

Bozóki Antal

NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM

Jogtörténeti áttekintés

BEVEZETŐ

Az ember már az ősrégi koroktól kezdve, egyénileg és kollektívan is, küzdött méltóságának megőrzéséért és azokért a jogokért, amelyek minden embert egyformán megilletnek és az emberi méltóságból fakadnak. Tette ezt egész későbbi történelme során is, a különböző társadalmi rendszerekben, politikai és kulturális környezetekben. Az emberi jogok tehát annak a törekvésnek az eredményei, hogy az ember életének és méltóságának, valamint társadalmi-gazdasági helyzetének alapvető kérdései nem engedhetők át az egyén(ek) és a hatalom, illetve az államok szuverén akaratának és döntéshozatalának.

Az emberi jogok általánosak, elidegeníthetetlenek, egymással összekapcsolt és egymástól függő jogok, amelyek minden emberi lényt megilletnek, mivel emberi lény, és amelyek az ember és az állam közötti viszonyt érintik.

Az emberi jogok általánossága azt jelenti, hogy ezek a jogok mindig és mindenhol minden emberi lényt megilletnek, kivéve a pontosan meghatározott esetekben, amelyeknek összhangban kell lenniük a demokratikus társadalom szükségleteivel.

Az emberi jogok keretében a kisebbségek jogainak kétféle, egy szűkebb és egy tágabb fogalma ismert. A kisebbségek jogai egyfelől jelenthetnek mindenféle, bármely okból hátrányos helyzetű csoportok jogait biztosító jogi normákat, másfelől pedig a nemzeti (vagy etnikai) kisebbségek jogait biztosító szabályokat. Ez utóbbi az elterjedtebb változat, amely valamely etnikai, vallási, nyelvi stb. kisebbségek védelmére hivatott nemzetközi jogi vagy belső jogi szabályokat jelöl.

A kisebbségvédelem minden olyan esetben felmerül, ha valamely állam lakossága etnikai, nyelvi vagy vallási szempontból összetett. A kisebbségek jogainak biztosításával az a cél, hogy a kisebbségekhez tartozók ugyanolyan jogokat élvezzenek, mint a többség, megvédjék a kisebbségeket a többség esetleges visszaéléseitől, előmozdítsák a kisebbségekhez tartozó egyének nyelvi, kulturális stb. identitásának [(ön)azonosságának] megőrzését.

A kisebbségek jogainak biztosítása érdekében megengedett a pozitív diszkrimináció (megkülönböztetés) is. Tilos viszont bármiféle hátrányos megkülönböztetés – egyebek között – nyelvi, vallási, nemzeti stb. hovatartozás szerint. Nem megengedettek továbbá az olyan intézkedések, amelyek a kisebbségeknek a többségi nemzetbe való beolvasztását szolgálják, a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak a kisebbség szempontjából hátrányos megváltoztatására irányulnak; ugyanilyen tilalom alá esik a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek hovatartozás miatti üldöztetése, életkörülményeinek megnehezítése, jogai gyakorlásában való akadályozása; az olyan intézkedés, amely a nemzeti és etnikai kisebbség erőszakos ki- és áttelepítésére irányul. A kisebbségi jogok az általánosan elfogadott emberi és alapvető szabadságjogok szerves tartozékai, illetve „a nemzeti kisebbségek jogainak rendezése a legszorosabban, tartalmilag összefügg az általános emberi jogok érvényesülésével” (Földesi Tamás: *Emberi Jogok*, Kossuth Könyvkiadó, 1989, 166. oldal). Hosszú története van azonban annak, amíg a nemzeti (és a többi) kisebbségi jogok az emberi jogok tartozékává váltak.

1. A kisebbségi jogok szabályozásának kezdetei

1.1. A nemzetközi jogban a kisebbségek védelmének kezdete az 1648. évi *wesztfáliei békeszerződésre* vezethető vissza, amely azonban csak a vallási kisebbségeket érintette.

A kisebbségek nemzetközi és intézményes formában való külön védelme először az 1815. évi *bécsi kongresszuson* vetődött fel, amelyen Oroszország, Ausztria és Poroszország, miután egymás között felosztották Lengyelországot, kötelezettséget vállaltak, hogy elismerik a lengyel nép bizonyos jogait, majd az 1878. évi *berlini kongresszussal* folytatódott, amelyen Törökország elismerte a területén élő nemzeti és vallási kisebbségek jogait, Szerbia, Románia és Crna Gora számára pedig függetlenségük elnyerésének feltételévé tették, hogy polgáraik számára – azok vallási hovatartozásától függetlenül – szavatolják a vallási szabadságot és az egyenrangúságot.

1.2. A magyar országgyűlés 1849. július 21-i szegedi ülésén terjesztette be Szemere Bertalan miniszterelnök és belügyminiszter az első magyar nemzetiségi törvény javaslatát. A Kossuth Lajos által elfogadott és pártfogolt *javaslatot* „a *kisebbségi nemzetiségekről*” az országgyűlés július 28-i ülésén fogadta el.

A törvény nemcsak az első magyar nemzetiségi törvény, hanem az első nemzetiségi jogokat védő törvény Közép-Európában. Az első magyar nemzetiségi törvény azonban – a forradalom bukása miatt – nem kerülhetett végrehajtásra s így nem érte el a célját, de megmarad fontos kortörténeti dokumentumnak.

1.3. Magyarországon több kisebbségi-nagyobb jelentőségű kísérlet után az 1868. évi XLIV. törvényekben kristályosodtak ki az évtizedeken át politikai és fegyveres harcok középpontjában állott nemzetiségi jogok.

Az 1868. december 6-án a magyar országgyűlés mindkét házában kihirdetett „*XLIV. törvény a nemzeti egyenjogúság tárgyában*” nemcsak Magyarországon, hanem Közép-Európában is az első hatályos jogszabálygyűjtemény

volt, amely a nemzetiségi jogokat egyetlen önálló törvénycikkbe összefoglalva az alkotmány szerves részévé tette. A jogtörténészek szerint a törvény két nagy magyar államférfi, dr. Eötvös József és Deák Ferenc munkája.

Az 1868. évi XLIV. törvénycikk – amely egy rövid (három bekezdésből álló) preambullumból és összesen 29 paragrafusból áll – a nemzeti egyenjogúság tárgyában a kor körülményeihez viszonyítva haladó és liberális kisebbségvédelmi megoldásokat tartalmaz, amelyek legtöbbször megtalálható a mai európai és nemzeti kisebbségvédelmi egyezményekben, illetve törvényekben is. Ezáltal Deák és társai nemcsak jogtörténeti dokumentumot fogalmaztak meg, hanem megalkották a korszerű európai kisebbségvédelem egyik fontos mérföldkővét is, amely még ma is hasznos útmutatóként szolgálhat.

2. A Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere

2.1. *A kisebbségi jogok intézményes nemzetközi védelmére csak az I. világháború után került sor.*

Az Egyezségokmány, amellyel az első világháború után (1919. június 28-án) létrehozták a Nemzetek Szövetségét (Népszövetség), nem tartalmazott kisebbségvédelmi rendelkezéseket. A világháború után megkötött békeszerződések azonban rendelkeztek a kisebbségekre vonatkozó védelmi kötelezettségekről, továbbá külön kisebbségvédelmi egyezmények jöttek létre, amelyekből az érintett államokra pozitív intézkedési kötelezettséggé vált a kisebbségek védelme, a kisebbségi sajátosságok, hagyományok, jellegzetességek ápolása terén. A kisebbségvédelmi szabályok megtartása felett a Nemzetek Szövetségének Tanácsa gyakorolt ellenőrzést. Így, a Nemzetek Szövetségének égisze alatt, a két (világ)háború között létrejött egy speciális, a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendszer.

A Népszövetség által szavatolt kisebbségvédelmi rendszer tulajdonképpen a kisebbségek jogainak megvédésére irányuló *Woodrow Wilson*-féle javaslaton alapult, amelynek lényegét két pontban lehetne megfogalmazni:

1. az emberiség magasabb rendű jogának biztosítása, még az állam szuverenitásának bizonyos korlátozása révén is és

2. a nemzetiségi vagy kisebbségi jog nemzetközi biztosítása, az állam részéről történő bármely megsértése esetén, ami a háborúk okait elhárító beavatkozási köteleesség is egyben. A népszövetségi kisebbségi garanciális rendszer feladata az volt, hogy „nemzetközi biztosítékot nyújtson a szerződésekben meghatározott kisebbségi jogok érvényesítésére (állampolgársági egyenjogúság, vallásgyakorlás szabadsága, anyanyelvű oktatás, nemzeti jövedelemből való részesedés stb.). A kisebbségvédelmi szavatossági rendszer az eredeti elképzelések szerint általános, minden országra kiterjedő érvényű lett volna”. (Kovács László: *Kisebbség – nemzetiség*. Kossuth Könyvkiadó, 1977, 24. oldal.)

2.2. A Párizs környéki 1919. évi békeszerződések vonatkozó rendelkezései, a kiegészítő szerződések, megállapodások és egyoldalú nyilatkozatok – amelyek alapján kialakult az ún. versailles-i Európa, és az egyes országok kénytelenek voltak különböző szintű és jogérvényű kisebbségvédelmi kötelezettséget vállalni – azonban mindössze 16 államot köteleztek: Albániát, Ausztriát, Bul-

gáriát, Csehszlovákiát, Észtországot, Finnországot (az Aaland-szigetekre vonatkozóan), Görögországot, Irakot, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Magyarországot, Németországot (csak Felső-Szilézia vonatkozásában), Törökországot, a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságot és Romániát.

Az Antant-hatalmak külön, lényegében azonos tartalmú kisebbségvédelmi egyezményeket kötöttek az „öt új és megnagyobbodott” állammal: Lengyelországgal, az SZHSZ Királysággal (*Saint-Germain-en-Laye*-ban, 1919. szeptember 10-én), Csehszlovákiával, Romániával és Görögországgal. Ezenkívül három kisebbségvédelmi megállapodást kötöttek meghatározott területekre (Felső-Sziléziára, Danzig szabad városra és a Memel-vidékre) vonatkozólag. A kisebbségvédelmi rendszer még mintegy 20 kisebb jelentőségű egyezményvel egészült ki 1920 és 1937 között.

2.3. A Népszövetség garanciája kiterjedt a kisebbségvédelmi rendelkezések állandóságára, végrehajtására és magyarázatára. A szavatolás érvényesítésének útja az volt, hogy a panasz, beterjesztés után, emlékirat vagy petíció formájában a főtútkárhoz került, aki kivizsgálta, hogy elfogadható-e. Ezek után került megtárgyalásra az úgynevezett kisebbségi bizottságba. 1939-ig összesen 885 panasz került kivizsgálásra, s rendszerint el is akadt a kisebbségi bizottságban. (Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Népszövetség működése idején mindössze három ízben indított ítélelhozatali eljárást, és öt ízben kellett tanácsot vagy véleményt mondania.)

A gyakorlatban mindinkább bebizonyosodott a *népszövetségi garanciák hatástalansága*. A második világháború előtt a fasiszta agresszorok mind követelődzőbb fellépése, a bécsi és a müncheni egyezmény és a bécsi döntések idején a Népszövetség „kisebbségvédelmi garanciális rendszerét már senki sem vette komolyan” (Kovágy László: *Kisebbség – nemzetiség*. Kossuth Könyvkiadó, 1977, 28. oldal. Bővebben: a 21–28. oldalon és Rehák László: *A kisebbségek Jugoszláviában*. Forum Könyvkiadó, 1967, 65–93. oldal).

2.4. A két világháború között a Nemzetek Szövetségének és a *Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek* (ILO) a keretében egyes emberi jogok védelmét szolgáló nemzetközi egyezmények is létrejöttek. Ezek hatékonyabbá tették a rab-szolgaság felszámolására, a nő- és gyermekkereskedelem megszüntetésére kötött korábbi egyezmények végrehajtását, valamint elősegítették a munkakörülmények egységesítését. A második világháború befejezéséig azonban az emberi jogok általános és átfogó nemzetközi védelmére nem kötöttek nemzetközi szerződéseket.

3. A kisebbségi jogok védelme az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ)

3.1. Az emberi jogok nemzetközi jogi szabályozásának történetében a második világháború után történelmi fordulat következett, amelynek során az emberi (és kisebbségi) jogok nagy érvényesülést értek el.

Tény, hogy a második világháború után, azoknak a bűncselekményeknek a hatása alatt, amelyek az emberiség jövőbe vetett új hitének hullámain is történtek, de annak az időnek a megismétlésétől való félelemben is, amelyben

lehetséges volt egész népek és fajok kiirtása, alakult meg az *Egyesült Nemzetek Szervezete* (ENSZ), amelynek egyik fő feladata, a világszervezet Alapokmánya szerint, „az emberi jogok tiszteletben tartása és előmozdítása”. Az Egyesült Nemzetek keretében fogadták el a legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumokat, amelyek elismerik és hirdetik az emberi jogokat.

A történelmi események bebizonyították, hogy a nemzetközi béke és biztonság megőrzése és az emberi jogok biztosítása között szoros összefüggés van, és ennek megfelelően új megvilágításban jelent meg az emberi jogok védelmének nemzetközi igénye, amelynek hatására a XX. század végéig kialakult a kisebbségek nemzetközi védelmének jogrendszere is.

3.1.1. Az emberi jogok nemzetközi biztosításának gondolatát az ENSZ Alapokmányának szerkesztői szervesen beépítették az 1945. június 26-án *San Franciscóban elfogadott Alapokmányba*.

Az új világszervezet Alapokmánya már a bevezetőjében hitet tett „az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett”.

Annak ellenére, hogy nem történik benne említés a kisebbségi kérdésről, ma már elég széles körben elterjedt az a vélemény, hogy a kisebbségek tulajdonképpen mégsem maradtak ki belőle: az 1. cikk 3. pontjában, valamint az 55. cikk c) pontjában és az 56. cikkben az ENSZ alapvető céljai között jelöli meg „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását”. Teszi ezt a nemzetközi gazdasági-szociális együttműködés területén azzal a céllal, hogy létrejöhessen a stabilitás és a jólét, valamint a népek közötti békés és baráti kapcsolatok feltételei. Ha közvetlenül tehát nem is, de értelemszerűen a kisebbségi kérdés mégis benne foglaltatik az Alapokmányban.

Fontos megemlíteni, hogy a világszervezet Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) az emberi jogok terén rá háruló feladatok végrehajtására – mindössze egy hónappal az 1946. évi első ülésének után – létrehozta az Emberi Jogok Bizottságát (*Commission on Human Rights*), amely még ebben az évben albizottságot alakított a kisebbségek problémáinak és különböző hátrányos megkülönböztetésüknek a kivizsgálására.

3.1.2. Az 1946–1947. évi *párizsi békeszerződésekbe* még nem kerültek be a kisebbségek védelmére vonatkozó külön rendelkezések, hanem csak olyan tágabb és általánosabb megfogalmazások, hogy fajra, vallásra, nemre és nyelvre való tekintet nélkül mindenki számára szavatolni kell az alapvető emberi jogok és szabadságok gyakorlását. Így ezeknek a jogoknak a pontosabb meghatározására csak akkor került sor, amikor az ENSZ Közgyűlése a következő évben elfogadta a *Népirtás büntetének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezményt (1948. december 9.), de legfőképpen az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának* kihirdetésével (1948. december 10.).

Kisebbségi vonatkozásban fontos a Nyilatkozat 2. cikkének első bekezdése, amely kimondja, hogy:

„Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi

eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.

Ebből az idézetből is látszik, hogy a Nyilatkozat – a lassan kibontakozó nemzetközi jogi szabályozás kezdeti sajátosságaként – a nemzeti kisebbségek jogait nem csoport-, illetve kollektív jogokként, hanem egyéni jogokként fogalmazta meg. A szakirodalom szerint ez a megfogalmazás azonban már tartalmazza „a nemzeti kisebbségekre is vonatkozó hátrányos megkülönböztetés – akárcsak más diszkrimináció – tilalmát. Jelentősége ellenére ez a megközelítés azért fogyatékos, mert még hallgat azokról a specifikus jogokról, amelyeknek az általánosan megfogalmazott emberi jogokon túlmenően meg kell hogy illessék a nemzetiségek tagjait” (Földesi, i. m., 164–165. oldal).

3.1.3. Habár a Nyilatkozatban kinyilvánított jogok valóban általánosak, ez nem jelenti azt, hogy az ENSZ nem mutatott semmilyen érdeklődést a kisebbségi kérdés iránt. Még ugyanazon a napon, amelyen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát elfogadta, külön határozatot hozott a „kisebbségek sorsáról” (*Rez. UN 217/C III.*). Ebben a következőket szögezi le:

„Figyelembe véve, hogy az ENSZ nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsával szemben, tekintettel arra, hogy nehéz elfogadni egy egységes megoldást erre a bonyolult és kényes problémára, amelynek minden államban megvannak a maga sajátosságai, tekintettel az emberi jogok egyetemes jellegére, elhatározza, hogy e Nyilatkozat szövegében külön rendelkezésben nem foglalkozik a kisebbségi kérdéssel.”

Ugyanez a határozat utasította a Gazdasági és Szociális Tanács szerveit, az Emberi Jogok Bizottságát és a diszkrimináció elleni albizottságot, hogy *„tüzetesen tanulmányozzák a kisebbségi problémákat, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete képes legyen hatékony intézkedéseket tenni a faji, nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek védelmére”*.

3.2. A kisebbségvédelem megfogalmazása

3.2.1. A kisebbségek nemzetközi védelmének megfogalmazása azonban továbbra is lassan haladt előre, mind az ENSZ rendszerében, mind a tételes nemzetközi jogban. Az igazi eredmények elsősorban a különböző államok közötti kétoldalú megállapodásokhoz kapcsolódnak. Ilyen egyezmény jött létre a II. világháborút követően *Dél-Tirol* (Olaszország és Ausztria között), amely alapján az e területen élő kisebbségek széles körű autonómiát élveznek.

3.2.1.1. *Az 1946. szeptember 5-i párizsi olasz–osztrák egyezmény a dél-tiroli német kisebbség jogainak védelméről*, amelyet azután belefoglaltak az olasz békeszerződésbe (1947. február 10.) annak szerves részeként (IV. melléklet), valamint az 1955. május 15-i osztrák államszerződés a második világháború után létrejött egyedüli többoldalú szerződések, amelyek a nemzeti kisebbségek jogait mint csoportjogokat elismerik, magasabb szintre emelik és nemzetközileg garantálják.

A három pontból álló olasz–osztrák egyezmény fő rendelkezései:

1. A német nyelvű lakosság teljes egyenjogúságot élvez az olasz nyelvű lakossággal Bozen (Bolzano) tartományban és Trient tartomány kétnyelvű részében, olyan intézkedések keretében, amelyeknek célja, hogy megőrizzék a

német nyelvű csoport etnikai jellegét és biztosítsák kulturális és gazdasági fejlődését; a német nyelv egyenjogú használatát a közigazgatásban; anyanyelvű oktatást az alsófokú és középfokú iskolákban; a két etnikai csoport arányos részvételi jogát a közalkalmazottak körében.

2. Autonóm regionális törvényhozó és végrehajtó szervek létesítése az említett tartományokban.

3. A tanulmányi fokozatok és egyetemi diplomák kölcsönös elismerése, az állampolgársági optálások felülvizsgálata, szabad személy- és áruforgalom.

Az olasz kormány később, 1948. január 1-jei hatállyal az északi (Bolzano) tartományt egyesítette az olasz többségű déli tartománnyal Trentino-Alto Adige néven. Az emiatt kiéleződött és az ENSZ elé került helyzetet az 1971-ben kötött kétoldalú olasz–osztrák egyezmény rendezte.

3.2.1.2. Az 1955. évi osztrák államszerződés visszaadta Ausztriának a szuverenitását azzal a feltétellel, hogy tartósan semleges maradjon és garantálja a nemzeti kisebbségek jogait. Az államszerződés értelmében, a Szovjetunió, Nagy-Britannia, az USA és Franciaország egyfelől és Ausztria másfelől többek között nemzetközi szavatosságot vállaltak a kisebbségi csoportok jogainak érvényesítéséért. A 7. cikkbe bekerült az Ausztriában élő szlovén és horvát kisebbségek szerződéses védelme is.

Az osztrák államszerződés – az akkori körülményekhez viszonyítva – jelentős előrehaladás volt az első világháború utáni kisebbségvédelmi rendszerhez képest, a kisebbségi közösségek csoportjogainak érvényesítése szempontjából, s jóval szigorúbb mércéket irányoz elő a kisebbségvédelem terén, mint az első világháborút követő rendszer. Ez a szerződés még ma is életben van, habár olyan követelések is elhangzottak, hogy elévültté kell nyilvánítani.

3.2.2. A háború utáni körülményeket figyelembe véve nem véletlen tehát, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete is eleinte elsősorban az emberi jogok nemzetközi garanciális jogrendszerének a kiépítésére, a gyarmati népek függetlenségének biztosítására és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemre fordította a legnagyobb figyelmet. A kisebbségi jogok kérdését pedig eleinte kizárólag az általános emberi jogok részeként kezelte.

Ennek a viszonyulásnak jó illusztrációja a kisebbségi kérdés amerikai felfogása, amelyet 1948-ban *Eleanor Roosevelt* asszony, az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának akkori elnöke például így tolmácsolt: „*Ha tiszteletben tartják az egyének emberi jogait, úgy nincs többé szükség a kisebbségek jogainak kinyilatkoztatására.*” Ezzel a nagyhatalmak képviselői annak a régi és saját országokban alkalmazott felfogásnak adtak hangot, mely szerint nincs szükség kisebbségi jogvédelemre, mert a polgári jogok minden állampolgárra kiterjedő érvényesítése biztosítja mindazt, amire a kisebbségeknek szükségük van (Kóvágyó, i. m., 29–30. oldal). Egy kicsit pedig békében is hagyták az „olvasztókemence” jellegű országokat.

3.3. Így történetelt meg, hogy csak 18 évvel később (1966. december 16-án) került sor nem egy, hanem két paktumnak: a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* és a *Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* az elfogadására (a hozzá kapcsolódó Fakultatív

Jegyzőkönyvvel). Hatályba lépésükhöz viszont további tíz évre volt szükség. A világnak tehát csaknem három évtizedet kellett várnia olyan nemzetközi dokumentumra, amely kisebbségek védelmére kötelezte volna az államokat.

E két paktum kötelező jogi formába önti és több tekintetben kibővíti az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megfogalmazott emberi jogokat, de a kisebbségek helyzetének és jogainak védelme szemszögéből is további fontos mérföldkő.

Becikkelyezésükkel (ratifikálásukkal) az államok kötelezettséget vállalnak, hogy tiszteletben tartják azokat a jogokat, amelyeket tartalmaznak, és kizárnak mindenfajta hátrányos megkülönböztetést (diszkriminációt). Hercegh Géza a nemzetközi jog eminens magyarországi professzora azonban rámutat arra, hogy az „*egyezségokmányokban még mindig jórészt individualista módon, szűkmarkúan konkretizálták a nemzetiségek jogait*” (Földesi, i. m., 165. oldal. Földesi Herczegh Géza *A kisebbségek nemzetközi jogi védelme* című tanulmányából idéz. *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből*, XVIII., 97. old., Pécs, 1987).

3.3.1. A Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

A *Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* egyértelmű és határozott kötelezettséget tartalmaz a felsorolt alapvető szabadságjogok törvényhozási megerősítésére. E keretszabály azonban a kisebbségek jogait továbbra is egyéni jogokként, a kisebbségekhez tartozó egyének jogaiként fogalmazza meg, védelmet csak az „*etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozóknak*” biztosít, a kisebbségek kollektív jogait azonban egyáltalán nem említi.

Az ENSZ – a Nemzetek Szövetségével ellentétben – a kisebbségek védelmének rendszeréről tehát áttért az emberi jogok általános védelmének rendszerére, abban a ma már tévesnek mondható feltevésben, hogy ennek keretében a kisebbségek igényei is kielégítést nyerhetnek. (Az általános emberi jogokra való hivatkozást nemritkán a kisebbségi jogok el nem ismerésének paravánjaként is használják.) Az Egyezségokmány 27. cikkében ismételtelen testet öltött azonban az a felismerés, hogy a kisebbségeket speciális (különleges) védelemben kell részesíteni.

Ez a cikk határozottan kimondja, hogy: „*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.*”

Ez a megfogalmazás azt jelenti, hogy a kisebbségeknek, akik abban a társadalomban, ahol élnek, meg akarják őrizni nemzeti, vallási stb. sajátosságukat, nemcsak hátrányos megkülönböztetés nélkül kell biztosítani az emberi jogokat, hanem, egyesek szerint, még bizonyos „*többletjogokban*” vagy, mások szerint, „*külön jogokban*” kell őket részesíteni. Tulajdonképpen az egyenlőség azonban csak akkor jut kifejezésre, ha a kisebbséget a többséggel azonos jogok illetik meg, s emellett a kisebbségek még „*előnyös megkülönböztetésben*” („*pozitív diszkriminációban*”) is részesülnek. Az így felfogott egyenlőségnek a mindennapi életben való megvalósítását a többségi nemzetnek kell biztosítania.

Ezt az elvet számos európai országban és az USA-ban is alkalmazzák, s nálunk is méltányolni kell.

3.4. A Genocídium-egyezmény

A genocídium (népirtás) büntetének megelőzéséről és elkövetőinek megbüntetéséről szóló, 1948. évi egyezmény, elvben a nemzeti, etnikai, faji és vallási csoportok létezésének legnagyobb biztosítéka.

Az egyezmény kimondja, hogy a népirtás (a diszkrimináció egyes fajtáinak a legsúlyosabb következménye), függetlenül attól, hogy békében vagy háborúban követik-e el, a nemzetközi jogba ütköző bűncselekmény, és a szerződő felek kötelezik magukat arra, hogy ellene megelőző rendszabályokat fogantossanak, elkövetését pedig megbüntetik.

Második cikke szerint népirtásnak számít: valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával elkövetett bűntett. Habár jogilag megakadályozza a kisebbségek fizikai megsemmisítését, mégsem csökkenti a kisebbségeket fenyegető erőszakos asszimiláció valamennyi válfajának veszélyét.

Ezt az egyezményt *a háborús és az emberiség elleni bűntettek elévülésének kizárásáról szóló Egyezmény* (1968) és *a háborús és az emberiség elleni bűncselekményekben bűnös személyek felderítése, letartóztatása, kiadása és megbüntetése terén való együttműködés Elvei* (1973) egészítik ki.

3.5. Újabb egyezmények és nyilatkozatok

3.5.1. Az ENSZ és a szakosított intézmények égisze alatt további nemzetközi egyezmények elfogadására is sor került. Azok a törekvések, amelyek az emberi jogok védelmét mindenki számára minden megkülönböztetés nélkül kívánják védelemben részesíteni, mindenekelőtt olyan speciális konvenciókban (egyezményekben) jutottak kifejezésre, amelyek a diszkrimináció legelterjedtebb és legveszélyesebb formáinak kiküszöbölését szolgálják.

A kisebbségek védelmének szempontjából (elfogadásuk időrendi sorrendjében) kiemelkedő jelentőségűek a következők is:

- * *Nyilatkozat a gyermek jogairól* (1959)
- * *Egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről* (1960)
- * *Az Egyesült Nemzetek Nyilatkozata a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről* (1963)
- * *Nemzetközi Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről* (1965)
- * *Nemzetközi Egyezmény az apartheid bűncselekményének leküzdésére és megbüntetésére* (1973)
- * *Nyilatkozat a vallás vagy meggyőződés alapján történő türelmetlenség és megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről* (1981)
- * *Egyezmény a gyermek jogairól* (1989)
- * *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (1992).

Meg kell említeni az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) keretében kidolgozott szövegeket is, amelyek közül a legfontosabbak:

* *Egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről* (1960)

* *Nyilatkozat a nemzetközi kulturális együttműködés alapelveiről* (1966)

* *Nyelvi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1996) stb.

3.5.2. Mindezek a nyilatkozatok és egyezmények alkotják manapság a világszervezetnek az egyetemes emberi jogok és alapvető szabadságok, de egyúttal a kisebbségek *nemzetközi jogvédelmi rendszerét* is, mindegyik a maga tárgykörében és együttesen is. (Érdekességgént: az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a kisebbségek védelmére vonatkozó nyilatkozat kidolgozásával kapcsolatos munkáját még 1978-ban elkezdte, de csak 14 évvel később – 1992-ben – került elfogadásra. Ez is azt mutatja, hogy a kisebbségek nemzetközi jogi védelme milyen nehezen tört magának utat.)

Jóllehet a nemzetközi jog emberi és kisebbségi jogi vonatkozásaiban még mindig túlnyomórészt deklaratív jellegű, „már most is erős eszköz a kisebbségvédelemben, mert lehetővé teszi, hogy:

1. a kisebbség kiálljon jogaiért a kormánnyal és a hatalmi rendszerrel szemben;

2. ezen a téren a politikai rendszert aktív cselekvésre kényszerítse;

3. a kisebbségek belpolitikai és nemzetközi téren is szolidaritást élvezzenek, és jogsegélyben részesüljenek” (Mirnics Károly: *Kisebbségi sors*. Forum Könyvkiadó, 1993, 53. oldal).

3.5.3. A kisebbségek nemzetközi védelmének alapvető kérdéseit, és pedig a kisebbség fogalmát, a kisebbségi jogok rendszerét, az államok pozitív intézkedései kötelezettségeinek terjedelmét. A kisebbségi önrendelkezés határait rögzítő szabályok egyelőre hiányoznak a tétéles nemzetközi jogból. Az emberi jogokat viszonylag átfogóan szabályozó regionális egyezmények (európai, afrikai, amerikai) nem szólnak a kisebbségekről. Az európai regionális rendszerben – az 1990-es években elfogadott kisebbségi vonatkozású egyezmények által – jelentős előrelépés tapasztalható.

4. Európai kisebbségvédelmi jogi eszközök

A szakértői vélemények szerint az Európai Tanács és részben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet dokumentumaiban érvényesül az emberi jogok és ennek keretében a kisebbségek védelmének eddig legteljesebb rendszere.

4.1. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet/Szervezet (EBEÉ/EBESZ)

4.1.1. Az EBEÉ (1994 óta EBESZ) kezdeti szakaszában (amelynek előzményei 1975. augusztus 1-jéig nyúlnak vissza) a kisebbségi ügy a legvitatottabb kérdések közé tartozott: az egyik oldalon voltak azok az államok, amelyek ellenkeztek mindenfajta vitát a nemzeti kisebbségekről, a másik oldalon pedig azok az államok (köztük a volt Jugoszlávia is), amelyek ennek a kérdésnek a

megoldásában látták az európai béke és biztonság zálogát. Így jó időbe telt, amíg a kisebbségi ügy az EBBÉ keretében is az őt megillető helyre került.

Az első ilyen mérföldkő, a maga nemében és az akkori nemzetközi körülményekhez viszonyítva, az 1975. évi helsinki biztonsági és együttműködési értekezlet záróokmányának elfogadása (1975. augusztus 1-je), amely az ún. harmadik kosárban (kulturális együttműködés és csere) elfogadta a „nemzeti kisebbségek” elnevezést, igaz ugyan, hogy nem fogalmazta meg annak tartalmát.

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

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

Habár tartalmilag és a kisebbségekkel foglalkozó szakaszok száma tekintetében eléggé szegényes, a helsinki dokumentum VII. pontjának mégis nagy jelentősége van. A globális nemzetközi kapcsolatok alakulásának, valamint a kisebbségi kérdés európai viszonylatokban addig szerény szabályozása miatt, ezeknek a rendelkezéseknek a jelentősége sokkal nagyobb, mint a tartalomtól következtetni lehetne. Egyúttal arra ösztönözte az EBEÉ részvevőit, hogy hozzáállásnak ennek, a kontinens stabilitása szempontjából is rendkívül fontos kérdésnek az érdemleges tanulmányozásához és jogi szabályozásához.

4.1.2. Az értekezlet által megkezdett többoldalú folyamat nyomán tartották meg 1986. november 4-étől 1989. január 19-ig az EBEÉ bécsi utóértekezletét, amelynek a záróokmánya (európai biztonságot érintő kérdésekre vonatkozó fejezet 18. és 19., valamint a humanitárius és más területeken való együttműködéssel foglalkozó rész 31., 59. és 68. pontja) igazi fordulópont volt az emberi jogok és egyúttal az aláíró államok területén élő nemzeti kisebbségek, illetve regionális kultúrák tagjai számára nyújtott egyenlő helyzet biztosítására az EBEÉ keretében. Annál inkább, mert az ezt megelőző belgrádi (1977/78) és madridi (1980/83) utóértekezleteken, az akkori tömbök közötti kiélezett viszony miatt, a kisebbségi kérdéseket még csak meg sem említették.

A bécsi utóértekezleten nemcsak hogy gazdagodtak az EBEÉ-nek a kisebbségekkel kapcsolatos álláspontjai és a normatív viszonyulás, hanem első ízben, habár közvetett módon, elismerést nyertek a *nemzeti kisebbségek kollektív jogai* is. Az ezzel kapcsolatos megfogalmazások jelentősek olyan értelemben is, hogy a részes államoktól nemcsak a „hátrányos megkülönböztetés” megszüntetését követelik, hanem a toleranciát és olyan intézkedések megtételét, amelyek feltételeket teremtenek a kisebbségek jogainak szabad érvényesítése, a többiekkel való teljes egyenjogúságuk megvalósítása, valamint védelme érdekében.

4.1.3. A kilencvenes évek elején az európai államok már nagyobb politikai hajlandóságot mutattak a kisebbségi és etnikai kérdések nemzetközi jogi szintű szabályozására és felgyorsult a kodifikációs folyamat.

4.1.3.1. A bécsi utóértekezlet határozata alapján került sor az *emberi jogok értekezletének párizsi első üléséhez* (1989. május 30-a és június 23-a között) – amelyen összegzték az emberi jogok területén fennálló helyzetet – és koppenhágai második találkozására (1990. június 5-e és 29-e között), amelyen elfogadták az ún. *Koppenhágai Okmányt*. A dokumentum egyik fő jellemzője, hogy már terjedelmes részt tartalmaz a kisebbségekről, vagyis részletesen foglalkozik a nemzeti kisebbségek jogaival és az őket érintő kérdésekkel is.

4.1.3.2. Ha az EBEÉ bécsi üléséről elmondható, hogy „fordulópont” volt az emberi jogok terén, különösen a nemzeti kisebbségek tekintetében, akkor a koppenhágai értekezletre az jellemző, hogy nagy lendületet adott a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések sokoldalú alapos tanulmányozására. A Koppenhágai Okmány IV. része a nemzeti kisebbségek jogaival és helyzetével foglalkozik, részletesebben és időszerűbben, mint a korábbi vonatkozó dokumentumok. Tartalmazza a részes államok, de a kisebbségek kötelelességeit is.

A vonatkozó rendelkezésekkel a részvevő államok valójában meghatározták a nemzeti kisebbségi jogok gyakorlatának nemzetközi jogi kereteit és azokat a kötelezettségeket, amelyekhez a nemzeti kisebbségeknek is tartaniuk kell magukat, azért, hogy a jogok gyakorlása közben ne történjen visszaélés. Ez azt is jelenti, hogy a koppenhágai dokumentumot a jogok és kötelezettségek összefüggésében kell szemlélni.

Az értekezlet dokumentuma továbbá megnyitotta azt a lehetőséget, hogy „*a nemzeti kisebbségek tagjai jogaikat egyenként vagy csoportjuk többi tagjaival együtt vívhatják ki és érvényesíthetik*” (IV. rész, 32/6 pont, 2. bekezdés). Ez végző fokozaton a kisebbségi kollektív jogok közvetett elismerése is.

Vajdasági szempontból nagy jelentőségű a Koppenhágai Okmány 35. pontjának 2. bekezdése, amelynek teljes szövege így szól:

„*A részt vevő államok erőfeszítéseket tesznek, hogy feltételeket alakítsanak ki meghatározott nemzeti kisebbségek etnikai, művelődési, nyelvi és vallási identitásának fejlesztésére, s ennek keretében az egyik lehetséges mód megfelelő helyi vagy önkormányzati adminisztratív szervek létrehozása, amelyek összhangban állnak a kisebbségek adott történelmi és területi feltételeivel, összhangban a részt vevő államok politikájával.*”

E sorok írójának ismeretei szerint ez az EBESZ egyetlen olyan nemzetközi dokumentuma, amely megemlíti az önkormányzatot (autonómiát): a kisebbségek identitása megőrzésének lehetséges módjaként előírja a kisebbségi önkormányzatok, illetve autonómiák létrehozását, ott, ahol ennek történelmi és területi hagyományai vannak és ahol ez az adott állam politikájával egyezik (mint ahogy ezt a gyakorlatban létező kisebbségi autonómiák is bizonyítják).

Ezen álláspont megvalósításának újtjai-módjai már eddig is sok vitára és különböző értelmezésekre adtak okot. Különösen az utóbbi időben felvető-

dött kérdéssel kapcsolatban, hogy elfogadható-e Szerbia számára a kosovói albánok és a vajdasági magyarok autonómiája, milyen formában és mértékben. Ennek megválaszolása azonban még várat magára, bizonytalan, hogy egyáltalán sor kerülhet-e rá. Ha igen, mikor és hogyan? Kétségtelen azonban, hogy a balkáni kérdés előbb-utóbb bekövetkező rendezésében megfelelő figyelmet kell szentelni az itteni magyarságnak is.

4.1.3.3. A koppenhágai második találkozó után került sor az európai állam- és kormányfők párizsi értekezletére (1990. november 19-e és 21-e között), amely a *Párizsi Charta az új Európáért* elnevezésű záróokmány aláírásával fejeződött be, s amely külön fejezetben foglalkozik a demokráciával és a jogállamisággal, s itt kiemelkedő helyet kapott a kisebbségek helyzete is.

A párizsi csúcsertekezletet, amelyen 34 európai ország, az USA és Kanada állam-, illetve kormányfője vett részt (kivéve Albániát), a második világháború utáni történelem legjelentősebb eseményeként tartják számon Európában és a világon, mert végképp lezárta a hidegháborút és az ideológiai konfrontációt (szembenállást) az óvilágban.

Hogy előmozdítsák a nemzeti kisebbségek gazdag hozzájárulását társadalmi életéhez, az állam- és kormányfők kötelezettséget vállaltak, hogy tovább javítják azok helyzetét. Ismételten kifejezték mély meggyőződésüket, hogy a népek közötti baráti kapcsolatok, a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megköveteli, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitása (azonossága) védelmet élvezzen, és megteremtődjenek a feltételek identitásuk kiteljesedéséhez. Kijelentették, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket csak demokratikus politikai keretekben lehet kielégítően megoldani. Elismerték továbbá, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait teljes mértékben tiszteletben kell tartani mint az egyetemes emberi jogok részét. Ezenkívül kifejezték eltökéltségüket, hogy harcolni fognak a faji és etnikai gyűlölet, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet és az egyének elleni megkülönböztetés valamennyi formája, valamint a vallási és ideológiai alapon való üldözés ellen.

4.1.3.4. Az 1992. évi helsinki csúcseredményeként – az EBEÉ tevékenységének intézményes erősítése érdekében létrehozták a *Nemzeti Kisebbségi Főbiztos* (HCNM) tisztséget, annak érdekében, hogy a (nemzetek közötti) „konfliktusok a lehető legkorábbi szakaszban megelőzhetőek legyenek”.

Az EBEÉ erre a tisztségre 1992 decemberében elsőként *Max van der Stoel* volt holland külügyminisztert választotta meg hároméves mandátummal. Max van der Stoel ezt a tisztséget 1993. január 1-jétől 2001. július 1-jéig látta el, amikor *Rolf Ekéus* svéd nagykövét lett a (most már) EBESZ új kisebbségi főbiztosa.

A főbiztos feladata, hogy „előre jelezze” és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban „sürgős intézkedéseket” tegyen olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségekkel kapcsolatos ügyekben, amelyek még nem léptek túl az előrejelzés szakaszán, de amelyek a főbiztos megítélése szerint az EBEÉ-térségen belül a békét, stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait ve-

szélyzetű összetűzésekké fejlődhetnek, s ezért a Tanács vagy a VTB figyelmét igénylik, és szükségessé teszik annak lépéseit (II/3. pont).

Az EBEÉ-elvekre és kötelezettségekre épülő mandátumán belül a főbiztos bizalmas jelleggel és a feszültségekben közvetlenül érintett valamennyi féltől függetlenül tevékenykedik. (II/4. pont) A főbiztosnak jogában áll, hogy információkat gyűjtsön és kapjon a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban, hogy a lehető legkorábbi szakaszban értékelje a közvetlenül érintett felek szerepét, a feszültség és az azzal kapcsolatos fejlemények természetét és annak lehetséges hatását az EBEÉ-társág békéjére és stabilitására, hogy személyesen felkeresse és kapcsolatot teremtsen a közvetlenül érintett felekkel és szükség esetén elősegítse köztük a párbeszédet, a bizalmat és az együttműködést.

Ha mindezek alapján úgy értékeli, hogy fennáll az összetűzés meggyőző kockázata, a főbiztos kétféleképpen járhat el:

(1) előrejelzést tehet, amelyet az EBEÉ soros elnöke azonnal továbbít a VTB-nek, hogy a kérdést tűzze napirendre, ami a válsághelyzet ún. berlini mechanizmusának beindítását jelentheti;

(2) ajánlást tehet arra, hogy felhatalmazást kapjon további kapcsolatok kialakítására és szorosabb tanácskozások megkezdésére az érintett felekkel a lehetséges megoldások fellelése érdekében.

Munkájáért az NKF számos elismerést kapott az EBEÉ/EBESZ értekezletein. A szakértői közvélemény kommentárjai is úgyszintén kedvezőek.

4.1.3.5. Az 1990. évi párizsi csúcsot követő évtizedben további *emberi jogi értekezletekre* került sor, elsősorban az EBEÉ keretében (Genf 1991, Moszkva 1991, Helsinki 1992 stb.), az európai egyesülési és demokratizálási folyamatokkal összhangban, amelyeken kidolgozták a nemzeti kisebbségek jogainak egész rendszerét, valamint ezeknek a jogoknak az érvényesítését szolgáló mechanizmust.

Megerősítést nyert továbbá, hogy a kisebbségi jogok az általánosan elfogadott egyetemes emberi jogok és alapvető szabadságok szerves tartozékai. Ennek megvalósításában fontos szerep jutott az Európa Tanáccsal együttműködő *Emberi Jogok Európai Bizottságának* és az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* is, amelyeket még az 1950. évi római egyezményrel hoztak létre (az utóbbi szerv azonban csak 1958-ban kezdte meg működését).

Fontos kiemelni azt is, hogy az 1991. évi genfi szakértői értekezlet záródokumentuma is részletesen foglalkozik a kisebbségi kérdésekkel, még a közigazgatási autonómia különböző vonatkozásait is érinti.

4.1.3.6 A nemzeti kisebbségi főbiztos kezdeményezésére, az 1993-ban alapított, a főbiztos sajátos tevékenységét támogató Interetnikai Kapcsolatok Alapítvány nemkormányzati szervezettel együtt az utóbbi években több *szakértői találkozót* hívott össze, amelyek eredményeként elkészültek a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló *hágai Ajánlások* (1996. október), a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló *oslói Ajánlások* (1998. február) és a nemzeti kisebbségeknek a közéletben hatékony részvételére vonatkozó *lundi Ajánlások* (1999. szeptember) és a hozzájuk kapcsolódó megjegyzések. Ezeknek – a jellegükénél fogva az államok számára nem kötelező érvénnyel bíró – dokumen-

tumoknak nagy szakmai és erkölcsi jelentőségük van és jelentős előrehaladást képviselnek az EBESZ kisebbségvédelmi politikájának további alakításában.

4.1.3.7. Az EBESZ dokumentumai nem kötelező érvényű nemzetközi szerződések, hanem az államok legfőbb képviselőinek politikai határozatai, amelyeket konszenzussal, közös megegyezéssel fogadtak el, és zömmel az úgynevezett ajánlott jog, illetve az ún. *Soft Law* körébe tartoznak. Ezeknek nincs kötelező érvényük (az ún. *Hard Law*-val ellentétben), és az államokra inkább politikai és erkölcsi kötelezettségeket rónak. Az EBESZ rendelkezései tehát nem tartoznak a tételes nemzetközi joghoz. A hazai (belső) jogrendszerbe való beépítésük ezért leginkább az államok jóakaratótól függ. A nemzetközi közvélemény és politika azonban nagy jelentőséget tulajdonít nekik, éppen úgy, mint az egyezményeknek, a kelet-európai országokban pedig nagyobb erkölcsi és politikai befolyást gyakoroltak, mint a paktumok.

Ezeknek a dokumentumoknak az ilyen nemzetközi jogi jellege nem jelenti azt, hogy az államok a vállalt kötelezettségek iránt „könnyelműen” viselkedhetnek. Ellenkezőleg! Az államok legfelsőbb vezetőinek aláírásával vállalt erkölcsi és politikai kötelezettségeknek elég biztosítéknak kell lennie teljesítésükhöz. S erre szükség esetén fel is szólítják az államokat.

4.2. Európa Tanács (ET)

A jelenleg 45 európai államot tömörítő Európa Tanács 1949. május 5-i fennállása óta a tagállamok – az általános emberi jogokat biztosító egyezmények mellett – a kisebbségi jogok vonatkozásában két különösen fontos konvenciót alkottak. Ezek a következők:

– *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* (ETS No. 148, Strasbourg, 1992. november 5.) a kontinens regionális és kisebbségi nyelveinek védelmét célozza. Azért fogadták el, hogy egyrészt fenntartsák és tovább fejlesszék Európa kulturális hagyományait és örökségét, másfelől pedig, hogy tiszteletben tartsák az elidegeníthetetlen és általánosan elismert jogot a regionális és kisebbségi nyelvek használatára a magán- és a közéletben.

Először is, kinyilvánítja azokat a célokat és elveket, amelyek alkalmazását a felek vállalják minden, a területükön beszélt regionális vagyis kisebbségi nyelv tekintetében: minden egyes nyelv földrajzi területének tiszteletben tartása; a támogatás szükségessége; a regionális és kisebbségi nyelvek szóban és írásban, a köz- és a magánéletben történő használatának támogatása és ösztönzése (megfelelő oktatási és tanulási intézkedésekkel, a más államokban azonos vagy hasonló nyelvek tekintetében a transznacionális cserével).

A Charta továbbá a regionális és kisebbségi nyelvek közéletben való használatának támogatására előír egy sor különleges intézkedést. Ezek az intézkedések a következő területeket ölelik fel: oktatás, igazságszolgáltatás, igazgatási hatóságok és közszolgálatok, média, kulturális tevékenységek és intézmények, gazdasági és szociális tevékenységek, valamint a határokon átnyúló cserék. Minden fél vállalja legalább harmincöt bekezdés vagy albekezdés teljesítését ezen rendelkezések közül, beleértve a „kemény mag”-ból választott kötelező intézkedéseket is. Ezen túlmenően minden félnek meg kell neveznie a megerősítésekor, elfogadásakor vagy jóváhagyásakor mindegyik olyan regionális

vagy kisebbségi vagy hivatalos nyelvét, amelyet kevésbé elterjedten használnak az ország egészében vagy egy részén és amelyekre a kiválasztott bekezdéseket alkalmazni kell. A Charta végrehajtását szakértői bizottság ellenőrzi, amely időszakonként megvizsgálja a felek által benyújtott jelentéseket.

– A *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (ETS No. 157, Strasbourg, 1995. február 1.) az első olyan jogilag kötelező nemzetközi okmány, amely teljes egészében a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik, a nemzeti kisebbségek általános védelmét szolgálja. A nemzeti kisebbségek létének védelmét tűzi ki célul a felek területén. Az Egyezmény a nemzeti kisebbségek teljes és hatékony egyenlőségének biztosítására törekszik azáltal, hogy olyan megfelelő feltételeket biztosít számukra, amelyek lehetővé teszik kultúrájuk és identitásuk megőrzését. Meghatározza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéletben való részvételi elveit is.

Alkalmazása a nemzeti szinten elfogadott törvények és a megfelelő joggyakorlat útján történik. Az Egyezményben foglalt elveket a csatlakozó államoknak tiszteletben kell tartaniuk. Ilyenek például: a törvény előtti egyenlőség, a kultúra védelme és fejlesztése, az önazonosság, a vallás, a kisebbségi nyelvhasználat és a hagyományok megőrzése, a tömegtájékoztatási eszközök-höz való hozzáférés, a határokon átnyúló szabad kapcsolatépítés és békés együttműködés más országbeli, törvényesen ott élő személyekkel.

Az Egyezmény gondoskodik a kötelezettségvállalások ellenőrzéséről is. Ennek értelmében a Miniszteri Bizottság egy szakértői bizottsággal közösen értékeli az Egyezményben foglaltak gyakorlati alkalmazását.

A volt Jugoszláv SZK 2001. május 11-én csatlakozott a kisebbségi Keretegyezményhez, s annak rendelkezései az ország számára 2001. szeptember 1-jén léptek életbe, és egy év után jelentést kellett tenni az alkalmazásban elért eredményekről.

A Keretegyezményből eredő kötelezettség nyomán a volt jugoszláv szövetségi parlament 2002. február 26-án elfogadta a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvényt, s 2002. március 7-én hatályba is lépett.

4.3. Kodifikációs törekvések

A fentiekből is látszik: az *európai kodifikációs törekvések* olyan irányban haladnak, hogy az európai államok számára az élet különböző területein kötelezővé tegyék az emberi jog és a kisebbségvédelem különböző formáit és szintjét, valamint egységesítsék a kisebbségvédelem nemzetközi standardjait.

Az EBEÉ kisebbségi standardjai, az értekezletnek szervezetté (az EBEÉ helyett EBESZ) való átalakulása által, formális-jogi szempontból is egyre inkább kötelezővé válnak a tagországok számára. Ezenkívül az EBESZ kisebbségvédelmi jogrendszere arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az elfogadott mércéket belső jogrendszerük és a nemzetközi jog szerves részévé is tegyék. Az erkölcsi és politikai vonatkozás mellett tehát tehát nagyobb jogi kötelezettséggel is járnak.

Az EBESZ-nek most már megvannak a kellő eszközei, hogy felülvizsgálja az elfogadott standardok alkalmazását, és erről értesítse a közvéleményt, de

még mindig hiányoznak a hatékony jogi eszközök azok kötelezővé tételére. Az egyes államok ellenállása miatt ez még mindig nem történik zökkenőmentesen, de fokozatosan, úgymond lépésről lépésre halad előre, és a fejlődés útja már világosan ki van jelölve.

Ezt az állítást látszik igazolni az a tény is, hogy 1995. március 20-án Párizsban 52 ország, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet képviselői, a kétnapos stabilitási értekezlet zárószakaszának első napján elfogadták az *európai stabilitási egyezményt*.

Az egyezmény, amely politikai nyilatkozat formájában jelent meg, igyekszik megoldani a kisebbségi és a határkérdéseket, amelyek legnagyobb mértékben megterhelik az Európa központi és keleti részén elterülő országok közötti kapcsolatokat.

Az Európa Tanácsnak az emberi és a kisebbségi jogok terén öt szerződése van és rendelkezik egy kiépülőben levő ellenőrző rendszerrel, egy úgynevezett monitoringrendszerrel (megfigyelőrendszerrel) is.

A 15 tagországból álló *Európai Unió* (Európai Tanács, Nizza, 2000. december 7–9.) hét fejezetből és 54 cikkből álló külön emberjogi chartát (*Charter of Fundamental Rights*, 2000/C 364/01) fogadott el, amely bizonyos értelemben riválisa az Európa Tanács keretében létező európai emberjogi egyezménynek (Róma, 1950), amely évtizedek óta működik és amelynek alapján a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezik. Ezért szükséges a két szervezet, nevezetesen az Európai Unió és az Európa Tanács munkamegosztásának tisztázása, hiszen szükségtelen Európában két emberjogi normarendszer. Ezenkívül különösen fontos a kisebbségvédelem jövője is. Az EU-nak ugyanis nincs kisebbségvédelmi rendszere, a *nizzai charta* pedig egyáltalán nem utal a nemzeti kisebbségek jogaira.

A magyar kormány javasolta, hogy Európa készülő alkotmányában kapjon helyet a kisebbségek védelmének kérdése is. 2003. november 28-án Nápolyban az EU külügyminiszteri értekezletén túljutott az első akadályon a kisebbségi jogokra való utalás, amely a magyar diplomácia erőfeszítéseinek köszönhetően került be az olasz EU-elnökség összefoglaló tervezetébe, az EU leendő alkotmányának alapértékei közé.

Az Európai Unió alkotmányának kidolgozására 2003. december 13-ára összehívott állam- és kormányfői brüsszeli csúcsertekezlet azonban sikertelenül ért véget. Így a kontinens alkotmányának elfogadására még várni kell.

5. Szerbia és Montenegró

Szerbia és Montenegró államközösségében a 2000. október 5-i (akkor még) jugoszláviai események után, amelyeket egyesek hatalomváltásnak, mások félfordulatnak neveznek, a Szerbiai Demokratikus Ellenzék (DOS/SZDE) alkotmányos hatalmi szervek elé – részben választási ígéreteik alapján, részben a nemzetközi közösséghez való felzárkózás feltételeként – egyik alapvető elvárásaként és követelményként került az emberi és kisebbségi jogok nemzetközi jogi eszközök szerinti rendezésének megkezdése.

Ezeket a jogokat az államközösség szintjén több jogszabálya rendezi, amelyek közül a legfontosabbak:

– az emberi és kisebbségi jogokról, valamint polgári szabadságokról szóló alapokmány és

– a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelmére vonatkozó törvény.

A nemzetközi kötelezettségek szempontjából fontos, hogy Szerbia és Montenegró csatlakozott az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó Keretegyezményéhez és a Magyar Köztársasággal, valamint Romániával kétoldalú egyezményt írt alá a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről. 2003. április 3-án Strasbourgban úgyszintén aláírta a csatlakozási nyilatkozatot az Európa Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló (európai) Egyezményhez, amelyet sokan a mai európai demokrácia alapjának tartanak.

IRODALOM

Balogh Artúr: A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján. Kájoni, Cskszereda, 1997

Goran Bašić, Nedo Milićević, Jasna Murgel, Vladimir Ortakovski, Siniša Tatalović: Demokratija i nacionalne manjine. Centar za istraživanje etniciteta. Beograd, 2002

Bozóki Antal: Kisebbségi jogok. Dokumentumok és jogrendszer. Forum – Dolgozók Kft., Újvidék, 1995

Bozóki Antal: Emberi és kisebbségi jogaink. Eszmény és valóság. Válogatott frások és dokumentumok. JMMT, Újvidék, 2001

Bozóki Antal: Emberi és nemzeti kisebbségi jogok Szerbia és Crna Gorában. Árgus – Jugoszláviai Magyar Kisebbségjogi Civil Egyesület, Újvidék, 2003

Vojin Dimitrijević–Milan Paunović, u saradnji sa Vladimirom Đerićem: Ljudska prava. Udžbenik. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 1997

Emberi Jogok, Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye. Egyesült Nemzetek. New York. 1988

Emberi Jogok a nemzetközi jogban. Emberi Jogok Magyar Központja (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete). Budapest, 1994

Gudmundur Alfredson i Erika Ferer: Prava manjina – Vodič kroz procedure i institucije Ujedinjenih nacija. Vojvodanski centar za ljudska prava. Novi Sad, 2003

Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003

Instrumenti Saveta Evrope. Ljudska prava. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2000

Miko Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. A Minerva kiadása. Kolozsvár, 1944 (reprint: az Optimum Kiadó gondozásában)

Nacionalne manjine u međunarodnom i jugoslovenskom pravnom poretku. „Međunarodna politika” i NIU „Službeni list SRJ”, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1997

Miodrag Mitić: Nacionalne manjine. Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd, 1998

Nádor Orsolya és Szarka László: Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Közép-Kelet-Európában. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003

Konstantin Obradović: Početnica za ljudska prava. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 1998

- Vesna Petrović: Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2001
- Prava čoveka. Zbirka dokumenata. Prometej, Beograd, 1991
- Marija Rudić: Ljudska prava. Priručnik za nastavnike. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2001
- Miroslav Samardžić: Zaštita nacionalnih manjina. Centar za antiratnu akciju. Beograd, 2002
- Univerzalni dokumenti o ljudskim pravima. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, 2001
- Milan Vešović: Zbirka dokumenata o ljudskim pravima. Javno preduzeće. Službeni list SRJ. Beograd, 1998

Készült a szerzőnek *Az emberi és a nemzeti kisebbségi jogok nemzetközi védelme* című nyomdai előkészületben levő könyve alapján.