhez, amelyekhez tartoznak. Az „erősza-kos” asszimiláció következtében tehát a nyelvi, kulturális, vallási identitás elvesztése és vele a szilárd normarendszert közvetítő csoportból való kiszakadás súlyos következményekkel, például beilleszkedési

**Etnocentrizmus.** A csoportközi viszonyok szociológiai szempontú megközelítésében etnocentrizmusról beszélünk akkor, amikor az adott etnikai csoport saját identitásából kiindulva kulturális, nyelvi, vallási jellemzők, viselkedési normák alapján saját csoportját (nemzeti, etnikai közösségét) helyezi más csoportokhoz képest központi fontosságú helyzetbe. Azáltal, hogy az önmeghatározás részeként minden más csoportot ehhez viszonyítva értékeli, a többi csoport etnikai, vallási, kulturális, nyelvi stb. jellemzőinek elkülönítése erősödik. A folyamat bizonyos fokig az önmeghatározás természetes részét képezi, túlzott formában azonban etnonacionalizmus, szegregáció (elkülönülés), szélsőséges esetben idegengyűlölet kialakulásához vezethet.

zavarokkal, gazdasági, életmódbeli hátrányokkal, alacsony iskolai végzettséggel, munkanélküliséggel, széles csoportokat érintő devianciákkal jár. Ez pedig egyre súlyosabb szociális gondokkal, társadalmi feszültséggel terheli meg az adott ország államszervezetét, jelentős pénzügyi kiadásokat jelent, külön intézményhálózatok felállítását kívánja meg, amely még így sem biztos, hogy kellő hatékonysággal tudja orvosolni a felmerülő problémákat.

## A kisebbségvédelem kialakulása

Annak érdekében, hogy nemzetek közötti szinten jelenjen meg a kisebbségi csoportokat védő normaalkotás, a reformáció koráig kellett várni, amikor a népesség eltérő vallású csoportjainak szétválaszthatatlan keveredése Európa egyes térségeiben lényegében kikényszerítette bizonyos jogok biztosítását. A vallásszabadságot rögzítő szerződések jelentették az első ilyen rendelkezéseket: például az 1555-ös augsburgi vallásbéke, az 1606-os bécsi, az 1645-ös linzi vagy az 1648-as vesztfáliai béke. Kevésbé ismert, de ugyanolyan je-

lentőségű a Lengyelország és Svédország által 1660-ban kötött olivai békeszerződés, melynek egyik szakasza a protestáns Svédországban élő katolikus kisebbség védelméről intézkedett, valamint a Franciaország és Nagy-Britannia között 1763-ban létrejött párizsi békeszerződés, amely a kanadai katolikus kisebbség vallási jogait szavatolta.

A kisebbségek jogainak első nemzetközi elismerése és biztosítása az 1815-ös bécsi kongresszuson került rögzítésre, ahol a Lengyelországot felosztó nagyhatalmak kimondták, hogy biztosítani fogják a lengyelek nemzetiségének megtartását: „A lengyelek, akik Oroszország, Ausztria és Poroszország alattvalói, nemzeti képviselőket és intézményeket kapnak.”

Magyarországon, ahol a kisebbségi kérdés különösen a 19. századtól vált égető problémává, a nemzetiségi egyenjogúsításról az 1868. évi XLIV. törvénycikk rendelkezett, amely kimondta a különböző nemzetiségekhez tartozó magyar állampolgárok teljes jogegyenlőségét, és „a legnagyobb szabadelvűséggel” szabályozta az országban beszélt nyelvek használatát. Hasonló szabályozás lépett életbe Ausztriában az 1867. évi alkotmánnyal: „*az állam minden néptörzse egyenjogú, és minden néptörzsnek sérthetetlen joga van nemzetiségének és nyelvének megtartására és ápolására.*”

Az első összefüggő kisebbségvédelmi rendszer a Népszövetség égisze alatt épült ki, az első világháborút lezáró békeszerződésekkel. A többszintű rendszerben alapvető jelentőségük volt az úgynevezett általános kisebbségvédelmi szerződéseknek, melyekről Wilson elnök a következőket mondta: „*Békét biztosító rendelkezést kívánunk alkotni... A területek méltányos felosztására törekszünk, az ott élő népek faji és etnográfiai jellegzetességei sze-*



*rint... Itt van a kisebbségi jogok kérdése. Azt kell mondanom, semmi sem rejt magában olyan veszélyeket a világ békéjére nézve, mint a bánásmód, melyet bizonyos körülmények között a kisebbségekkel szemben alkalmazunk.”*

Az első világháborút lezáró békeszerződésekben általában a következő kisebbségi jogokat garantálták: az élet és szabadság joga; jog az állampolgárságra és annak változtatására; jogegyenlőség; vallásszabadság; tanszabadság; a szabad nyelvhasználat joga; a közsegélyre való jog nevelési, vallási vagy jótékony célra; önkormányzathoz való jog.

A kisebbségi szerződések nagy hiányossága volt, hogy nem definiálták pontosan egy adott egyén nemzetisége meghatározásának módját. Bár ezt szakértők véleménye szerint megbízhatóbb módon az egyén anyanyelve alapján lehet megállapítani, több országban a családnév hangzása, távoli rokon kapcsolat vagy vallás alapján történő besorolás alapján határoztak erről. Mindez ellenkezett a hágai Nemzetközi Bíróság 1928. április 28-i állásfoglalásával, amely szerint mindenki szabad bevallása alapján állapíthatja meg, mely nemzeti kisebbséghez tartozik.

A két világháború között a Népszövetség vállalt garanciát a kisebbségi jogok betartásáért és betartatásáért; ezt a célt szolgálta a hágai Nemzetközi Bíróság létrehozása is, ahová sérelem esetén az adott kisebbség képviselői fordulhattak. Fontos kiemelni, hogy a kisebbségek kérdése nem belső ügye az illető államoknak, tehát a nemzetközi közvélemény és a kisebbségi jogokat garantáló szervezetek felügyelhetik és beleszólhatnak intézésükbe, adott esetben akár szankcionálhatják is e jogok megsértését.

A nemzeti kisebbségek szervezett csoportjai 1925-ben nemzetközi testületet hoztak létre Európai Nemzetiségek Kong-

resszusa néven, amelynek két célkitűzése volt: elősegíteni a kisebbségnek a többségi nemzettel való integrációját, és kialakítani az ehhez szükséges jogi hátteret.

A második világháború éve alatt történt példátlan és embertelen népirtás, genocídium, amelyeket a diktatórikus hatalmak, elsősorban a hitleri Németország hajtott végre, ismét rávilágítottak arra, hogy a kisebbségvédelem milyen nagy fontossággal bír. Ennek ellenére a világháborút követő időszak politikailag (és katonailag) feszült légkörében csak lassan kezdődhetett meg a kisebbségi jogok kidolgozása és chartába foglalása. Az ENSZ nem vállalt szerepet a kisebbségi jogok biztosításában és védelmében, az Alapítóokmányból (1945) és az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjából (1948) kimaradtak a kisebbségi jogok. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) már ismerte a kisebbségi jogokat, de garanciái minimálisak voltak.

## **Célok, szükségszerűségek, korlátok**

A kisebbségi jogok védelmének gyakorlati fontossága napjaink Európájában abból adódik, hogy a kisebbségek aránya Európa összlakosságához viszonyítva jelentős: ha csak az Európai Unió tagállamait vizsgáljuk, arányuk eléri átlagosan a nyolc százalékot, egyes országokban pedig a húsz százalékot is megközelíti. Európában mindössze két államban, Portugáliában és Izlandon nem élnek meghatározó létszámú nemzeti-etnikai kisebbségi csoportok.

Mindennek ellenére még kidolgozásra vár a nemzetközi kisebbségi jog, amely ezekre a kérdésekre az első válaszlehetőségeket felvázolná. Philippe Suinen-nek, a belgiumi Vallon Régió egyik vezető tisztviselőjének e

## Az Európai Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott államok és kisebbségi csoportjaik

EU-tagállamok	A lakosság lélekszáma	Kisebbségi csoportok száma	Kisebbségi lélekszám	A kisebbségek aránya %-ban
<b>EU 15-ök összesen</b>	<b>378 981 000</b>	<b>58</b>	<b>29 671 000</b>	<b>7,82</b>
Bulgária	7 621 000	7	1 227 000	16,1
Ciprus	804 000	2	50 000	6,2
Csehország	10 295 000	10	1 975 000	19,2
Észtország	1 541 000	8	563 000	36,5
Lengyelország	38 341 000	12	1 084 000	2,85
Lettország	2 583 000	5	1 165 000	45,1
Litvánia	3 706 000	9	660 000	17,8
Magyarország	10 161 000	13	949 000	9,3
Málta	397 000	1	30 000	7,5
Románia	21 398 000	6	2 247 000	10,5
Szlovákia	5 333 000	8	747 000	14
Szlovénia	1 995 000	3	11 000	0,6
<b>Csatlakozók összesen</b>	<b>103 312 000</b>	<b>84</b>	<b>10 708 000</b>	<b>10,36</b>
<b>EU 27-ek összesen</b>	<b>482 293 000</b>	<b>132</b>	<b>40 379 000</b>	<b>8,37</b>

*Források:* Etnikumok Enciklopédiája (Budapest, 1993, Kossuth); Fábrián Gyula – Ötvös Patrícia: Kisebbségi jog (Budapest, 2003, KOMP-PRESS Korunk Baráti Társaság); Magyarság és Európa, 1994. 9. szám; Magyar EU Figyelő, 2004. március.

témában készült tanulmánya alapján a nemzetközi kisebbségi jogot a következő irányvonalak mentén kellene kidolgozni:

- az államhatárokon átívelő szervezetek létrehozása, amelyek akár törvényhozó testületként is működhethetnek az identitás kifejezésére vonatkozó kérdésekben, kezdve a kultúrával;
- a nyelv használatához és oktatásához való jog, a kultúra és kisebbség területén kizárólagos illetékesség biztosítása;
- a kölcsönös (kisebbség-többség) megértés és megismerés érdekében paritásos alapon nyugvó tanácsok létrehozása;
- kisebbségek részvétele a központi (állami) politikában, valamint a közhatalokban való képviselet arányának meghatározása;
- ugyanazon származású országokkal és/vagy régiókkal való közös kulturális politikához való jog (adott esetben közös intézmények révén);
- az identitás pozitív kifejezésére alkalmas nemzetközi kapcsolatok kialakításának lehetősége;
- egy a kisebbségekről szóló világegyezmény elfogadása, amelyhez esetleg az Európa Tanács Keretegyezménye szolgálna alapul;
- egy megelőzési szakértőkből álló, nemzetek feletti testület létrehozása az ENSZ keretein belül, amelyhez az egyes kisebbségek hivatalos képviselői fordulhatnak, és amely jogosult lenne a felek összehívására és egy harmonikus együttélési rendszerre vonatkozó javaslatra, amely kötelező erővel bírna);
- a kisebbségek nemzetközi bíróságának létrehozása;





– egy a kisebbségek érdekeit védő nemzetközi szervezet létrehozása, melynek feladata a tapasztalatcsere ösztönzése, összehasonlító jogi elemzések végzése és a világban élő kisebbségek helyzetének vizsgálata lenne: ez a kisebbségeken alapuló intézmény jogosult lenne a nemzeti bíróságokhoz, illetve a nemzetközi szervezetekhez és bíróságokhoz fordulni a kisebbségi jogok megsértése esetén.

A vázolt javaslatok és a valóság távol állnak egymástól. A kisebbségek sorsával kapcsolatban nem elég a tények pusztá megállapítása, hanem a valós problémák feltárása, az esetleges megoldások keresése és megvalósítása, valamint a megelőzés a legfontosabb feladatok. Ehhez azonban szükség van a konfliktusok okainak ismeretén túl a kidolgozásra kerülő kisebbségvédelmi rendszer működésével kapcsolatosan felmerülő nehézségek ismeretére is, melyek Kelet- és Közép-Európában a következők:

- a hidegháború lezárását követően feléledő nemzetiségi, etnikai ellentétek, amelyek részben a blokkpolitika, illetve a szocialista országok sajátos nemzetiségi politikájának következményei;
- a rendszerváltozásokat követő demokratizálódás országonkénti eltérő mélysége, a demokratikus elvek gyakorlati megvalósításának, illetve garanciáinak elégtelenségei;
- az újjá- vagy megalakuló államok esetében nem esnek egybe az etnikai és a valós államhatárok;
- a nemzetállamiság eszméjének (újbolí) megerősödése (renacionalizáció);
- etnocentrizmus és etnonacionalizmus;
- a nemzeti és nemzetközi kisebbségvédelmi törvények, egyezmények hiánya, illetve elégtelensége, valamint az egyezmények ratifikálásának elhúzódása;
- a nemzetközi kisebbségvédelmi egyezmények megszegése, a szankcionálha-

tóság nagyarányú hiánya, az ezt biztosító szervezetek és intézmények részbeni, és az ezt szolgáló joggyakorlat szinte teljes hiánya.

A gyakorlatban mindez elvi állásfoglalásokat, szankcionálhatatlan nemzetközi normákat és valós konfliktusokat eredményezett az elmúlt évtizedekben. Bár a kisebbségek jogaira és kötelezettségeire, helyzetére és jövőjére vonatkozó kérdések fontos helyet foglalnak el az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európai Unió, illetve más kormányzati és nem kormányzati szervezetek napirendjében, az „áttörés” máig nem született meg.

## Nemzetközi eredmények

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapítóokmányában (1945) nem említette specifikusan a kisebbségek kérdését. A Közgyűlés „A kisebbségek sorsa” című határozata 1948-ban már kimondta, hogy „nem közböns a kisebbségek sorsával szemben, de rendkívül nehéz egységes megoldást találni erre a komplex problémára, amely szinte minden érintett államban más szempontokat vet fel”. A *gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* (1966) szintén nem foglalkozik tételen a kisebbségekkel és jogaikkal, azonban a kulturális jogok nyomán a kisebbségeket is érintő, jogaikat döntően befolyásoló szabályozásról beszélhetünk. Végül 1974-ben egy az emberi jogokkal, azon belül a kisebbségekkel foglalkozó albizottság (mai neve *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*) vitte keresztül azt, amit az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával (1948) nem sikerült elérni: a *Polgári és politikai jogok nemzet-*

közi egyezségokmányába belekerült egy a kisebbségek etnikai, vallási és nyelvi kisebbségi jogaival foglalkozó cikk.

Éppen ezért a nemzetközi, globális szintű kisebbségvédelem alapja az egyezségokmánynak ez a 27. cikkelye: ehhez viszonyítva mérhető a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó bármilyen előrelépés. Ebben megfogalmazták: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

Az 1992-es *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* kiterjeszti és elmélyíti az egyezségokmány rendelkezéseit. A 4.2. cikkelyben rendelkezik arról, hogy az államok „biztosítsák azt, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek teljesen és hatékonyan gyakorolhassák valamennyi emberi jogukat és alapvető szabadságukat”, valamint azt, hogy „vállalhassák megkülönböztető jegyeiket és fejleszthessék kultúrájukat, nyelvüket, vallásukat, hagyományait és szokásait”.

Az 1949-ben létrejött Európa Tanács első jelentős „kisebbségjogi” dokumentuma az 1950-es *Európai emberi jogi egyezmény*, melynek 14. cikkelye kimondja: „a jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés – például nem, faj, bőrszín, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerint vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés – nélkül kell biztosítani.” 1961-ben a Miniszterek Tanácsának 285. számú ajánlása egy cikkellyel egészítette

ki az Emberi jogok európai egyezményét: „Azoktól a személyektől, akik egy nemzeti kisebbséghez tartoznak, nem lehet megtagadni a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt, s a közrenddel összeférő módon ápolhassák saját kultúrájukat, használhassák saját nyelvüket, létrehozhassák saját iskoláikat, és az általuk választott nyelven részesüljenek oktatásban, továbbá, hogy megvallhassák és gyakorolhassák saját vallásukat.”

Ezt követően az Európa Tanács több évtizedes „álomba szenderült” a kisebbségek kérdésének szabályozását illetően, s abból csak az 1989/1990-es események hatására ébredt. A Tanács Parlamenti Közgyűlése 1990-ben fogadta el az 1134. számú ajánlást a kisebbségek jogairól. Ennek kiemelkedő része *A kisebbségek jogaival kapcsolatos alapelvek*, amely egy jogi minimumszintet ír elő (nem kötelező erővel, hiszen csak ajánlásról van szó), amely a következőkből áll:

- bíróságokhoz való egyenlő hozzáférés és az egyéni jogorvoslat joga;
- egy általános diszkriminációellenes rendelkezés beiktatása az emberi jogok európai egyezményébe;
- annak elismerése, hogy egy kisebbség különleges helyzete miatt különleges intézkedésekre szorulhat;
- a más államok azonos eredetű vagy örökségű polgáraival való kapcsolattartás joga, minden esetben az államok területi integritásának sérelme nélkül.

1992-ben bocsátották ki a regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját, amelyben az Európa Tanács a helyi és regionális nyelvek fontosságát, védelemre érdemességét ismerte el, és meghatározta a ratifikáló államok önkéntes kötelezettségeit is.

1993-ban a Parlamenti Közgyűlés elfogadta az egyik legfontosabb és máig is legvitatottabb, kisebbségekkel foglalkozó





–1201/1993. számú – ajánlását, amely egy jegyzőkönyv-tervezet az emberi jogok európai egyezményéhez. A dokumentum tartalmazza a kisebbségek (európai) fogalmát, melyet később számos kétoldalú szerződésbe vettek bele. Lefektetésre került, hogy a kisebbséghez tartozás az érintett személy döntése, amely miatt senkit hátrány nem érhet.

Kontinensünk sok állama veszélyesnek tartja ezt a dokumentumot a 11. cikkben garantálni kívánt autonómiához való jog miatt: „Azokon a területeken, ahol a lakosság többségét képezik, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek biztosítani kell a jogot, hogy saját elhatározásuk alapján létrehozzák megfelelő helyi vagy autonóm hatóságokat, vagy olyan különleges státussal rendelkezzenek, amely illik az adott történelmi és területi adottságokhoz, és összhangban van az adott állam törvényhözásával.”

Az EBESZ és az Európa Tanács együttműködésének eredményeképpen dolgozták ki és írták alá 1995 februárjában a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, melynek célja hivatalosan a politikailag kötelező EBESZ-normák jogi formába öntése volt (bár ez a cél csak részben valósul meg). A dokumentum hangsúlyozza, hogy a kisebbséghez tartozás az érintett személy döntése, mely miatt senkit nem érhet hátrány (3.1. cikk.); emellett a kisebbségi jogokat, mint az emberi jogok közé tartozókat, „mind egyénileg, mind kollektíve gyakorolhatóknak” mondja (3.3. cikk). A keretegyezmény a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is előírja, valamint arra kötelezi a szerződő államokat, hogy „amennyiben szükséges”, intézkedéseket tegyenek annak érdekében, hogy a kisebbség egyenlőségét a többséggel biztosítsák (4. cikk). Ez a rendelkezés ismét és már egyértelműen

mutatja a „pozitív megkülönböztetés” szükségességét.

Az autonómia, az önrendelkezés és a pozitív megkülönböztetés elveit követve 2001-ben *A demokráciáért a jog révén* testület dolgozott ki a kisebbségek helyzetére és lehetőségeire vonatkozó tanulmányt *A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról* címmel. 2003-ban az Európa Tanács 1334. számú határozata *Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközei Európában* címmel már a kisebbségi kérdés kelet-közép-európai rendezésének módszereivel foglalkozik.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet a helsinki záróokmányban fogalmazott meg egy, a kisebbségekre vo-

#### A Velencei Bizottság 2001-es jelentésében

kitér annak vizsgálatára is, hogy Európa államai közül mely nemzetek jogalkotása fogja fel a kisebbségi problémákat kollektív értelemben, és melyek jogalkotása maradt meg az individuális felfogás mellett.

Az *egyéni jogok* az egyenjogúságra alapozottak, miszerint a minden állampolgárt megillető alapjogok gyakorlását (hivatalviseléshez való jog, általában a politikai jogok) minden hátrányos megkülönböztetés kizárásával biztosítani kell.

A *kollektív jogok* közé tartoznak azok, amelyek a nemzeti kultúra fenntartását, fejlesztését szolgálják (a saját kulturális, oktatási, szociális intézmények fenntartásához való jog).

Az államok többsége – Albánia, Ausztria, Finnország, Görögország, Horvátország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia – elfogadja a kollektív jogokat. Csak egyéni jogokat ismer el Lengyelország, Luxemburg, Románia, Szlovákia, Törökország. Egyéni jogokat ismer el, de a kollektív jogok bizonyos szegmenseit is alkalmazza Belgium, Hollandia, Svájc, Svédország. (Franciaország és az Egyesült Királyság nem vettek részt a bizottság munkájában.)

natkozó kitélet: „A részt vevő államok, melyek területén kisebbségek élnek, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy éljenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságokkal, és ilyen módon védelmezik a nemzeti kisebbségek érdekeit ezen a téren.” Az 1989-es bécsi záródokumentum már meghatározza a szükséges törvényhozási, közigazgatási, jogi és más intézkedéseket is, és hangsúlyozza az érintett államok felelősségét a kisebbségek védelmének megvalósításában.

Kiemelkedő jelentőséggel bírt a *Párizsi Charta az új Európáért* (1990), melynek egy új, demokratikus Európa felépítése, a kelet-közép-európai rendszerváltozásokat követő instabilitás megfékezése, és az újjáéledő nacionalizmus békés keretek között tartása volt a célja. A dokumentumban többek között kijelentik: „Biztosítani fogjuk, hogy mindenki védelmet leljen a hatályos nemzeti vagy nemzetközi jogszabályok által jogainak bármely megsértése ellen.” A kisebbségekre vonatkozó konkrét megfogalmazás a következő: „Sürgősen szükséges erőteljesebb együttműködést és jobb védelmet teremteni a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekben.” Továbbá: „Eltökélten arra, hogy előmozdítsuk a nemzeti kisebbségek sokoldalú hozzájárulását társadalmaink életéhez, vállaljuk, hogy tovább javítjuk helyzetüket.”

Az EBEÉ koppenhágai dokumentumának (1990) IV. fejezete már teljes egészében a kisebbségekről szól, és szintén ki mondja: „A nemzeti kisebbséghez tartozás egyéni választás kérdése...” Szintén

új elem, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van „maguk között akadályoztatás nélküli kapcsolatot létesíteni és fenntartani saját országukban éppúgy, mint a határon túl más országok polgáraival, akikkel közös az etnikai vagy nemzeti származásuk, a kulturális örökségük vagy vallásos hitük.” Ugyancsak ekkor fogalmazták meg az európai kisebbségek önkormányzati jogait is: „A részes államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát a közéletben való hatékony részvételre, beleértve azon ügyekben való részvételt is, amelyek az ilyen kisebbségek identitásának megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatosak. A részes államok tudomásul veszik, hogy a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez – mint e célok elérésének egyik lehetséges módja – megfelelő helyi vagy autonóm igazgatást hoznak létre, amely igazodik a kisebbség speciális történelmi és területi körülményeihez, valamint az érintett állam politikájához.”

A kérdéskör jelentőségét mutatja, hogy az 1992-es helsinki konferencián létrehozták a nemzeti kisebbségi főbiztos intézményét, amely előrejelző, konfliktusmegelőző és megfigyelő funkciókat lát el. 1994-ben pedig éppen a budapesti záródokumentum rendelkezett az emberi jogok és demokratikus intézmények varsói irodájának létrehozásáról, melynek feladata, hogy felmérje az egyes tagállamokban a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus, illetve az intolerancia ellen hozott jogi, politikai stb. intézkedések hatékonyságát. ■



## Ajánlott irodalom

- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, 2003, Gondolat.
- Az ENSZ *Kisebbségi Kézikönyve*. Budapest, 2004, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány.
- Brunner, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. Budapest, 1995, Teleki László Alapítvány.
- Csepeli György: *Előítéletek és csoportközi viszonyok*. Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Etnikumok enciklopédiája*. Budapest, 1993, Kossuth.
- Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Budapest, 1995, Akadémiai.
- Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Összeállította: Bíró Anna Mária. Budapest, 2002, Teleki László Alapítvány.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, 1996, Osiris.
- Nastase, Adrian: *A kisebbségekhez tartozó személyek jogai*. Budapest, 2002, Hivatalos Közlöny Kiadó.
- Opotow, Susan – Gerson, Janet – Woodside, Sarah: From moral exclusion to moral inclusion: Theory for teaching peace. *Theory Into Practice*, 44(4), 2005. 303–318. o.
- Pan, Christoph: Népcsoportvédelem Európában. *Magyarság és Európa*, 1994. 9. szám.
- Romsics Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában*. Budapest, 2004, Napvilág Kiadó.
- Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*. Budapest, 1983, Magvető.