



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Kisebbségi jogok nemzetközi és uniós jogi védelme

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

TARTALOM

1. Kisebbségvédelem – a kisebbségi jogok kialakulása és jelenlegi helyzete	3
1.1. Bevezetés.....	3
1.2. A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere.....	4
1.3. Kisebbségvédelem az ENSZ égisze alatt.....	7
1.4. Kisebbségvédelem Európában.....	11
1.4.1. Az Európai Unió és a kisebbségek védelme.....	12
1.4.2. Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme.....	16
1.4.3. Az EBESZ és a kisebbségek védelme.....	18
2. Egy sajátos helyzetű népcsoport: a roma kisebbség	18
3. Az állam viszonya kisebbségeihez	19
Válogatott bibliográfia	20

1. Kisebbségvédelem – a kisebbségi jogok kialakulása és jelenlegi helyzete

Európában a kisebbségvédelem előzményei évszázadokra nyúlnak vissza – jóval távolabbra, mint az emberi jogok nemzetközi szabályozását előidéző történelmi események. Az emberi jogok védelmével szorosan összefüggő jelenkori kisebbségvédelem – a nyilvánvaló múltbéli kudarcok ellenére – felfelé ívelő folyamat, a védendő embercsoportok javát egyre hatékonyabban szolgáló jogi szabályozás tárgya. Így például siker és kudarc is egyben a 20. századi két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer létrejötte és bukása a Nemzetek Szövetségének égisze alatt. Az eredményes kisebbségvédelem azonban korlátozott mértékben érvényesül, és különösen sok megoldatlan kérdést vet fel például a roma közösségek esetében. A kisebbségvédelmet általában a polgári és politikai jogok biztosításának mértéke szerint minősítjük eredményesnek vagy kevésbé eredményesnek – ez a minősítés egyes kisebbségi közösségek, például a roma közösségek esetében sokkal árnyaltabb, és egészen bizonyosan többirányú megközelítést igényel. Az ilyen kisebbségek hatékony jogi védelmének kialakítását nem könnyíti meg az a körülmény sem, hogy esetükben a megkülönböztetés szokásos formáihoz a szegénység, a társadalmi kirekesztés és az oktatás, képzés hiányosságai is társulnak. A nemzetközi személymozgás, a különböző célú és formájú migráció egyszerűsödése is újabb és újabb szempontokat és nehézségeket vet fel a kisebbségvédelem jogi hátterének rendezése kapcsán. Az egész társadalom érdekét is szolgáló effektív kisebbségi jogvédelem ilyen helyzetben gyakran súlyos gazdasági kérdéssé válik.

1.1. Bevezetés

Az európai államok közössége jogközösségként definiálja önmagát – magas szintű alapjogvédelmi rendszer jött létre az elmúlt fél évszázadban az európai kontinensen. Ennek ellenére kialakulhatnak olyan élethelyzetek, amelyek bizonyos embercsoportok jogi védelmének súlyos hiányosságaira mutatnak rá. 2010-ben például széles körű nemzetközi felháborodást váltott ki a Franciaországban élő roma személyek, sőt egész roma közösségek kiutasítása – jelezve a kisebbségek védelmére irányuló nemzetközi, uniós és nemzeti jogi szabályozás, esetleg éppen szabályozatlanság és bizonytalanság számos kérdését.

Az európai kontinensen működő, emberi jogok védelmét közvetve vagy közvetlenül szolgáló nemzetközi szervezetek számának növekedésével az utóbbi évtizedekben egyfajta alapjogi versengés alakult ki: egyrészt a védendő jogok körének tágításával, másrészt a

védelmet szolgáló jogorvoslati eljárások formáinak bővítésével az érintett szervezetek egyre mélyebben kapcsolódnak az európai államok belső jogrendszereihez. Éppen ezért szembeötlő az a hiányosság, ami a kisebbségi jogok hatékony, rendszerszerű védelmével kapcsolatban egészen nyilvánvaló módon felmerül.

Ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetről reális képet lehessen alkotni, érdemes a kisebbségi jogok kialakulásának és fejlődésének főbb állomásait áttekinteni.

A kisebbségi jogot a nemzetközi jog tudománya nehezen azonosítható, bizonytalan kontúrokkal rendelkező nemzetközi normának tekinti. Tartalma napjainkra igen széleskörűvé vált, számos részletjogosítványt foglal magába – alkalmazása során mégis számos hiányosságra derül fény, és számos kétség merül fel. Ellentmondásos jogterületről van tehát szó, amelynek vizsgálata során együtt kell értékelni a kialakult kisebbségi jogi normákban és rendszerekben rejlő potenciált és a nyilvánvaló gyengeségeket. Korunk jellemzően individuális beállítottságú alkotmányos rendszerei és a jelenkori kisebbségi jogok koncepciója között számos ponton feszültségek és ellentmondások mutatkoznak. Az is evidens viszont, hogy éppen a magasan fejlett alapjogi rendszerektől elvárható a kisebbségek jogainak védelme is. A távoli múltban gyökerező kisebbségi jogvédelem fejlődéstörténete bőven szolgáltat példát az elkerülendő hibákra és arra is, hogy milyen részletekre kell a szabályozások során kiemelt figyelmet fordítani.

1.2. A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere

A kisebbségi jogok nemzetközi védelme jóval régebbi, mint az emberi jogok nemzetközi védelme, amelynek rendszerszerű védelme először az ENSZ keretei között épülhetett ki. A kisebbségi jogok fejlődésének korai időszakában viszont már megtalálhatóak voltak az emberi jogok védelmének első formái, főként a diszkrimináció, a megkülönböztetés elleni harc formájában és a vallási kisebbségekre vonatkoztatva. A kisebbségek rendszerszerű védelme először a 20. század elején, a második világháborút lezáró béketárgyalások eredményeként jött létre.

1919 végére a nyugati nagyhatalmaknak sikerült az utolsó vonakodó közép-, illetve kelet-európai államot is kisebbségvédelmi szerződés aláírására rábírní. Ezzel véget ért a párizsi békekonferencia második szakaszában terítékre került téma, a kisebbségvédelem tárgyalássorozata. A konferencián részt vevő politikusok – engedve a külső nyomásnak – elhatározták, hogy a közép- és kelet-európai államokat kisebbségvédelmi szerződések aláírására kötelezik, amelyeket hatályba lépésük után állandó nemzetközi garancia és nemzetközi ellenőrzés

alá helyeznek. E politikusok a szerződéseket olyan eszköznek tekintették, amellyel biztosítani tudják az 1918-1919-es területi változásokat, és amellyel elkerülhető lesz az európai béke veszélyeztetése. Az a veszély pedig, amely az európai békét bármelyik pillanatban felboríthatja, minden réalpolitikus számára nyilvánvalóan a nemzeti önrendelkezés elvének részleges alkalmazása volt Közép- és Kelet-Európában. Azoknak a nemzeti kisebbségeknek, amelyek az első világháború után nem élhettek önrendelkezési jogukkal, a szerződéses formában garantált kisebbségi jogok, egyfajta elégtételként, a megbékélés útját jelentették volna – a konferencia résztvevőinek elképzelése szerint. A szerződéses rendszer megalkotói szerint az általános politikai-nemzeti asszimiláció lett volna az ideális végcél. Az oda vezető utat pedig a szerződéses garanciák lehetővé és elviselhetővé tették volna.

Már a háború idején felmerült az igencsak részlegesen alkalmazott önrendelkezési jog ellentételezésének szükségessége. A béketárgyalások idején az amerikai delegáció fogékonyan és nyitottnak mutatkozott ebben a kérdésben, és 1919 májusában előkészületeivel, tervezeivel hivatalosan is elindította azt a folyamatot, amelynek végeredménye a kisebbségvédelem szerződéses rendszerének létrejötte lett. A romániai zsidók első világháború előtti sorsa meghatározó jelentőséggel bírt az amerikai békedelegáció diplomáciai lépéseire és kitartására. Az amerikai békeküldöttség tagjai voltak azok is, akik a kelet-európai és amerikai zsidóság kezdeményezését felkarolták. E javaslatok középpontjában az individuális és kollektív kisebbségi jogok, illetve a nemzeti autonómia biztosítása állt. A háttérben pedig annak a ténynek az elfogadása állt, mely szerint Közép- és Kelet-Európa államai többnemzetiségű államalakulatok. Az egységes nemzetállam eszméje és modellje azonban még mindig erőse uralta a békekonferencia hangulatát, megakadályozva ezzel a fenti koncepciók térnyerését, amelyek végül lekerültek a tárgyalóasztalról. Az autonómia-koncepciókkal szemben az egyik leggyakrabban emlegetett, jellegzetesen nemzetállami érv az „állam az államban” helyzet kialakulásának veszélye volt. Úgyszintén a nemzetállam fikciójának fenntartása vezette a békekonferencia nagyhatalmi résztvevőit – kevésbé az amerikai, mint inkább az angol és különösen a francia küldötteket – akkor, amikor a zsidó szervezetek által kidolgozott javaslatok alapján elhatározták egy nemzetközi garancia alatt álló kisebbségvédelem megalkotását. Ekkor sem igazán egy pozitív kisebbségvédelem lebegett az adott korszak meghatározó politikusainak szeme előtt, hanem a szerződésekben rejlő lehetőség, amely előkészíti az átfogó nemzeti beolvadást, asszimilációt. A szövetségesek neves politikusai nyílt és rejtett célzásokat révén, az egyes kifejezések, fogalmak értelmezésekor hangot adtak fenti elvárásaiknak 1919-ben és a későbbiekben is.

Miután 1919 májusában készen álltak a kisebbségi szerződéses rendelkezések szövegei, újabb probléma merült fel: a nagyhatalmak politikusai szembetalálták magukat az érintett államok ösztönös és tudatos ellenállásával, amelyek a szerződéses kisebbségvédelmi kötelezettségek vállalását szuverenitásuk korlátozásának és belügyekbe való beavatkozásnak tekintették és elhárították. Mindegyik közép- és kelet-európai állam, amely érintett volt, fenntartásokat fűzött a szerződésstervezetekhez, és aggályait hangsúlyozta. Ellenállásuk és elutasító magatartásuk előrevetítette a kisebbségvédelmi rendszer későbbi bukásának okait: politikai természetű, egyoldalú és valódi szankció nélküli rendszert hozott létre a békekonferencia.

A Nemzetek Szövetsége által garantált tételes nemzetközi kisebbségi jog forrásai nagyrészt két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések, bizonyos szerződéses rendelkezések, illetve deklarációk formáját öltik – ezek az anyagi (vagy másképpen: elsődleges) kisebbségi jog elemei. A Nemzetek Szövetsége által a kisebbségek védelme érdekében, a vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek ellenőrzése és számonkérhetősége céljából megalkotott határozatok a kisebbségi alaki (másképpen: másodlagos) jog forrásai. Ez utóbbiak tehát eljárási szabályokat, a szerződések betartatását szolgáló rendelkezéseket tartalmaznak, és a Nemzetek Szövetsége illetve a Tanácsa működését érintik.

A Nemzetek Szövetségének közreműködésével létrejött kisebbségi jogforrások osztályozása:

- a) általános szerződések a kisebbségek védelme érdekében – az ide tartozó szerződések területi hatálya az érintett állam teljes területére kiterjed, és nem csak adott kisebbségi jogviszonyt szabályoz, hanem az állam és kisebbsége közti viszony átfogó szabályozására törekedett
 - ún. kisebbségi szerződések – a szövetséges és társult hatalmak valamint az új, illetve területileg megnövekedett államok között jöttek létre (Lengyelország, Cseh-szlovákia, Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Románia, Görögország, Örményország)
 - a békeszerződések vonatkozó fejezetei – a szövetséges és társult hatalmak valamint a volt központi hatalmak között jöttek létre (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Törökország)
- b) speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében – az ide tartozó szerződések területi hatálya az érintett államoknak csak bizonyos területére vonatkozik, vagy csupán bizonyos kisebbségi jogviszonyokat szabályoz (pl.: Áland-szigetek, Felső-Szilázia, Memel-vidék, Danzig szabad város, stb.)

- c) kisebbségi deklarációk – bizonyos államoktól a Nemzetek Szövetsége elvárta, hogy egyoldalú kisebbségvédelmi nyilatkozatokat tegyenek (Albánia, Észtország, Lettország, Litvánia, Irak).

A Nemzetek Szövetségének két világháború közötti, fent röviden bemutatott kisebbségvédelmi rendszere kudarcot vallott. A bukást végső soron az államoknak a nemzetközi jog által garantált kisebbségvédelemmel szemben tanúsított elutasítása okozta. Az 1919 utáni kisebbségi és területi kérdések okozta szövvényes politikai helyzet végül azokat igazolta, akik fenntartással viseltettek a versailles-i békével szemben. Ez vezetett ahhoz is, hogy a második világháború után a „kisebbségi jog” diszkreditált kifejezés lett. Jelen kézirat terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé azoknak a jelenségeknek és eseményeknek a felsorolását és elemzését, amelyek igazolják a kötelezett államok elutasító magatartását. Az egész szerződésrendszer hatásáról, utóéletéről és az egyes kisebbségi szerződéses kötelezettségek hatályáról 1950-ben készült egy ENSZ-főtitkári jelentés (UN-Doc. E/CN/4/367) – amely különböző jogi érvek alapján, de összességében arra a következtetésre jutott, hogy a két világháború közti kisebbségi szerződésrendszer megszűnt létezni. Ez az 1950-ben született sommás megállapítás különös értelmet nyert Európában az 1990-es években bekövetkezett etnikai villongások idején a Balkánon.

1.3. Kisebbségvédelem az ENSZ égisze alatt

A második világháborút követően a kisebbségi jogok ügye lekerült a napirendről: egyes népcsoportok tömeges megsemmisítése, mások tömeges ki- és elűzése születési helyükről azt a hamis látszatot keltette, mintha speciális kisebbségvédelmi szabályokra már nem is lenne szükség – így vélhették a győztes nagyhatalmak. A közösségnek nyújtandó védelem háttérbe szorult, helyette előtérbe került az egyéni jogvédelem, és ezzel együtt az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének individualista koncepciója. Viszonylag gyorsan megszületett mégis az a felismerés, mely szerint az alapvető emberi jogok – így a kisebbséghez tartozó személyek jogai – csakis az egyén társadalmi beágyazottságával együtt értelmezhetőek (szociális és kulturális jogok) és számos emberi jog csakis egy közösséghez való tartozáson keresztül érvényesíthető (egyesülési, gyülekezési jog). A felismeréstől a megvalósításig, illetve a megfelelő egyensúly kialakításáig hosszú út vezet: nem egyszerű úgy kisebbségi jogokat biztosítani, hogy közben az érintett államok se érezzék veszélyben nemzeti szuverenitásukat. A helyzet megoldását 1945 után tovább nehezítették a viszonylag gyorsan bekövetkezett hidegháborús

körülmények is. Ebben az időszakban a hagyományos jogi kategóriákat felülírták az ideológiai ellentétek, összekuszálódtak a korábban egyértelműnek látszó igazodási pontok, és ezért orientációs zavarok keletkeztek.

A nyugati liberális államok többsége számára a második világháború után nem volt idegen jelenség a kisebbségvédelem – de ezek az államok minden erejükkel széleskörű, individualista felfogásból kiinduló alapjogvédelem kiépítését tekintették célkitűzésnek. Ezzel egyidejűleg gyanakodva szemléltek minden olyan jogot vagy igényt, amely a védendő emberi jogok kollektív jellegét helyezte előtérbe.

Ugyanebben az időszakban a szocialista-kommunista államok éppen az ellenkező irányból, de végeredményben ugyanazt az álláspontot képviselték: nemzetközi viszonylatban támogatták (elvben) az emberi jogok kollektív jellegének erősítését, amikor viszont nemzetközi emberi jogi dokumentumok és eljárások bevezetése során ezt a kollektív komponenszt kívánta volna a nemzetközi közösség hangsúlyozni, a szocialista-kommunista államok ugyanúgy gyanakvással és elutasítással reagáltak, mint a nyugati liberális államok.

A több éven keresztül húzódó előkészítő munka és tárgyalások eredménye végül egy kompromisszum: az ENSZ égisze alatt megszületett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke lett. Szövege a következő:

„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 ajánlás-értékű Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1948-as elfogadása után közvetlenül megindultak az előkészítő tárgyalások az emberi jogokat szerződéses erővel védő nemzetközi egyezségokmányok szövegezésére. A kisebbségek védelmét szolgáló, fent idézett 27. cikk már 1954-ben készen állt – végleges rögzítésére 1966-ban került sor, az Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya teljes szövegének elfogadásával együtt, és 1976-ban, a szükséges számú ratifikációs okmány beérkezését követően lépett hatályba – éppen negyedszázaddal az előkészítő tárgyalások megkezdése után.

Az Egyezségokmány, és ezzel együtt a 27. cikkben megfogalmazott jogok védelme érdekében eljárási szabályokat is létre kellett hozni. Ezt a célt szolgálta az ún. individuális panasz lehetősége, melyet az Egyezségokmányhoz csatolt első kiegészítő jegyzőkönyv jelenleg is szabályoz. A jegyzőkönyv egyúttal fakultatív jellegű is: csak a jegyzőkönyvet is ratifikáló államokkal szemben adja meg az individuális panasz lehetőségét. Így mindazok a személyek, akik az Egyezségokmányban foglalt valamely joguk – így a kisebbségi jogokat szabá-

lyozó 27. cikk – sérelmét szenvedik el, az Egyezségokmány által felállított, 1977 óta működő Emberi Jogi Bizottsághoz (Human Rights Committee) nyújthatnak be panaszt. A Bizottság a másik fél, tehát a bepanaszolt állam meghallgatása mellett észrevételeket tesz a beadványra. A fölöttébb szuverenitás-kímélőnek tekinthető eljárás az elmúlt évtizedekben hozzá tudott járulni néhány alapvető kérdés értelmezéséhez és tisztázásához a kisebbségek fogalmával, jogaik tartalmával, az államok kötelezettségeivel összefüggésben. Így például megállapította az identitásválasztás szabadságát a Lovelace-ügyben (CCPR/C/13/D/24/1977), a hagyományosan űzött mesterségeket, mint a kisebbségek kulturális örökségének részét a Kitok-ügyben (CCPR/C/33/D/197/1985). 1994-ben készült egy általános kommentár is (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23) a 27. cikkhez, melyet az Emberi Jogi Bizottság azzal a szándékkal adott közre, hogy az addig elbírált ügyekből leszűrt következtetések és magyarázatok gyűjteményeként a kisebbségi jogok alkalmazása során támpontként szolgáljon.

A fogalmak és jogok tartalmának, az állammal szemben támasztott követelmények szintjének további tisztázásához járult hozzá az ENSZ Közgyűlése által 1992. december 18. napján elfogadott Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (A/RES/47/135). A Nyilatkozat szövegének kialakulását hosszas vita előzte meg, főként a kisebbség fogalmáról. Legfőbb erénye a léte – még akkor is, ha tartalma is és a megfogalmazása is igen szűkre szabott lett: több, alapvetőnek tekintett kisebbségi jog is hiányzik belőle. A Nyilatkozat a kisebbségek védelme érdekében feltétlenül szükségesnek tartja a területi állam jogalkotó tevékenységét (1. cikk), nem elégszik meg a defenzív (non-facere) magatartással, hanem a területi állam tevőleges magatartását írja elő. Kötelezi továbbá az államot arra, hogy védje a kisebbségek létét és identitását. A kisebbségek tagjainak konkrét jogait: vallásgyakorlás, nyelvhasználat vagy az őket érintő döntésben való részvétel jogát a 2. cikk rendezi. A felsorolt kisebbségi jogok alanyainak körét a 3. cikk a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkével összhangban állapítja meg, amennyiben a kisebbségek tagjai egyénileg és az adott kisebbség többi tagjával közösen is gyakorolhatják jogaikat, mindenféle diszkriminációtól mentesen.

Nyilatkozat jellege miatt nemzetközi jogi kötelező erővel nem bír, és bár 1995-ben létrehozták a nyilatkozatban foglaltak vizsgálatára az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportját, panaszok formalizált felülvizsgálatára nem jogosult. A Nyilatkozat az univerzális szinten elért kisebbségvédelem 1990-es évek elejére kialakult állapotát tükrözi. Egyértelműen kiviláglik belőle az a felismerés, hogy a kisebbségvédelemnek van egy kollektív komponense is, de nem jut el odáig, hogy szűkebb értelemben véve is elismerje a kisebbségi jogok kollektív voltát.

Hiányzó nemzetközi jogi kötőereje ellenére a Nyilatkozat a nemzetközi közösség zömének álláspontját tükrözi a kisebbségeknek nyújtandó jogokról, így bizonyos mértékig általános minimumszintnek tekinthető.

Összegezve: a kisebbségek jogi védelmével szemben közvetlenül a második világháború után fennálló komoly politikai kétségek ellenére – nem utolsósorban az általános és speciális emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések megszületésének hatására – napjainkra körvonalazódni látszik a kisebbségek jogainak általános tartalma (**anyag**i jog) és a védelmüket szolgáló mechanizmusok (**alaki** jog) határfokát tekintve ugyan szerény, de mégis létező rendszere.

Az univerzális szinten kialakult nemzetközi jogi kisebbségvédelmet a **21. század elején meghatározó legfőbb szempontok** az alábbiak:

- a) **A kisebbségvédelem az emberi jogok univerzális védelmének részeként** van jelen a nemzetközi jogban. A kisebbségi jogok individuális, tehát egyénileg érvényesíthető jogok, még akkor is, ha elismert és elfogadott, hogy egy kisebbséghez tartozó személy identitása és jogainak gyakorlása csak az adott közösségben és annak tagjaival együtt értelmezhető. **A kisebbségi jogok kollektív jogként való védelme tehát csak indirekt módon valósul meg.**
- b) Sokáig vitatott volt, hogy az 1966-os **Egyezségokmány 27. cikke** csak arra alkalmas-e, hogy a diszkriminációval szemben védje a kisebbséghez tartozó személyeket, vagy magában foglalja-e az államokat terhelő, pozitív védelmi kötelezettséget is. Ma már ez utóbbi értelmezés az elfogadott. Bizonyos körülmények között az államok költségvetési támogatást is kötelesek nyújtani a kisebbségi jogok gyakorlásához.
- c) A kisebbséghez való tartozás szubjektív kritériuma, és egyben alapelve **az identitás-választás szabadsága**. Objektív kritériumok legfeljebb akkor jöhetnek számításba, ha a kisebbséghez tartozás visszaélés tárgyává válna. Egy személytől tehát főszabály szerint nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy magát egy kisebbséghez tartozónak vallja (Lovelace-ügy).
- d) A természetes élőhely és életmód védelme, a hagyományos mesterségek megőrzésének igénye, mint kisebbségi jog – főként bennszülött népek esetében – több ügyben is szerepelt az **Emberi Jogi Bizottság** napirendjén (Kitok-ügy, Lubicon Lake Band ügy, Länsmann-ügy).
- e) Folyamatos viták tárgya az a kérdés, hogy vajon az Egyezségokmány 27. cikke kizárólag a tradicionális, autochton (őshonos) illetve **történelmi kisebbségek** védelmét ki-

vánja-e csak biztosítani, vagy kiterjed az ún. **új kisebbségekre**, például a bevándorlóokra is. Ezzel kapcsolatban ma már elfogadottnak tekinthető az az álláspont, mely szerint a két csoport között különbséget lehet és kell is tenni oly módon, hogy a klaszszikus kisebbségi jogok csak a történelmi kisebbségeket illetik meg. Az új kisebbségek javára is azonban legalább a diszkrimináció tilalmát érvényesíteni kell.

- f) A kisebbségi jogok betartásának kontrollja nem csupán az Egyezségokmányhoz csatolt **fakultatív jegyzőkönyv** alapján állam ellen benyújtható **individuális panaszon** keresztül történik, hanem egyfajta **monitoring eljárás** során is. Az Egyezségokmány szerződő államai ötévente jelentéseket kötelesek készíteni az Emberi Jogi Bizottság számára, amely alaposan elemzi és kivizsgálja a kisebbségek jogaival összefüggő ügyeket – a kisebbségek számára ezen eljárások során alkalom kínálkozik arra, hogy az Emberi Jogi Bizottság számára információkat szolgáltatassanak, illetve kifejtsek álláspontjukat és éljenek a nyilvánosság és a közvélemény tájékoztatása révén megnyíló érdekérvényesítés lehetőségével.
- g) Jelen oktatási segédanyag terjedelmi korlátai lehetetlenné teszik a **többi nemzetközi jogforrás és egyéb dokumentum valamint nemzetközi megfigyelési eljárás** felsorolását, amelyek a második világháború után javarészt az ENSZ égisze alatt jöttek létre. Ezek, ha nem is közvetlenül a kisebbségek védelmét kívánják garantálni, de közvetve mégis a javukat szolgálják: az ilyen szerződések számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek a különböző – nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási és egyéb – szempontok szerinti diszkriminációt tiltják, illetve speciális helyzetben lévő csoportok védelmén keresztül (gyermekek, nők) az ilyen csoportokhoz tartozó kisebbségi személyek jogait is védelemben részesítik.

1.4. Kisebbségvédelem Európában

A kisebbségvédelem eszméje Európa történelmében gyökerezik. Az emberi jogok védelmének kulturális keretei és eszmetörténeti háttere itt homogénebb, mint univerzális szinten. Aból a feltevésből lehet ezért kiindulni, hogy az emberi és kisebbségi jogoknak az univerzálisnál szélesebb körű, erősebb és hatékonyabb védelme mögött európai szintű egyetértés van. A tények és az eredmények igazolják a feltevést, még akkor is, ha maga a folyamat, amellyel Európa eljutott a jelenkori emberi jogi és kisebbségi jogi védelmi szinthez, egyáltalán nem volt zökkenőmentes. Visszalépés és újrakezdés ugyanúgy e fejlődés része volt, mint az előrelépés vagy éppen a stagnálás – a mindenkori történelmi események függvényében.

1.4.1. Az Európai Unió és a kisebbségek védelme

Nagy várakozások előzték meg az európai integráció intézményeinek szerepét ezen a téren. Az Európai Közösség korai évtizedeiben igyekezett kerülni nem csak a kisebbségvédelem kérdését, de még az alapjogi kérdésekben való állásfoglalást is. Ennek oka – kissé leegyszerűsítve – az a tény volt, hogy a tagállamok emberi jogi és ezzel együtt kisebbségi jogi tárgykörben maguknál tartották a döntéshozatalt: nem adtak a Közösségnek jogalkotási hatáskört. Az 1990-es évektől azonban megindult az európai integráció mélyítése: az Európai Unió létrejötte széleskörű kompetencia-bővítéssel járt együtt, beleértve az alapjogi kérdéseket is.

Jugoszlávia és a Szovjetunió szétesése végül nyílt állásfoglalásra kényszerítette az Európai Uniót – akkor még Közösséget – kisebbségi kérdésekben is. Az akkor négy évtizedes múltra visszatekintő integrációs szervezet és tagállamai kénytelenek voltak egy elismerési stratégiát és ahhoz illeszkedő feltételrendszert megalkotni. A Közösség, majd 1993 novemberétől az Unió gyorsan felismerte, hogy a Balkán és Kelet-Európa rendkívül összetett nemzeti és etnikai adottságai Európának abban a részében a kisebbségvédelem ügyét a stabilitás kulcskérdésévé teszik. Az új államok elismeréséről szóló 1991. december 16-án közzétett irányelveiben a Közösség a megfelelő mértékű kisebbségvédelmet az elismerés előfeltételként jelölte meg. Kísértetiesen hasonló helyzettel és feltétellel találkozhattunk az 1878-as berlini kongresszus idején elfogadott határozatokban. Visszatérve az 1990-es évek elejére: a jugoszláv utódállamok mutattak ugyan hajlandóságot az Európai Közösség kisebbségvédelmi követelményeinek befogadására, de – mint közismert – a jugoszláv állam szétesésének folyamata tragikus módon a legsúlyosabb etnikai konfliktusokkal és bűncselekményekkel járt együtt. Az Európai Unió elismerési politikája viszont más földrajzi régiókban alkalmasnak bizonyult arra, hogy hozzájáruljon az etnikai nézeteltéréseket felszín alá söprő kommunista rendszerek békés átalakulásához olyan demokratikus rendszerekké, amelyek az etnikai konfliktusokat és általában a kisebbségek ügyét nem elhallgatni, hanem tudomásul venni és kezelni igyekeztek.

Az 1990-es évek első felében – párhuzamosan a Balkánon zajló eseményekkel – az Európai Unió kialakította csatlakozási feltételrendszerét. Az uniós tagsághoz való lépcsőzetes közeledés szerves részeként a csatlakozni kívánó kelet-közép-európai államokkal szemben egy több elemből álló követelményrendszer fogalmazódott meg. Gazdasági, politikai és jogi kötelezettségekről volt szó (koppenhágai kritériumok – 1993), amelyek között az emberi jogok és a kisebbségek védelme kiemelt helyen szerepelt – külön hangsúlyt kapott ebben a folyamatban a roma közösségek helyzetének kérdése is.

A következőkben az Unió a külpolitikájában képviselt emberi jogi, kisebbségi jogi elvárásait elkezdte saját belső működése során is érvényesíteni és egyre gyakrabban merült fel kisebbségi kérdés nem csak a csatlakozni kívánó államokkal szemben, hanem az uniós tagállamokkal összefüggésben is. A kettős mérce alkalmazása visszatérő szemrehányás volt a kelet-közép-európai államok részéről – a helyzet feloldása érdekében az Unión belül megtett lépések pedig számos, esetenként igen éles ellentmondást hoztak felszínre. A viták és előremutató lépések legfőbb színtere az Európai Parlament volt: egyes európai parlamenti képviselők által benyújtott jelentések (Arfé, Kujpers, Stauffenberg, Alber) már az 1980-as évektől kezdve főként a népcsoport-koncepció alapgondolatából kiindulva napirenden tartották a megoldás keresését. Az alapvetően német eszmei alapokon álló javaslatok erőteljes ellenállásba ütköztek főként Franciaország, de az Egyesült Királyság részéről is. A franciák és a britek, és több más európai állam számára is a Parlamentnek benyújtott jelentések és javaslatok túlzottan nagy hangsúlyt helyeztek a kisebbségi jogok kollektív jellegére. Ezen államok számára a kisebbségek jogi védelméhez csak a tisztán individuális jellegű alapjogok rendszerén keresztül vezethet az út – legalábbis az Unió intézményrendszerén belül és annak közvetítésével, ha az Unió jogrendszerén belül a kisebbségek jogi védelméről egyáltalán szó lehet. 1998-ban meghozott ítéletében (C-274/96 Bickel és Franz ügy, EBHT I-7637, 44.) a luxembourgi Európai Bíróság megnyitotta az utat az említett értelmezéshez: kinyilvánította, hogy a kisebbségvédelem az Unió legitim célja, amelyre ezért az Unió jogrendjének is tekintettel kell lennie.

Az 1990-es években számos olyan tényező merült fel, amelyek hatására az Európai Unió végül egyre nyilvánvalóbb módon állást foglalt a kisebbségek védelme mellett. A legfőbb tényezőket az alábbi felsorolás tartalmazza.

- a) Az Európai Unió tagállamaiban és magában az uniós intézményrendszerben is egyre erőteljesebbé vált az alapjog-tudatosság.
- b) Megsokszorozódtak az alapjogokról folytatott tudományos viták és ezzel együtt az alapjogvédelem integráns részeként kezelt kisebbségvédelem is reflektorfénybe került, még akkor is, ha a kisebbségi jogok individuális illetve kollektív jellege körül nincs egyetértés.
- c) Az emberi jogok és kisebbségi jogok védelmét tevékenységük középpontjába helyező NGO-k lobbitevékenysége egyre intenzívebb.

- d) Föderalisztikus jelenségek egyre szélesebb körben és egyre több uniós tagállam államberendezkedésében jelennek meg, egyre nagyobb a hajlandóság is ezekben az államokban a kisebbségeknek nyújtandó jogok bővítésére.

Összegezve: napjainkra a fent röviden vázolt fejlődési folyamat eredményeként az Európai Unió primer joga felismeri a kisebbségek jogi védelmének szükségességét, és alapelvi szinten rögzíti a védelem bizonyos formáit – a védelem mai uniós jogi eszközei húsz évvel ezelőtt még elképzelhetetlenek lettek volna. Az alábbi felsorolás tartalmazza a legfontosabb jogforrásokat.

- a) A 2000 decemberében első változatban elfogadott, az Európai Unió Alapjogi Chartája címet viselő és 2009. december 1. óta – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta – jogi kötelező erővel bíró dokumentum 21. cikke a nemzeti kisebbségekhez tartozásra tekintettel is tiltja a megkülönböztetést. 22. cikke pedig a kultúra, a vallás és a nyelvek védelmét rögzíti.

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” (EU Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdés)

„Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” (EU Alapjogi Charta 22. cikk)

- b) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 19. cikke (korábban 13. cikke) alapján az Unió intézkedéseket foganatosíthat, tehát uniós jogszabályt alkothat többek között a faji vagy etnikai diszkrimináció ellen. Ez a felhatalmazás szolgáltatta a jogalapot a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv kibocsátásához (2000. július 19.) Az EUMSZ 19. cikke az 1999. május 1. napján hatályba lépett Amszterdami Szerződéssel került az Unió alapító szerződésének szövegébe.
- c) A 2009. december 1. óta hatályos Lisszaboni Szerződés végül egy még határozottabb lépést tett a kisebbségek védelmének irányába. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) az alábbi rendelkezéseket teszi primer jogi kötelezettséggé. Ezeknek a rendelkezéseknek a betartása – primer jellegükre tekintettel – az Unió minden intézményétől és szervétől a

működése során elvárható, de ugyanúgy a tagállamok is kötelesek – legalábbis az uniós jog alkalmazási körében eljárva – a rendelkezéseket és követelményeket betartani.

A primer jog és szabályainak alkalmazása az Unió szerveinek kontrollja alatt áll – végső soron és vita esetén az Európai Unió Bíróságának joghatósága alatt áll. Az említett rendelkezések szövege – bár látszólag puha megfogalmazások, mégis a szerződésben elfoglalt helyük (közös rendelkezések, általánosan alkalmazandó rendelkezések) arra utal, hogy horizontális kötelezettséget képviselnek: függetlenül a konkrét szakpolitikai területtől és tevékenységi formától, minden szereplőre kötelezőek Unióban és tagállamban egyaránt. Egyetlen szépséghibájuk van: önállóan nem érvényesíthetőek – mindig valamely konkrét uniós jogsérelemmel együtt értelmezve lehet csak a Bíróság előtt számonkérni.

Az Unió alapvető értékeiről szóló megfogalmazás a következő:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (EUSz 2. cikk)

A megkülönböztetés elleni küzdelem szintén általánosan alkalmazandó kötelezettség:

„Politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, foglalkozáson, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.” (EUMSz 10. cikk)

Bizonyos kisebbségek, például a romák helyzetét közvetve érintő, és ezért megítélésem szerint mindenképpen a kisebbségek érdekeit közvetett módon is szolgálja a következő uniós célkitűzés:

„Politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális biztonság biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.” (EUMSz 9. cikk)

Az Európai Unió, mint speciális nemzetközi integrációs szervezet utóbbi években tett erőfeszítései között számos további lépést érdemes volna említeni, ezek részletezése azonban túlmutat jelen kézirat terjedelmi korlátain.

1.4.2. Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme

Az Európai Unió alapjogvédelmi és kisebbségvédelmi célú lépéseivel párhuzamosan haladt az Európa Tanács jogvédelmi mechanizmusának kiépülése illetve stabilizálódása. A hatvan éve hatályba lépett Emberi Jogok Európai Egyezménye – amelynek Magyarország éppen húsz esztendeje a tagja – nem tartalmaz kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezést. Az Egyezmény 14. cikke főszabály szerint járulékos védelmet képes nyújtani: csak egy másik jog sérelme esetén érvényesíthető az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásban.

*„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, **nemzeti kisebbséghez tartozás**, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”*

Az Egyezményhez fűzött és tíz szerződő fél ratifikációja után 2005-ben hatályba lépett 12. kiegészítő jegyzőkönyv viszont már kifejezetten tartalmaz diszkrimináció tilalmi rendelkezést a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, amely önállóan is érvényesíteni engedi a kisebbségek védelmét szolgáló jogot. Ennek a jegyzőkönyvnek a ratifikációja azonban igen lassan halad. Az Európa Tanács negyvenhét tagállamából csak tizenkilenc írta alá és csak tizennyolc ratifikálta eddig. Magyarország aláírta, de jelen kézirat elkészítése idején (2013. július 31.) még nem ratifikálta.

A jegyzőkönyv 1. cikke az általános megkülönböztetés tilalmáról szólva a tagállamokat az alábbiak szerint kötelezi:

*„1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, **nemzeti kisebbséghez való tartozás**, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.*

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”

Az Egyezményvel létrehozott jogorvoslati szervek, így maga az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) hosszú időn keresztül kevés hajlandóságot mutatott arra, hogy az Egyezményben foglalt jogorvoslati lehetőségeket a kisebbségek érdekében felhasználja. Nemrégiben azonban változott a koncepció: a kurd és roma kisebbségek köréből érkező panaszok nagy száma és a jogsértések súlyossága arra készítette a Bíróságot, hogy módosítson a kisebbségek irányába korábban képviselt megszorító értelmezésén. A kurd kisebbség esetében elsősorban a büntetés-végrehajtási intézményekben elkövetett jogsértések miatt Törökországot többször is elmarasztalta a strasbourgi bíróság. A roma kisebbség esetében a megsértett jogok illetve a diszkrimináció esettípusai jóval szélesebb skálán mozognak, mint a kurd kisebbség esetében. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a roma kisebbségek esetében ma már olyan extrém élethe-lyezettekkel és jogsértésekkel is szembesül, amelyek mögött éppen a megkülönböztetés szán-déka, és ezzel együtt az állam részéről a tudatos jogsértés áll. A roma asszonyok kényszersterilizálása Szlovákiában, a roma települések szétrombolása Kréta szigetén, Franciaországban és Romániában az említett ügyeknek csak egy része: olyan ügyek, amelyek az utóbbi években többféle változatban is foglalkoztatták a strasbourgi bíróságot. Az ügyek súlyosságát jelzi, hogy nem egy alkalommal nem csak a megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg a bíróság, hanem az Egyezmény 3. cikkének sérelmét is: embertelen vagy megalázó bánás-mód miatt marasztalt el többször is egyes államokat.

Különös figyelem irányult a Csehország és Görögország ellen hozott ítéletekre: ezekben az ügyekben a roma gyermekek iskolai diszkriminációját állapította meg a strasbourgi bíróság. Az említett országokban a roma gyermekeket rendszeresen, statisztikai adatokkal mérhetően, a tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek számára kialakított speciális oktatási intézményekbe járatják. Az érintett gyermekek statisztikai adatokkal is mérhető nagyságrend-je elegendő bizonyíték volt a bíróságnak ahhoz, hogy megállapítsa a diszkrimináció megtör-téntét. Azt a körülményt, miszerint a roma szülők állítólag maguk kérték gyermekük speciális iskolákba való felvételét, a bíróság nem tekintette relevánsnak a jogsértés megállapításakor. A görög társadalom utcai szinten is megnyilvánuló nyomása a roma gyerekek iskolai elkülöníté-sére további olyan körülmény volt a bíróság számára, amely a felvételre irányuló szülői egyetértés illetve kérelem őszinteségét megkérdőjelezte, értékelhetőségét kizárta, és csak megerősítette a megkülönböztetés tényét, és az Egyezmény sérelmét. Emberi jogi aktivisták és emberi jogvédő intézmények nagyfokú aktivitása az egyik meghatározó tényezője volt a strasbourgi bíróság szemléletváltásának. A roma közösséggel és tagjaival kapcsolatos történé-seket a bíróság ma már szisztematikus, visszatérő jogsértésként kezeli, ebben többféle perve-zetési, perttechnikai eszköz is megkönnyíti és meggyorsítja a bírósági ítélethozatalt.

1.4.3. Az EBESZ és a kisebbségek védelme

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, majd szervezetté válása után az Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezet – azon túl, hogy kivezette Európát a hidegháborúból – egyúttal nagy szolgálatot tett a modern európai kisebbségvédelem fejlődésének is. Ebben a folyamatban meghatározó jelentőségű volt az 1990-es koppenhágai értekezlet az emberi dimenzióról, amely részletesen foglalkozik a kisebbségvédelem kérdésével, és amelynek sikerült visszahozni a kisebbségek tényleges védelmének ügyét a tárgyalóasztalra. Az EBESZ – szerepéből és feladataiból adódóan – legalább kétféle perspektívából közelít a kisebbségi kérdéshez. Egyrészt közvetlenül hangsúlyt helyez ugyan a kisebbségi közösségek és a hozzájuk tartozó személyek nyomorúságos helyzetének javítására, másrészt viszont a kisebbségek védelme pusztán eszköz a biztonságpolitikai szempontok megvalósításához. Az EBESZ kisebbségi főbiztosának feladatai, hatásköre és tevékenysége is ezt a kettősséget igazolja: nem lát el ombudsman-funkciót, nem vizsgál egyedi kisebbségi jogsértéseket. Az utóbbi években – 2003 óta – az EBESZ a cigány közösségek és tagjaik oktatási, egészségügyi és lakhatási kérdéseire nagy hangsúlyt helyez, és figyelemmel kíséri a rendészeti szervek és a média megnyilvánulásait szintén a cigány közösségekkel kapcsolatban.

2. Egy sajátos helyzetű népcsoport: a roma kisebbségek

A kisebbségvédelem általános és speciális európai fejlődéstörténete egy sor olyan kritériumot termelt ki, amely a kisebbségi jogok tartalmát, mértékét, védelmük lehetséges eszközeit, hatékonyságukat jellemzik. Visszatérő kérdés azonban, hogy a kialakult sztenderdek vajon alkalmasak-e arra, hogy a cigány közösségek helyzetét rendezzék. Az általános vélekedés szerint a tradicionális értelemben vett kisebbségvédelem erre a feladatra nem alkalmas: túlzottan erősek a hagyományos kisebbség-felfogásban az anyanemzet jelenléte, a nyelvi, kulturális, vallási adottságok megtartására irányuló törekvések, a területváltozások általi meghatározottság. Ez a kép valóban nehezen vihető át a cigány illetve roma közösségekre. Európa-szerte ezeknek a közösségeknek a helyzete erős aggodalomra ad okot. Az egységes nyelv hiánya, az egységes cigány kultúra hiánya szétaprózza a cigány illetve roma közösségeket. Amit nem egyszer a cigány kultúra részének tekintenek esetenként nem más, mint a mélyszegénység megnyilvánulása: sajátos lakhatási szokások, a vándorlás, a kéregetés, vásárolás. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a cigány illetve roma közösségek esetében a kisebbségvédelem eddig kialakult

sztereotípiái helyett illetve mellett új eszközöket és másfajta megközelítésmódot kell találni államon belül és a nemzetközi összefogás terén egyaránt. Az Európai Unió keretei között éppen a magyar EU-elnökség idején készült el az a keretstratégia, amely az Unió tagállamait tudatosabb magatartásra kényszeríti a roma közösségek életkörülményeinek és egyúttal kisebbségi jogainak javítása érdekében.

3. Az állam viszonya kisebbségeihez

Széles skálán elhelyezkedő megoldásokat találunk, ha a világ etnikailag heterogén államait vizsgáljuk: a kifejezett alkotmányos elismeréstől az elismerés teljes hiányáig, sőt tagadásáig. A közbeeső állomások sokfélék lehetnek: törvényen vagy államigazgatási aktuson alapuló elismerés, a kisebbségeket képviselő magánszervezetek elismerése, és számos további megoldás. Az „elismerés” kifejezés tartalma az egyes államokban más és más, sőt időszakonként egy államon belül is változhat. Az elismerés helyenként a kisebbségeknek megadott jogi személyiséget jelenti – a tények tanúsága szerint ritkán –, máshol a kisebbségek tagjai olyan jogokat kapnak, amelyek összességükben a csoport létét és érdekeit védik, ismét máshol elszórt, logikai egységet nem képező jogosultságokkal rendelkeznek.

Milyen irányú és milyen tartalmú állami magatartás elegendő ahhoz, hogy egy kisebbség léte, kultúrája, nyelvhasználata fennmaradjon és fejlődhessen? Ezt a kérdést hosszú ideje sokan felteszik, többféle választ adva rá. A nemzetközi jog soha nem volt a nemzetek joga – ahogyan azt felületes szövelemzés alapján gondolhatnánk –, hanem mindig az államok joga, még akkor is, ha a népek és nemzetek önrendelkezési joga szerves részét képezi napjaink nemzetközi jogának, és annak ellenére, hogy a 20. század első feléhez képest a 21. század első éveiben az emberi jogok deklarálása és védelme széles körben elfogadott jelenség. Az európai kisebbségek – amelyek néhány kivételtől eltekintve nemzet-fragmentumoknak is nevezhetők – a jelenlegi nemzetközi jogi normáknak főszabály szerint nem alanyai, hanem legjobban esetben is csak kedvezményezettjei. Így volt ez a Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer idején is.

A kisebbség, ha rendelkezne is nemzetközi jogalanyisággal, önálló államiság hiányában cselekvőképtelen. Ezért logikus a következtetés, hogy a hatékony kisebbségvédelemhez a nemzetközi jogi és a nemzeti jog ötvözésére van szükség. E két jogrendszer egymáshoz való viszonya semmilyen korszakban nem lehet közömbös: ideális esetben az államoknak a konszolidált nemzetközi közélet által indokolt természetességgel kellene részt venniük kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi és regionális nemzetközi egyezményekben és azok végrehajtá-

sában, ezek tartalma a nemzeti jog számára pusztán a minimális célt jelenthetik. Ideális esetben a nemzetközi politikai légkör a nemzeti jogra és az öncélúan értelmezett szuverenitásra való hivatkozást feleslegessé teszi és nem is fogadja el. A kisebbségeknek nyújtott védelem kérdésében ezért – hasonlóan az emberi jogok védelméhez – ésszerű a nemzetközi jog kontroll-szerepét elfogadni.

Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a kisebbségvédelem többet kíván a pozitív jog betűjének pusztá alkalmazásánál. A „pszichológiai klíma”, az általános állampolgári kultúrából lesűrhető akarat létfontosságú a pozitív jog szabályain túl. A kisebbségek tekintetében a diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség – vagyis az állam többi polgárához effektíve hasonló bánásmód – összecseng a diszkrimináció tilalmával. Ha a kisebbségnek, mint csoportnak csak az egyenlő bánásmód biztosított, az ilyen közösség fennmaradása megkérdőjeleződik. Marad a diszkrimináció tilalmán túl egy szürke mező, amelyben azok a pozitív intézkedések szerepelnek, amelyek a kisebbségek sajátosságaira figyelemmel a tényleges egyenlőséget garantálják. Ezek a kiegyenlítő intézkedések pedig éppen a diszkrimináció tilalmának konstruktív értelemben felfogott lényegét jelentik. Más szóval: a kisebbségvédelmet kizárólag az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásával nem lehet megvalósítani – de kétségtelen, hogy nélküle sem értelmezhető.

Válogatott bibliográfia

A TANÁCS 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

HL 2000 L 180/22, 2000.7.19.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:32000L0043:HU:PDF>

CARIOLOU, Leto, Recent Case Law of the European Court of Human Rights Concerning the Protection of Minorities (May 1, 2009). European Yearbook of Minority Issues, in: 7 EYMI 2007/2008, 513-544.

CENTRE for Civil and Political Rights: <http://www.ccprcentre.org/>

EGYEZMÉNY az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Emberi Jogok Európai Egyezménye), aláírás: Róma 1950. november 4., hatályban: 1953. szeptember 3.,

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf

EU-MIDIS – Az Európai Unió felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2009. On-line:

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/414-EU-MIDIS_GLANCE_HU.pdf

HILPOLD, Peter, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in: 14 International Journal on Minority and Group Rights (2007), 181-205.

KARDOS Gábor, A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek, *Kül-Világ* 2006/1, 1-15.

KISEBBSÉGVÉDELEM és a nemzetközi szervezetek (összeállította: Bíró Anna-Mária), *Kisebbségi Adattár XI.*, Teleki László Alapítvány, Budapest 2002, 272.

KOVÁCS Péter, *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Pro Minoritate Könyvek, Osiris Kiadó, Budapest 1996, 238.,

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet, *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003, 247.

MAJTÉNYI Balázs – VÍZI Balázs (szerk.), *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, Budapest 2003

TOGGENBURG, Gabriel, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) N°16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm> (2013.07.28.)

VÍZI Balázs, *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2013, 188.