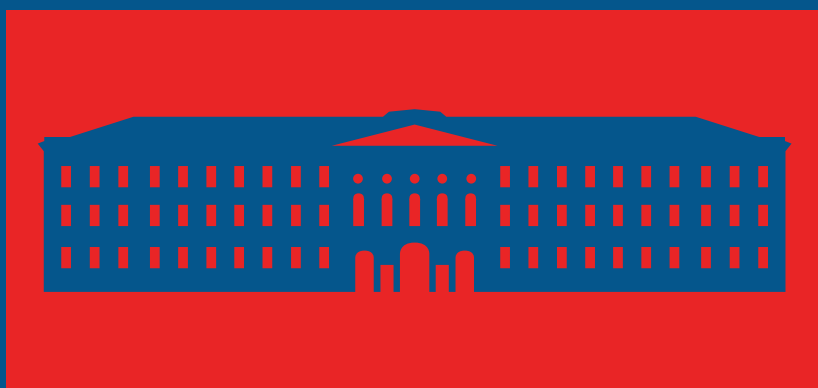


Vizi Balázs

A kisebbségi jogok védelmének nemzetközi és magyar vonatkozásai



Dialóg Campus



Vizi Balázs

A KISEBBSÉGI JOGOK VÉDELME NEK
NEMZETKÖZI ÉS MAGYAR
VONATKOZÁSAI

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

A kézirat lezárva:
2016. november 30.

Szerző
Dr. Vizi Balázs

Olvasószerkesztő
Szarvas Melinda

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

1. TARTALOM

1. NEMZET, ÁLLAM, KISEBBSÉG	5
2. A KISEBBSÉGI JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME 1945 ELŐTT	7
2.1. A Nemzetek Szövetsége és a kisebbségek nemzetközi védelme	7
2.2. A nemzetközi jog sajátosságai	10
3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A KISEBBSÉGEK 1945 UTÁN	11
3.1. Definíciós csapdák: ki vagy mi a kisebbség?	11
4. AZ ENSZ ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME	14
5. AZ EURÓPA TANÁCS ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME	17
5.1. Regionális vagy kisebbségi jogok európai Chartája	18
5.2. A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény	20
6. AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET (EBESZ)	22
6.1. A nemzeti kisebbségek védelme és az EBESZ	23
7. A KISEBBSÉGEK VÉDELME MAGYARORSZÁGON	25
8. FELHASZNÁLT IRODALOM	27

1. NEMZET, ÁLLAM, KISEBBSÉG

Az államok között a vallási, etnikai vagy nemzeti kisebbségek helyzetét érintő kérdések a XVII–XVIII. század óta, a modern nemzetállamok és ezzel együtt a mai nemzetközi jog kialakulása óta jelen vannak. Az 1648-as vesztfáliai békét tekintik fordulópontnak, amikor a modern nemzetállam fogalmának területi alapjai kikristályosodtak: a területi szuverenitás, az államhatárok elismerése és sérthetlensége a nemzetközi jog meghatározó elvei – akkor is, ha ezek a gyakorlatban nem feltétlenül érvényesülnek minden esetben.¹ Az 1789-es francia forradalom óta pedig a területi határokon belül a népszuverenitás elve alapján a dinasztikus államok helyében a nemzeti államok eszméje jelenik meg. Az „egy nemzet – egy állam” jelszava tulajdonképpen a XVIII. század végétől markánsan jelen van a nemzetközi kapcsolatokban. Természetes törekvésként jelenik meg az igény, hogy egy ország lakosai maguk irányítsák saját államukat, azaz a népszuverenitás jegyében a kormányzat a kormányzottak beleegyezését is bírja a kormányzás legitimitásához. Másfelől a politikai közösség, a „nép”, amely a kormányzáshoz a felhatalmazást adja, nemzeti közösségként jelenik meg, amelyet a közös nyelv, a közös származás mítosza és az összetartozás tudata tesz valódi nemzetté. Ez az eszmei háttér alapozta meg a modern európai nemzetállamok létrejöttét – mint a nemzeti alapon egyesült Olaszország vagy Németország megszületését a XIX. század közepén – és a nemzeti függetlenségi törekvéseket a többnemzetiségű monarchiákban – amint a cári Oroszország, az Osztrák-Magyar Monarchia és az oszmán birodalom 1918 utáni felbomlása mutatta.

A nemzeti egységet egyre jobban a központi kormányzat megerősödése, az állam lakosságának kulturális, nyelvi, nemzeti homogenitása jellemezte, ami gyakran a más nemzetiségű, vallású, nyelvű lakosokkal szembeni türelmetlenséggel és elnyomással párosult. Az államon belüli kizárólagos nemzeti, nyelvi egységre törekvés nyilvánvalóan szükségessé tette, hogy valamilyen formában nemzetközi szinten is foglalkozzanak ezzel a jelenséggel. A kisebbségi kérdéseket az teszi jelentőssé, hogy ritkán maradnak egy állam határain belül. Azok a kisebbségek, amelyek egyik országban kisebbségi helyzetben élnek, más államban többséget alkothatnak. Az államok közötti együttműködésben tehát megkerülhetetlen, hogy ezekkel a közösségekkel foglalkozzanak. Másfelől a második világháború óta, az emberi jogok egyetemes elismerésével az emberi méltóság is védelemben részesül, az emberi jogok védelmének logikája 1945 után sem oldotta meg a kisebbségek jogainak problémáit.

Nyilvánvaló, hogy a kisebbségi kérdések a mai napig jelentős szerepet játszanak a nemzetközi kapcsolatokban. Elég csak egy futó pillantást vetni azokra a nemzetközi vitákra, amelyek kisebbségeket érintenek – a macedóniai albánok, a koszovói szerbek, a törökországi és iraki kurdok vagy akár a mexikói és venezuelai indiánok, Szudánban a dárfúri nem-arab népcsoportok helyzete –, hogy lássuk, a kisebbségek jelenléte könnyen lehet nemzetközi konfliktusok forrása.² De még az erőszakos konfliktusoktól mentes államokban is komoly nemzetközi viták oka lehet a kisebbségek jogai. Annak ellenére, hogy a szlovákiai magyarok és a magyarországi szlovákok egyformán távol állnak mindenfajta erőszakos eszköz alkalmazásától, valamint Magyarország és Szlovákia között stabil diplomáciai, szerződéses és a NATO/EU keretében szövetségi kapcsolatok állnak fent, a kisebbségi kérdés időről-időre mégis súlyosan meg tudja terhelni a két állam kapcsolatait.

1 A harmincéves háborút lezáró vesztfáliai békében az európai hatalmak olyan államok területi határait is elismerték, amelyek azok megvédésére egyedül nem lettek volna képesek, mint például Svájc. Ez a dinasztikus terjeszkedés logikája helyett az államok kölcsönös elismerésére építő hatalmi egyensúly logikáját mutatja meg. Azaz kialakult a modern államokat jellemző három alapelv: a szuverenitás, a területiség és a legalitás.

2 Ted Gurr és Barbara Harff kimutatta, hogy közvetlenül a hidegháború vége után, az 1990-es évek elején sokkal inkább az államon belüli etnikai konfliktusok voltak jellemzőek, semmint a klasszikus, államok közötti háborúk. (GURR–HARFF 1995)

Az államokon belüli vallási, nyelvi vagy nemzeti sokféleség is igen összetett lehet: a nyelvek nyelvjárásokat, regionális nyelveket is magukban foglalhatnak, a vallások különböző felekezeteket takarnak, a nemzeti identitás mellett erős regionális identitások is lehetnek. Ráadásul az ember nem egydimenziós lény, a többes identitás közismert jelensége miatt egyszerre több csoporthoz is tartozhat, vagy azt is érezheti, hogy két nemzeti közösséghez tartozik, így többnyelvű kultúra részese is lehet.

A Minority Rights Group International nemzetközi civil szervezet összeállításában például Afrika 53 államában több mint ezer különböző etnikai, nyelvi közösség él, és Európában is az Európa Unió tagállamaiban az összlakosság közel 10%-a, 46 millió polgár él, akinek valamely kisebbségi vagy regionális nyelv az anyanyelve, nem beszélve a bevándorlók csoportjairól.

2. A KISEBBSÉGI JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME 1945 ELŐTT

A nemzetközi jog történetében rendre találkozhatunk olyan szerződésekkel, amelyek egyes meghatározott csoportokat védenek; azt is lehet mondani, hogy a nemzetközi jogban a nemzetközi szerződések azok, amelyek a kisebbségekkel való tisztességes bánásmód kötelezettségét először megfogalmazzák. Természetesen az elmúlt évszázadokban született egyes kisebbségek védelmével foglalkozó szerződések nem adnak egységes nemzetközi jogi keretet a kisebbségi jogoknak, ezek konkrét esetekben, pontosan meghatározott közösségek problémáinak orvoslására fogalmazódtak meg. Mindennek ellenére vannak bizonyos hasonlóságok azon csoportok és körülmények között, amikor a kisebbségek védelme nemzetközi szerződés tárgya lett. A XVI–XVII. században az ilyen szerződések döntően a protestáns országokban élő katolikusok, vagy a katolikus államok protestáns közösségeinek vallási jogait érintették, vagy az oszmán birodalom fennhatósága alá tartozó területeken élő keresztények jogait biztosították. Tipikus esete ennek, amikor egy állam egy másik állam javára bizonyos területekről lemondott – akár valamilyen katonai vereség vagy politikai alku eredményeként –, és a területen élők számára vallásuk, nemzeti identitásuk vagy kultúrájuk védelmében bizonyos feltételeket kötöttek ki. Jó példája ennek az 1660-ban megkötött olivai szerződés, amelyben a svéd királynak a Lengyelországtól Svédországhoz csatolt Livónia és Pomeránia katolikus lakossága számára kellett a legnagyobb vallásgyakorlási szabadságot biztosítania.³ De hasonló rendelkezéseket tartalmazott a Lengyelország felosztását szentesítő 1773-as varsói szerződés, amelyben Ausztria vállalt ilyen jellegű kötelezettségeket. Területek átadásához köthető kisebbségvédelmi rendelkezések találhatók az Ausztria–Magyarország és a Török Birodalom között megkötött 1879-es konstantinápolyi egyezményben, amely nemcsak a Bosznia-Hercegovinában élő muszlimok vallási jogait biztosította, hanem teljes szabad vallásgyakorlást adott minden Boszniában és Hercegovinában élő vagy ott tartózkodó személynek, külön garanciákat adva az ott élő muzulmánok szokásainak, tulajdonainak, egyházi szervezetének védelmére.

Az elmúlt évszázadok nemzetközi kisebbségvédelmi tapasztalatai alapján elmondható, hogy már régóta ismert az a gondolat, hogy egy államban a többségtől eltérő vallású, nemzetiségű vagy kultúrájú népcsoportok élnek, és ezek jogait nemzetközi szerződésekben biztosíthatják; ugyanakkor az ilyen egyedi, eseti jelleggel megkötött szerződésekben nem rajzolódik ki egy általános nemzetközi jogi kisebbségvédelem, és sem a kisebbségek jogainak elismerése, sem a kisebbségek létének elismerése nem vált általánosan szabályozott elvvé a nemzetközi jogban. Ebben a kérdésben igazi változást először az első világháború hozott. A XIX. század végére a nemzeti egység gondolata, a politikai nacionalizmus és a többnemzetiségű birodalmakban élő népcsoportok függetlenségi törekvései olyan általánosan elfogadott eszmékké váltak, amely a háború utáni nemzetközi rend kiépítésében új rendező elvekként jelentek meg.

2.1. A Nemzetek Szövetsége és a kisebbségek nemzetközi védelme

Az első világháborút lezáró békerendszer több szempontból is alapjaiban rendezte át a nemzetközi kapcsolatokat. Amikor 1914. július 28-án Ausztria–Magyarország hadat üzent Szerbiának, majd

3 FOUQUES-DUPARC 1922, 75–76.

viharos gyorsasággal a háború a többi európai hatalomra is kiterjedt, az még jellemzően európai háborúnak indult. A változást politikailag az Egyesült Államok háborúba lépése jelentette. Emellett az újonnan bevetett haditechnikai eszközök rombolóereje és a polgári lakosság minden korábbinál nagyobb szenvedése ugyancsak más, világméretű dimenzióba helyezték ezt a háborút. A négy és fél évig tartó, egész Európát lángba borító, és a világ más államait is érintő háború radikális változásokat hozott: eltűnt a térképről a cári Oroszország, a helyét (jelentős területi változásokkal) a Szovjetunió foglalta el, megszűnt az Osztrák–Magyar Monarchia, helyén számos új állam jött létre. Ausztria kis területű köztársaság lett, Magyarország – hatalmas területvesztéssel – elnyerte teljes szuverenitását és függetlenségét, megszületett Csehszlovákia, a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, Lengyelország, és jelentős területek cseréltek gazdát más államok között is. Törökországban és Németországban is megbukott a monarchikus államrendszerek. Valamint ez volt az első alkalom, amikor általános rendező elvként hirdették meg az önrendelkezés elvét. A korábbi többnemzetiségű birodalmak helyén létrejött új államok már a klasszikus nemzetállami minta letéteményeseinek tekintették magukat, annak ellenére is, hogy részben többnemzetű államok születtek, mint Csehszlovákia vagy a jugoszláv királyság (Szerb–Horvát–Szlovén Királyság), de a közép-európai utódállamok területén is nagy számban maradtak kisebbségek.

Az első világháborúval megszűnt az a nagyhatalmi egyensúly, ami korábban 1815 óta meghatározta az európai politikát. A győztes hatalmak Wilson amerikai elnök kezdeményezésére az önrendelkezés elvét tekintették rendező elvnek, vagyis azt, hogy minden nép szabadon választhassa meg, milyen államban kíván élni. Ez leginkább azt jelentette, hogy a háborúból vesztesként kikerült többnemzetiségű monarchiák addig elnyomott népei saját államot alapíthassanak. Ez nemcsak a török fennhatóság alatt álló nagy területek függetlenné válásához és az Osztrák–Magyar Monarchia szétrombolásához, új államok létrejöttéhez és jelentős területek átszétválásához vezetett, de azt is eredményezte, hogy a háborút követő béketárgyalásokon a kisebbségi kérdés is komoly figyelmet kapott. Az önrendelkezés elvének gyakorlatba ültetése ugyanis számos ellentmondásra derített fényt: a gyarmatokon nem, csak az európai vesztes hatalmak területén alkalmazták, az új békerendszerben létrejött államok pedig hasonlóan kevert nemzetiségű lakossággal bírtak, mint elődeik. Ahogy az önrendelkezés elvének, úgy a „faji és nemzeti kisebbségek” nemzetközi védelmének is Woodrow Wilson amerikai elnök volt a szószólója. Wilson több tervezetet is készített a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányához, ezek majdnem mindegyikében szerepelt valamilyen rendelkezés a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartására. A második Wilson-féle tervezet például egyik cikkében úgy fogalmazott, hogy a „Nemzetek Szövetsége minden új államtól megköveteli, hogy független vagy autonóm államként való elismerésüket megelőző feltételként kötelezzék magukat arra, hogy a joghatóságuk alatt élő minden faji vagy nemzeti kisebbségnek jog szerint és ténylegesen is ugyanazt az elbánást és biztonságot nyújtják, mint lakosságuk faji vagy nemzeti többsége számára.”⁴ Ez a javaslat és a későbbi törekvések is komoly vitákat keltettek – például arra vonatkozóan, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányába külön kisebbségvédelmi cikk kerüljön be. Az alapító államok erős ellenállása miatt végül az a megoldás született, hogy a kisebbségi kérdéseket ne a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányában, hanem a különböző államok békeszerződéseiben és területi szerződéseiben rendezzék. Ennek eredményeként 14 olyan szerződés született meg, amely a Nemzetek Szövetsége égisze alatt a kisebbségek jogait volt hivatva biztosítani. Ezeknek a szerződéseknek közös jellemzője, hogy vagy kifejezetten a kisebbségek védelmére születtek meg, vagy olyan békeszerződések, amelyek kisebbségvédelmi rendelkezéseket is tartalmaztak. A kisebbségvédelmi kötelezettségvállalások az újonnan létrejött államokat, illetve a nagy területi veszteségeket, területi változásokat elszenvedett vesztes államokat érintették (Törökország, Bulgária, Magyarország). Ez azonnal érezte azt, hogy a korábbi tervek ellenére a kisebbségi jogi kötelezettségek nem általános érvényűek, dacára annak, hogy ezek biztosítására a Nemzetek Szövetsége keretében kerül sor, csak a tagállamok egy kisebb csoportját terhelik, amelyet rövid időn belül a szervezet érintett tagállamai szóvá is tettek, és az államok közötti diszkriminációnak tekintették.

4 Idézi THORNBERRY 1991, 38.

Maguk a szerződések és a kisebbségvédelmi rendelkezések – a nyilvánvaló eltérések ellenére – nagyon hasonló sémára épültek. A szerződések mindenekelőtt azoknak nyújtottak védelmet, akik a háborús területváltozások következtében új állam polgárai lettek, és így korábbi állampolgárságukat elvesztették. A szerződések lehetőséget adtak az optálásra is, az érintettek választhattak: vagy megszerzik az új állampolgárságot, vagy más, számukra nyitva álló ország állampolgárságát veszik fel, ami azonban azzal jár együtt, hogy abba az országba át is kellett települniük. Azok, akik nem éltek az optálás lehetőségével és az uralomváltás ellenére is szülőföldjükön kívántak maradni, az új állampolgárság megszerzésével jogosultak lettek a szerződésekben foglalt védelemre. Az állam kötelezettséget vállalt arra, hogy minden polgáruk életét és szabadságát teljes és tökéletes védelemben részesíti, valamint elismeri, hogy bármilyen vallási felekezet, hitvallás szabad gyakorlását engedélyezi, amely a közrenddel vagy közérdekekkel nem összeegyeztethetetlen. Azok az állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoztak, a többi állampolgárral jog szerint és ténylegesen egyenlő bánásmódban részesültek. Különösen joguk volt – saját költségen – iskolák, jótékonyági, szociális és vallási intézmények alapítására és fenntartására, valamint nyelvüket és vallásukat szabadon használhatták. Ezenfelül azokban a városokban és körzetekben, ahol jelentős arányban éltek olyan állampolgárok, akiknek nem a hivatalos nyelv az anyanyelve, biztosítani kellett, hogy gyermekeik általános iskolai oktatásában a tanulmányi nyelv az anyanyelvük legyen (természetesen fenntartva, hogy a hivatalos nyelvet kötelező tantárgyként tartásuk meg a tanrendben).⁵

Egyes szerződések ugyanakkor messzebb mentek az ilyen általános jellegű rendelkezéseknél: a Romániával kötött szerződésben a székelyek és a szászok vallási és oktatási autonómiát kaptak. Az Åland-szigetek svéd lakói hasonló módon a vonatkozó szerződés értelmében igen széleskörű területi autonómiát kaptak Finnországon belül. Továbbá a Szerbiában, Görögországban és Albániában élő muszlim közösségek is külön védelmet kaptak.

A kisebbségvédelmi szerződések rendelkeztek arról is, hogy a kisebbségek jogainak biztosításáért a Nemzetek Szövetsége garanciát vállal. A kisebbségi jogok garanciájának egyik fontos eleme volt, hogy az államok által vállalt kötelezettségek nemzetközi jogi kötelezettségként jelentek meg. Ez azt jelentette, hogy a) a kisebbségvédelmi rendelkezések sérthetetlenek voltak, a Nemzetek Szövetsége Tanácsának többségi beleegyezése nélkül nem voltak módosíthatók, és a Nemzetek Szövetsége felelősséget vállalt a betartásukért; b) a garanciák felett politikailag a Tanács, jogilag az Állandó Bíróság örködött; c) a Tanácsnak joga volt fellépni a kisebbségi jogi rendelkezések megsértésével szemben; d) a Tanács tagjainak joga és kötelessége volt felhívni a figyelmet a megvalósult és a fenyegető kötelezettségszegésekre; e) mindemellett a Tanácsban tagsággal nem rendelkező államok és kisebbségek élhettek petíciós jogukkal, és így felhívhatták a Tanács figyelmét a vélelmezett kötelezettségszegésekre.

A petíciós eljárás azonban nem váltotta be a kisebbségek által hozzá fűzött nagy reményeket. A Tanács munkájában egyértelműen nemcsak a jogi, de legalább ekkora súllyal a politikai szempontok is meghatározták, hogy egy-egy panaszt miként kezelnek. A petíciós rendszer nyilvánvalóan nem lehetett alkalmas arra, hogy a nagy problémákkal, az intézményesített diszkriminációval, a nyílt elnyomással szemben eredményt tudjon elérni. A Nemzetek Szövetsége nem egy államok felett álló intézményként működött, hanem pusztán egy nemzetközi szervezetként. Így a rendszer jelentősége is csökkent az idő előrehaladtával: minél inkább erősödött a revíziós készülődés az egykor vesztes államokban, annál inkább előtérbe került a kisebbségi kérdések radikális újrendezésének lehetősége egy háború keretében.

1939-ben, a háború előszelét lehetett már érezni, nem véletlen, hogy már csak összesen négy petíciót nyújtottak be: a politikai változások, a területi revízió előtérbe kerülése, a hitleri terjeszkedés megindulásával együtt ez már jól jelezte a petíciós eljárás és ezzel az egész kisebbségvédelmi rendszer, majd a második világháborúval a Nemzetek Szövetségének kimúlását.⁶

5 Ebben az esetben az államok arra is kötelezettséget vállaltak, hogy az ilyen városokban és körzetekben a kisebbségek arányos részben jogosultak az oktatási, vallási vagy jótékonyági célokra szánt állami vagy helyi költségvetésre.

6 Lásd még SZALAYNÉ SÁNDOR E. (2003)

2.2. A nemzetközi jog sajátosságai

A fent leírtakból is látszik, hogy kezdetben a kisebbségek jogainak nemzetközi védelme nem általános elvként, hanem az aktuális nemzetközi helyzetnek és az egyes államok érdekeinek megfelelően jelent meg. A Nemzetek Szövetsége keretében is csak néhány államban, kétoldalú szerződésekben és az egyes kisebbségekre szabott módon rendezték a kisebbségek jogait.

Ebben a második világháború után kialakult nemzetközi jogrend hozott változást, amely – elsősorban a nemzetközi szervezeteken keresztül – az alapvető emberi jogok védelmét is a nemzetközi jog egyetemes alapelveként fogalmazta meg.⁷ Az ilyen, a nemzetközi jogot jellemző általános jellegű szabályozásnak igen komoly nehézségei vannak. A nemzetközi joggal szemben számtalan kritikát lehet megfogalmazni amiatt, hogy messze nem felel meg egy „igazi” jogrendszer kívánalmainak. Minden nemzetközi jogi tankönyv azzal kezdődik, hogy ezeket a sajátosságokat elmagyarázza: a jogi normák hierarchiájának a hiányát, a nemzetközi jogi normák kikényszeríthetőségének problémáit, az államok (mint jogalkotók és jogalanyok) kettős, privilegizált szerepét, stb.

Az angol politikai filozófus, M. Wight képszerűen így fogalmazta meg a nemzetközi jog eredendő problémáját: „Számszerűleg minél kevesebb tagja van egy társadalomnak és tagjai minél különbözőbbek, annál nehezebb olyan szabályokat alkotni, amelyek szélsőséges esetekben sem igazságtalanok: ez a nemzetközi jog gyengeségének egyik oka. Mint, *reductio ad absurdum*, képzeljünk el egy négytagú társaságot: egy hat méter magas, hús- lehetőleg emberevő ogrét, egy száznyolcvan centi magas, japánul nem beszélő angol úriembert, egy nemes, harcos japán samurájt, aki nem beszél angolul és egy közép-afrikai, kőkorszaki pigmeust, akik mind egy Málta nagyságú szigeten élnek. Ezt a parabolát tekinthetjük a nemzetközi közösségnek.”⁸

Az egyetemes nemzetközi jogi normák megalkotását jellemző nehézségek különösen érvényesek a kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozásra. Az emberi jogok védelme a II. világháború után a nemzetközi jogi rendszer egyik sarokpontja lett. Ezen belül a kisebbségeket különösen két terület érinti: a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a kisebbségi identitás megőrzését, különjogaik védelmét szolgáló normák. Amíg az előbbit, a diszkrimináció tilalmát számos egyezmény és intézmény hivatott biztosítani a nemzetközi jogban,⁹ addig a kisebbségek különleges védelmére vonatkozó normákat szinte kivétel nélkül a „soft law” kategóriába sorolhatjuk. A „soft law” jellegű normák fő ismérve, hogy az államok számára jogi kötelezettséget nem tartalmaz, jellemzően politikai trendeket tükröz, és olyan területekkel foglalkozik, amelyek az elmúlt évtizedekben keltettek aggodalmat a nemzetközi közösségben. Jellemzően olyan nyilatkozatok, politikai állásfoglalások tartoznak ebbe a kategóriába, ahol a nemzetközi szervezetek célokat és feladatokat fogalmaznak meg az államok részére, anélkül azonban, hogy ezzel az államok jogi kötelezettséget vállalnának.¹⁰

A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái tehát erősen hiányosak, ami elkedvetlenítheti azokat, akik a homogén nemzeti egységről álmódó kormányokkal szemben a nemzetközi jogtól várják a kisebbségek védelmét. Ugyanakkor tagadhatatlan tény, hogy az elmúlt húsz évben folyamatosan napirenden szerepelt a kisebbségi jogok nemzetközi szabályozásának kérdése, és számos olyan dokumentum született, amely az erre vonatkozó alapelveket fogalmazza meg. Akármennyire gyenge kötelezettséget is jelentenek a nemzetközi szervezetek számára és az államok közötti kapcsolatokban ezek a standardok, mégis biztos kiindulópontként szolgálnak, amikor a kisebbségeket érintő kérdések felmerülnek.

7 Részletesebben lásd MASENKO-MAVI V. 2009.

8 Idézi CASSESE, A. 2001. 47.

9 Vö.: BALOGH L. 2010; KALTENBACH J. (szerk.) 2007, 5–22.

10 Vö.: CASSESE, A. 2001, 160–161.

3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A KISEBBSÉGEK 1945 UTÁN

1945 után – jelentős részben a Nemzetek Szövetsége idején kiépült kisebbségvédelmi szerződéses rendszer kudarca miatt is – uralkodó állásponttá vált, hogy az államokon belüli etnikai sokféleségből adódó gondok iránt a nemzetközi közösség nem lehet közömbös, de azokat az emberi jogok egyetemes védelmének keretében lehet csak kezelni. Különösen fontos volt ebben a tekintetben, hogy a korszak két jelentős emberi jogi okmánya, az ENSZ Közgyűlésében elfogadott Emberi jogok egyetemes nyilatkozata¹¹ és az Emberi jogok európai egyezménye¹² sem rendelkezik külön a kisebbségek jogairól. Ugyanakkor mindkét dokumentum megerősíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amely a kisebbségi jogok előfeltételének is tekinthető. A második világháború szörnyűségei vezettek ahhoz, hogy az 1945 utáni időszakban nélkülözhetetlen szükségnek tekintették az államok az emberi jogok nemzetközi védelmének megteremtését – igaz, eltérő hangsúlyokkal, például a kommunista uralom alatti államok és a nyugati országok prioritásai eltértek ezen a téren is –, és ennek következtében a kisebbségek sajátos jogai a háttérbe szorultak. Ebben szerepet játszott az emberi jogok individualista jellege, ami az egyén elidegeníthetetlen méltóságára és az emberiség minden tagjának egyenlőségére épült és így a közösségi identitás létéből eredő problémákat nem tudta kezelni. A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere megszűnt, de a kisebbségek sajátos helyzetéből eredő feszültségek megmaradtak. Hamar egyértelművé vált, hogy valamilyen formában ezekkel a problémákkal is foglalkozni kell nemzetközi szinten, valamilyen módon a kisebbségek sajátos jogait is fel kell venni az emberi jogok nemzetközi listájára. Az első kezdeményezések a két nagy emberi jogi egyezségokmány, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági és Szociális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya előkészítő munkálataiban jelentek meg. Ám az, hogy a kisebbségek jogainak kérdése a nemzetközi porondra került, nem jelentette azt, hogy a jogi szabályozás szakított volna az emberi jogok individualista nyelvezetével.

3.1. Definíciós csapdák: ki vagy mi a kisebbség?

A „kisebbség” fogalmának meghatározása régóta okoz komoly fejfájást a nemzetközi dokumentumok szövegezőinek. A kérdés reménytelenségét jól érzékelteti az a megállapítás, miszerint „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani.”¹³

Mindenesetre az látható, hogy általános közmegegyezés övezi azt, hogy nemzetközi szinten – az ENSZ dokumentumok szóhasználatát idézve – a „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi” kisebbségek jogainak nemzetközi jogi védelméről beszélünk, annak ellenére, hogy a kisebbség fogalma könnyen tágítható volna például a szexuális kisebbségekre vagy más csoportokra. Így, ha mást nem is, de a közfelfogás szerint védendő identitás-elemeket nemzetközi szinten könnyen be lehet határolni. A nemzetközi jogi szabályozás ennek ellenére kudarcot vallott abban, hogy egy általánosan elfogadott definícióval is büszkélkedhessünk, de ez nem is elengedhetetlen, *sine qua non* feltétele a kisebbségek hatékony védelmének. Ahogy Max Van der Stoep, az EBESZ első kisebbségi főbiztosa fogalmazott

11 Az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el, G.A.O.R. 3rd Pact I., U.N. Doc. A/810, 71–77.

12 1950. november 4-én Rómában elfogadott szerződés. E.T.S. 005. Magyarországon az 1993. évi XXXI. tv. hirdette ki.

13 Kovács P. 1996, 36.

„egy kisebbség létezése nem definíció kérdése, hanem ténykérdés [...] Bátorodom kimondani, hogy amikor látom, tudom mi egy kisebbség.”¹⁴ Persze ez a fogalmi zavar nem csak a kisebbségeket érinti, de a nemzetközi dokumentumokban más lényeges fogalmakat is: például a „nép(ek)” vagy a „nemzet(ek)” kifejezéseket is világos definíciók nélkül, egymással olykor felcserélhető módon használják. A nemzetközi kapcsolatokban kialakult gyakorlatok, például a népek önrendelkezéshez való jogának kérdésében, ugyancsak nem segítenek pontosan meghatározni, hogy absztrakt szinten egy ilyen elnevezéshez kapcsolódó jognak kik is a letéteményesei.¹⁵

A legtöbb kísérlet a kisebbség fogalmának vagy annak meghatározására, hogy kit tekinthetünk jogi értelemben kisebbséghez tartozónak, a legtöbbször objektív feltételeket próbál megnevezni, ami jól mutatja, hogy csoporthoz tartozás – amúgy is könnyen vitatható – szubjektív elemei háttérbe szorulnak. Érdekes tehát ebből a szempontból John Packer definíciós kísérlete, amelyben próbált az emberi jogok elméleti következetességének (például az egyenlőség, az egyéni szabadság és méltóság kiválmáinak) is megfelelni, amikor így fogalmazott: kisebbség „Az emberek egy csoportja, akik szabadon társulnak egy olyan megalapozott célra, amelyben közös vágyuk különbözik a többség uralmától.”¹⁶

A legfontosabb hozadéka ennek a megközelítésnek az, hogy elmozdul az emberek megváltoztathatatatlannak tartott tulajdonságaira (például anyanyelv, nemzettudat, kulturális identitás stb.) építő úgynevezett objektív kritériumoktól, és az egyén társulási, identitásválasztási szabadságát helyezi a középpontba. Ebben a tekintetben a szabályozó hatalom, a jogokat adó és kötelezettségeket megszabó állam nem önkényesen határozza meg, hogy a kisebbséghez tartozás nyelvismeret, közös kulturális hagyomány vagy származás eredménye, hanem a kisebbségi jogalanyok „természetes kiválasztódását” ismeri el. E szubjektív elemek előtérbe helyezésével is azonban két fajta kisebbségről beszélhetünk, az egyik egy „pozitív kisebbség” típus, amelyet olyan egyének alkotnak, akik szabad meggyőződésüket, közös eszméiket követve különböznek a többségtől; míg a másik „negatív kisebbség” típus, amelynek tagjait az őket érő hátrányos megkülönböztetés tartja össze, az a vágy, hogy a közös tulajdonságaik miatt őket érő diszkriminációt leküzdjék. Ez az összetartó erő sokszor eltűnik, ha az üldöztetés, hátrányos megkülönböztetés megszűnik és eléri a tényleges egyenlőséget. Ezt a különbséget a nemzetközi jogi szabályozás is tükrözi annyiban, hogy a kisebbségi jogok védelmének alapvető előfeltételeként fogalmazza meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amihez képest a kisebbségek jogait védő pozitív intézkedések önmagukban nem, csak a diszkrimináció tilalmának elvéhez szorosan kapcsolódva kapnak értelmet.

Az, hogy a csoporthoz tartozás alapja ennyire sokféle lehet, és számos identitás elemén alapulhat (nyelvi, etnikai vagy nemzeti, kulturális, vallási, stb.) arra a következtetésre vezethet, hogy – osztva Max van der Stoel említett véleményét – nincs is szükség a „kisebbség” fogalmának behatárolására. Mindennek ellenére – és dacára annak, hogy a nemzetközi szervezetekben egy jogilag kötelező definíció megalkotására tett minden kísérlet sorra kudarcot vallott – továbbra is él az a jogászai igény, hogy „a kisebbségvédelem csak akkor lehetséges, ha a kisebbség fogalmát tisztázzuk”.¹⁷

A második világháború után az első törekvések a „kisebbség” fogalmának tisztázására az ENSZ Diszkrimináció Megelőzési és Kisebbségvédelmi Albizottsága (*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*) keretében jelentek meg. A leghíresebb és legtöbbet idézett definíció nyilvánvalóan F. Capotorti nevéhez fűződik, aki különleges jelentéstevőként 1978-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a kisebbségek jogait érintő 27. cikke vonatkozásában fogalmazta meg, hogy egy 'kisebbség' „az Állam többi lakosságához képest számszerűleg kisebb, nem uralkodó helyzetben lévő csoport, amelynek tagjai – az Állam polgáraiként – a lakosság többi részétől különböző etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkeznek és, akár rejtetten

14 VAN DER STOEL, M. 1999, 45.

15 Az, hogy egy közösség sikeresen vagy sikertelenül tud hivatkozni az önrendelkezéshez való jogára, leginkább politikai körülményeken múlik, sőt egyesek úgy gondolják ezen elv gyakorlati alkalmazása a nemzetközi jog hatáskörén kívül áll.

16 PACKER, J. 1996, 123.

17 ERMACORA, F. 1983, 271.

is (implicite) kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére vonatkozó összetartozás/szolidaritás érzése köti őket össze.”¹⁸

Annak ellenére, hogy Capotorti meghatározása minden kisebbségi jogokkal foglalkozó tudományos munka számára irányadóvá vált, sem az Albizottságban, sem más nemzetközi fórumon nem vált hivatalossá sosem. Érdeemes megfigyelni azt is, hogy a hasonló definíciós kísérletek később is voltak az ENSZ keretében,¹⁹ de az egyetlen, a nemzetközi jogban elismerés közelébe jutó meghatározás kidolgozására nem az ENSZ, hanem az Európa Tanács berkeiben került sor.

Az ET Parlamenti Közgyűlésében 1993. február 1-én elfogadott 1201. sz. ajánlás, amely azt javasolta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez egy kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyvet fogadjanak el a tagállamok, így határozta meg a kisebbségeket: „Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.” Tekintettel arra, hogy a Parlamenti Közgyűlés kezdeményezését végül a Miniszterek Bizottsága nem fogadta el, így értelemszerűen ez a definíció sem vált az államok számára kötelezővé.

Az imént idézett definícióban is feltűnhet, hogy szemben az ENSZ dokumentumok nyelvezetével, amely jellemzően több jelzőt használ, és nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekről beszél,²⁰ az európai nemzetközi szervezetekben, az EBESZ-ben és az Európa Tanácsban elfogadott dokumentumokban csak „nemzeti kisebbségek” szerepelnek. A „nemzeti” jelző uralkodó használatát Európában vélhetően az indokolja, hogy itt nagyon szoros kapcsolat alakult ki a nemzeti identitás, a nemzetállam fogalma és a kisebbségek jogkövetelései között. Ennek ellenére az európai nemzetközi szervezetek is kiterjesztően használják ezt a jelzőt és eleve nem zárják ki, más kisebbségeket sem a védeni kívánt jogokból.

Problémát szokott még jelenteni az *állampolgárság* is, vagyis az a gyakorlat, hogy az államok belső jogrendjükben az állampolgárság meglétét a kisebbségi státusz elismerése előfeltételének tekintik.²¹ Ez a megközelítés a bevándorlókat vagy az állampolgársággal nem rendelkezőket kizárja a kisebbségvédelmi rendszerből, azaz nem jogosultak nyelvük, kultúrájuk, etnikai identitásuk egyenrangú védelmére.

Összességében leszögezhetjük, hogy a nemzetközi jogban nemcsak a kisebbség fogalmának meghatározása hiányzik, de nincsenek egyértelmű feltételek arra sem, hogy mely kisebbségek jogosultak nemzetközi vagy nemzeti jogi védelemre. A nemzetközi dokumentumok hajlamosak nyitva hagyni a kisebbségi jelzők listáját, és nem választják el élesen egymástól a bevándorló vagy „hagyományos” kisebbségeket. Az európai államok ugyanakkor rendszerint ilyen megszorításokat érvényesítenek a kisebbségi jogok alkalmazásában.

18 UN Doc E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. 1979. 5–12.

19 Deschênes meghatározására szoktak még hivatkozni, amely részben, például a kisebbségi csoport többséggel való jog előtti és tényleges egyenlőségére törekvésével egészítette ki Capotorti idézett definícióját. UN Doc E/CN.4/Sub.2/1985/31, para. 181. lásd még THORNBERRY 1991, 7.

20 Például az ENSZ Közgyűlésben 1992-ben elfogadott Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. G.A. res. 47/135, 47 U.N. GAOR Supp. 49. U.N. Doc. A/47/49, 210–211.

21 Lásd például az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményéhez fűzött ratifikációs nyilatkozatokat, amelyekben a részes államok kikötötték, hogy vagy a hosszú ideje letelepedett, hagyományos kisebbségekre (Dánia, Németország, Szlovénia és Svédország) vagy csak állampolgáraikra (Ausztria, Észtország, Luxemburg, Lengyelország) alkalmazzák a keretegyezményt.

4. AZ ENSZ ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

Az emberi jogok nemzetközi védelmének megerősítésében az Egyesült Nemzetek Szervezete volt az úttörő. Az ENSZ alapítói úgy látták, hogy a két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszer botrányos kudarcot vallott, és ezért az emberi jogok nemzetközi garanciáinak megteremtése került előtérbe, amelynek részeként a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az emberi méltóságból eredő egyenlőség eszméjét kellő biztosítéknak tekintették a kisebbségek védelmére vonatkozóan is. A második világháború utáni időszakban szinte csak kétoldalú államközi egyezményekben foglalkoztak a kisebbségekkel, a nemzetközi szervezetekben a diszkrimináció tilalmának megerősítését tekintették elsődlegesnek.²²

A kisebbségi jogok egyik alappillére a diszkrimináció tilalmának elve. Sőt, mondhatjuk, hogy enélkül a kisebbségi jogok védelméről is nehéz lenne beszélni. Az emberi jogok hatékony gyakorlásának előfeltétele, hogy az egyének között a jog ne tegyen indokolatlan és igazságtalan megkülönböztetést. Ezt tartalmazza az ENSZ Alapokmánya is. Kimondja, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezetét „fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra” tekintet nélkül kell biztosítani. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (2. cikk), az Emberi jogok európai egyezménye (14. cikk) éppúgy, mint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (26. cikk) vagy a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (2. cikk, 2. bek.) is ezt az elvet erősítették meg. Ez azt jelenti, hogy a jog nem kapcsolhat negatív következményeket ahhoz, hogy valaki egy kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Ennek ellenére nem mindegyik nemzetközi okmány tiltja *expressis verbis* a kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetést, de jellemzően nyitott tulajdonság listát sorolnak fel. A kisebbségek ugyan kedvezményezettjei a diszkrimináció tilalmának, de érdemes idézni az ENSZ Diszkrimináció-megelőzési és Kisebbségvédelmi Albizottságának a mandátumára vonatkozó egyik fontos megjegyzését: „1. A diszkrimináció megelőzése minden olyan cselekedet megelőzése, amely az egyéntől vagy emberek egy csoportjától megtagadja azt az egyenlő bánásmódot, amelyet ők igényelnének. 2. A kisebbségek védelme olyan, nem uralkodó [nem domináns] helyzetben lévő csoportok védelme, amelyek, bár általánosan vágynak a többséggel egyenlő bánásmódra, de egy mértékig megkülönböztető elbánást igényelnek annak érdekében, hogy megőrizzék alapvető jellegzetességeiket, amelyek őket a többségtől megkülönböztetik (...) amennyiben egy kisebbség asszimilálódni kíván, de ezt megtagadják tőle, úgy diszkriminációs kérdéstről beszélünk.”²³

Ezt a különbséget az ENSZ Közgyűlés is elismerte, amikor 1948-ban az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának szövegéből végül kihagyták a kisebbségek jogaira vonatkozó utalást. Bár a diszkrimináció tilalma az első és elengedhetetlen lépés a „tényleges” kisebbségi jogok védelmében, de önmagában mindehhez elégtelen. A közvetett és a közvetlen diszkrimináció tilalmát egyaránt fontosnak tartó értelmezések kiterjesztették a megkülönböztetés fogalmát a kisebbségekre és más veszélyeztetett csoportokra is. A kisebbségek számára ebben a tekintetben kiemelkedő jelentőséggel bír az ENSZ keretében 1948-ban elfogadott, *A népiirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről* szóló egyezmény, amely a népiirtás fogalmát elég tágan határozza meg: „valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését” érti alatta.²⁴ A népiirtás cselekménye az egyezmény értelmében a nemzetek jogába ütköző súlyos jog-

22 Lásd még BÖSZÖRMÉNYI J. 2004.

23 U.N. Doc. E/CN.4/52, Sec. V.

24 Magyarországon kihirdette az 1955. évi 16. tvr.

sértés, amelyért az elkövető személyesen is felelősségre vonható a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt. A népiirtás tilalmáról szóló egyezménynek a kisebbségek számára legfontosabb üzenete talán az, hogy a nemzeti, etnikai, vallási kisebbségeknek, mint közösségnek is joguk van a létezéshez.²⁵

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 1. cikkében nemcsak a faji alapú, hanem a „bőrszín, leszármazás, nemzetiség vagy etnikai származás” alapján történő különbségtételt is tiltja.²⁶ Meg kell említeni még az UNESCO keretében elfogadott, az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményt is, amely megkülönböztetésen egyebek mellett a fajon, bőrszínen, nyelven, valláson, nemzetiségi vagy társadalmi származáson „alapuló minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést ért, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén történő egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása”.²⁷

Az 1966-ban elfogadott két emberi jogi egyezségokmány egyformán tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya*²⁸ a II. rész 2. cikkben kimondja, hogy az egyezségokmányban foglalt jogok tekintetében tilos mindenfajta megkülönböztetés faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet alapján. A 26. cikk pedig így fogalmaz: „A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen pl. a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés”. Ugyanezt a tilalmi felsorolást használja a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* is a 2. cikk 2. bekezdésében.²⁹

Az ENSZ keretében azonban a *PPJNE 27. cikke* volt az első olyan, jogilag kötelező, szerződéses vállalás, amely a kisebbségek jogait elismerte. A cikk megfogalmazásában „*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 nagyon óvatos megközelítés, azt a benyomást kelti, hogy az államok saját megítélésére van bízva, hogy elismerik-e vagy sem, hogy területükön kisebbségek élnek. Az „olyan államokban, ahol...” fordulat akár úgy is értelmezhető, hogy az államok nyugodtan tagadhatják, hogy az „olyan államok” közé tartoznának és számukra a kisebbségek jogainak kérdése nem releváns.³⁰ Hasonlóképpen, az a kitétel, hogy „nem lehet megtagadni azt a jogot...” azt sugallja, hogy fő szabály szerint ezeket a jogokat az államok már biztosítják a kisebbségeknek. A kisebbségek itt elismert joga arra, hogy „kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják (...) vagy, hogy saját nyelvüket használják” nem fejezi ki egyértelműen, hogy ennek az identitásnak a megőrzésében az államnak tevélegesen kedvező intézkedéseket kellene vállalnia.

Ezeket a kétségeket a PPJNE végrehajtásának ellenőrzésével megbízott Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committee) igyekezett eloszlatni. A kisebbségek elismerésével kapcsolatban a 27. cikkhez fűzött magyarázatában kimondta, hogy „egy etnikai, vallási, vagy nyelvi kisebbség léte egy részes államban, nem a részes állam döntésétől függ, hanem azt objektív mércék alapján kell megállapítani.”³¹ A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a 27. cikkben foglalt jog semmiképp nem tévesztendő össze a 26. cikk diszkriminációt tiltó rendelkezésével, azaz itt, az államok tevékeny intézkedéseire is szükség van ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek identitásukat megőrizhessék.³²

25 Vö.: THORNBERRY 1991. II. fejezet

26 Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. tvr.

27 1. cikk. Magyarországon kihirdette az 1964. évi 11. tvr.

28 Magyarországon kihirdette 1976. évi 8. tvr.

29 Magyarországon az 1976. évi 9. tvr. hirdette ki.

30 De csak egyedül Franciaország fűzött a PPJNE ratifikálásakor a 27. cikkhez fenntartást, amiben leszögezte, hogy a Francia Köztársaság tekintetében ez a cikk nem alkalmazható.

31 Az Emberi Jogi Bizottság 1994. április 6-án elfogadott magyarázata a PPJNE 27. cikkéhez. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994)

32 Uo.

A 27. cikk ugyanakkor megerősíti az emberi jogok individualista nyelvezetét a kisebbségek jogainak megfogalmazásában is, amikor a „kisebbségekhez tartozó személyek” szófordulatot használja. Mégis, a cikk második fele világossá teszi, hogy ezeket a jogokat leginkább „csoportjuk más tagjaival közösségben” gyakorolhatják. Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogi Bizottság elismerte, hogy az egyének részvételi joga a kisebbségi közösségi élet egyes területein korlátozható, de csak akkor, ha ez a megszorítás a kisebbségi csoport túlélésének és jólétének legitim célját szolgálja és az egyén részvételi jogának csorbitása ehhez a célhoz képest nem aránytalan.³³ Összességében a Bizottság, a 27. cikkhez fűzött magyarázatában kiáll amellett, hogy a cikk, negatív megfogalmazása ellenére is pozitív, az egyezségokmányban foglalt többi joghoz képest más, hozzáadott értéket képvisel. Ahogy azt más emberi jogi egyezményeknél is látni, a PPJNE végrehajtásának ellenőrzése a részes államok rendszeres jelentéseinek alapul, amelyeket az Emberi Jogi Bizottságnak nyújtanak be. Az egyezségokmány I. kiegészítő jegyzőkönyvéhez csatlakozott államok tekintetében viszont egyéni panasz benyújtására is van lehetőség, amelyet az Emberi Jogi Bizottság kivizsgál és az érintett részes állam felé ajánlásokat fogalmaz meg.

Az ENSZ Közgyűlése az 1948-ban tett ígérését, miszerint a kisebbségek jogaival még foglalkozni fog, csak 1992-ben váltotta be, amikor elfogadták a *Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* szóló nyilatkozatot.³⁴ A nyilatkozat, amely jogilag nem kötő erejű, a címéből láthatóan is az egyéni jogokkal foglalkozik, és kísérletet tesz arra, hogy kifejtse azokat a jogokat, amelyek a kisebbségi identitás megőrzése és ápolása szempontjából fontosak. A nyilatkozat 1. cikk 1. bekezdése azonban az identitást és a létezését a kisebbségi csoporthoz köti. A nyilatkozat (2. cikk 1. bekezdése) megismétli a PPJNE 27. cikkét, de szakít a negatív megfogalmazással, és kimondja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek „joguk van” kultúrájuk ápolásához, vallásuk, nyelvük gyakorlásához. A nyilatkozat jelentős előrelépést tesz a kisebbségek közéleti, kulturális, társadalmi részvételi jogainak elismerésében. Különösen fontos, hogy a 2. cikk 3. bekezdés széles körben határozza meg a közéleti részvételt, amikor kimondja, hogy joguk van „a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.” A nyilatkozat továbbá kimondja, hogy az államoknak tevékenesen segíteniük kell a kisebbségi kultúrák, hagyományok, stb. fejlődését és kifejezését (4. cikk 2. bekezdés), de nagyon óvatosan és feltételesen fogalmaz a kisebbségi oktatást, illetve a kisebbségek nyelvén történő oktatást illetően. A területi igényekkel, különösen az önrendelkezésre való hivatkozással szembeni félelmek miatt a nyilatkozat is megerősíti, hogy egyik jog sem alkalmazható úgy, hogy az veszélyeztesse az államok szuverenitását vagy területi épségét. A nyilatkozat terjesztésének és végrehajtásának szakmai ellenőrzésére az Emberi Jogok Bizottsága 1995-ben létrehozta a Kisebbségi Munkacsoportot. Az ENSZ intézményi reformja után a Munkacsoport megszűnt és helyére a Kisebbségi Fórum lépett, amelynek feladata, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket megbeszélje. Tagjai a kisebbségek, a kormányok, civil szervezetek képviselői. Évente ülésezik Genfben. Az Emberi Jogok Bizottsága helyébe lépő Emberi Jogi Tanács 2005-ben hozta létre a kisebbségi ügyek különleges jelentéstevőjének (Special Rapporteur on Minority Issues - korábban független szakértő) tisztségét, akinek feladata egyebek mellett a Nyilatkozat tagállami végrehajtásának támogatása, ellenőrzése, ösztönzése.³⁵

33 *Kitok vs. Sweden*. UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985.

34 G.A. res. 47/135, 47 U.N. GAOR Supp. 49. U.N. Doc. A/47/49, 210-211.

35 Az Emberi Jogi Bizottság 2005/79. határozata. 2011 óta a magyar Izsák Rita tölti be ezt a posztot.

5. AZ EURÓPA TANÁCS ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME

Az Európa Tanácsot 1949-ben a nyugati demokratikus államok kormányközi és parlamenti együttműködési szervezetként alapították. Célja leginkább az emberi jogok és a demokratikus értékek védelmének előmozdítása volt. A második világháború rossz tapasztalatai és a szovjet uralom európai terjeszkedése ösztönözte a nyugati országokat arra, hogy a diktatúrákkal szemben saját értékeik mellett jobban és közösen álljanak ki. Az alapító okirat preambulumban kijelenti, hogy az Európa Tanács létrehozásának oka, hogy az alapító államok rendíthetetlenül ragaszkodnak „a népek közös örökségét alkotó szellemi és erkölcsi értékekhez, amelyek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma igazi forrásai, olyan elveké, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak; abban a hitben, hogy ennek az eszménynek a fenntartása és fokozatos érvényre juttatása, valamint a gazdasági és szociális haladás előmozdítása érdekében, a hasonló felfogású európai országok között szorosabb egység kialakítására van szükség.”

Az Európa Tanács szervezeti felépítése igen összetett, a legfontosabb döntéshozó testület a tagállamok kormányainak képviselőiből álló Miniszterek Bizottsága, amely jellemzően ajánlásokat és határozatokat fogad el a tagállamok számára. Legfontosabb feladata azonban az ET egyezmények, megállapodások, nyilatkozatok kidolgozása. Klasszikus kormányközi testületként minden tagállamnak egy képviselője és minden képviselőnek egy szavazata van. Az ET politikai jellegét erősíti a Parlamenti Közgyűlés, amelynek inkább konzultációs jogköre van, és tagjai a tagállamok nemzeti parlamentjeinek képviselői. A Parlamenti Közgyűlés sokszor foglalkozott a kisebbségek jogaival is, és több határozatában előremutató álláspontot foglalt el, például a kisebbségek autonómiához való joga tekintetében.³⁶ Az alapító okirattal létrehozott konzultatív testület a Helyi vagy Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa (CLRAE), amely szintén több alkalommal kedvezően ítélte meg az autonómia szerepét a kisebbségek védelmében.³⁷ Meg kell még említeni a Miniszterek Bizottsága által 1999-ben létrehozott Emberi Jogi Biztos intézményét, amelynek feladata, hogy felhívja a figyelmet az emberi jogok védelmére és a tagállamok gyakorlatának hiányosságaira. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) életre hívása szintén fontos lépés volt 1990-ben, mivel ennek az elismert, független szaktekintélyekből álló testületnek a feladata a demokratikus berendezkedés jogi garanciáinak vizsgálata a tagállamokban, alkotmányjogi ajánlások megfogalmazása. A Velencei Bizottság elé is kerültek már kisebbségeket érintő tagállami szabályozások. Ezen kívül fontos kiemelni az 1993-ban létrehozott Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottságot (ECRI), amely szintén egy tanácsadó testület, és feladata a tagállamok rasszizmussal szembeni intézkedéseinek felülvizsgálata, ajánlások megfogalmazása. Az alábbiakban a kisebbségi jogokat közvetlenül érintő szerződésekkel foglalkozunk csak.

Az emberi jogok védelme tehát elsősorú feladata az ET-nek, és 1950-ben az első többoldalú emberi jogi szerződést az ET keretében fogadták el. Az *Emberi jogok európai egyezménye*³⁸ ugyan nem nevez meg semmilyen „kisebbségi jogot”, de a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályában a kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetést is tiltja (14. cikk).³⁹ Különös jelentőséget ad ennek

36 Ezek közül kiemelkedik az 1201(1993) sz. ajánlás az emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. MAJTÉNYI-VÍZI 2003, 136–140. és a az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334(2003) sz. határozata. MAJTÉNYI-VÍZI 2003, 184–187. THORNBERRY P.–ESTÉBANEZ M.A. (2004): *Minority Rights in Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 387–458.

37 52(1997) sz. a federalizmusról, regionalizmusról, helyi autonómiáról és kisebbségekről szóló határozata, vagy a 43(1998) sz. a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló határozata. vö.: THORNBERRY–ESTÉBANEZ 2004, 515–519.

38 E.T.S. 05. Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

39 Az EJEK kisebbségvédelmi vonatkozásairól lásd részletesebben: THORNBERRY P. – ESTÉBANEZ M.A. 2004, 39–88.

a cikknek, hogy az egyezményben foglalt jogaik megsértésével szemben, amennyiben minden belső jogorvoslati fórumot eredménytelenül megjárta (és egyéb feltételek is teljesültek), az egyének panaszt nyújthatnak be az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az egyezmény 14. cikke fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, amely szerint: „A jelen egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés pl. 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.” Talán emiatt is alakult ki az a visszafogott értelmezés a 14. cikkel kapcsolatban, hogy az önmagában nem, csak az egyezményben foglalt más jogok megsértése esetén alkalmazható. Vagyis az egyezmény nem általánosan tiltja a diszkriminációt, és így a 14. cikket önmagában nem, csak más cikkel együtt lehet megsérteni.⁴⁰ A bírósági gyakorlat azt is megerősítette, hogy a megkülönböztetés csak akkor jogellenes, ha nincs objektív és indokolható oka. Amennyiben az alábbi feltételek teljesülnek, akkor nem lehet szó diszkriminációról: a különbségtételnek törvényes és ésszerű célt kell szolgálnia, alkalmasnak kell lennie a cél elérésére, és végül az alkalmazott eszköznek (a különbségtételnek) ésszerű arányban kell állnia az elérni kívánt jogos céllal. Ehhez képest új távlatokat nyitott az egyezményhez csatolt 12. jegyzőkönyv, amely az azt aláíró államok vonatkozásában önálló jogként ismeri el a megkülönböztetés tilalmát.⁴¹ Annak ellenére, hogy az Egyezmény csak közvetetten érinti a kisebbségeket, két nagy előnyét érdemes kiemelni: az egyik a sokszor emlegetett hatékony jogorvoslati mechanizmus, a másik pedig az a tény, hogy a diszkrimináció tilalmának kiegészítő jellegű értelmezése számos jognál megnyitja az utat a kisebbségek számára az egyenlő elbánás, a részvételi jogok, a szólásszabadság vagy a gyűlekezési jog gyakorlása terén is.

5.1. Regionális vagy kisebbségi jogok európai Chartája

Az Európa Tanácsban a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartáját (továbbiakban Charta), nem kis részben a közép- és kelet-európai politikai átalakulás során felmerült etnikai feszültségekre is reagálva fogadták el 1992-ben, és 1998-ban lépett hatályba.⁴²

A Charta nyíltan nem a kisebbségi jogok szempontjait fogalmazza meg, hanem arra a felismerésre épít, hogy a kisebb nyelvek eltűnésével Európa kulturális öröksége kerülhet veszélybe. Tény, hogy részben az állami asszimilációs politikáknak, illetve az állami érdektelenségnek, részben azonban a Chartát idézve „*a modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak*” köszönhetően a nem-hivatalos nyelvek sok helyen végveszélybe kerültek.⁴³

A Charta alapeszméje, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve, a többnyelvűség és a multikulturalitás szellemében részesítse védelemben. A Charta három részre tagolódik, az első rész az általános rendelkezéseket, így például a kisebbségi vagy regionális nyelv illetve a „területhez nem köthető nyelvek” definícióját tartalmazza,⁴⁴ ezenfelül meghatározza, milyen jellegű kötelezettségek terhelik az államokat a Charta hatálya alatt. A második, általános rész a Charta „céljait és elveit” veszi sorra, amelyek minden aláíró állam számára egyformán kötelezőek, míg a harmadik rész a konkrét és egyes nyelvhasználati tevékenységekre lebontott kötelezettségvállalásokat tartalmazza.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Charta kifejezetten kizárja hatálya alól a bevándorlók nyelveit. A Chartához fűzött hivatalos magyarázó megjegyzések rávilágítanak arra, hogy „*a Chartának nem*

40 Lásd erről az Emberi Jogok Európai Bíróságának az úgynevezett belga nyelvi ügyben hozott 1968-as ítéletét.

41 Magyarország ezt a jegyzőkönyvet azonban nem ratifikálta eddig.

42 A Charta 1992-es elfogadását követően, a szükséges számú aláírások miatt, csak 1998. március 1-jén lépett hatályba. Mindenesetre, mára a dokumentum elterjedése és elfogadottsága is jelentősnek mondható. A Nyelvi Chartát 33 állam írta alá és közülük 25 ratifikálta. 2016. július 30-i állapot.

43 Preambulum.

44 1. cikk

célja napjaink bevándorlási jelenségéből eredő problémák megoldása (...) a Charta különösen nem érinti a közelmúltban bevándorolt, valamely európai államban állampolgárságot nyert nem-európai csoportok jelenségével felmerült problémákat”.

A Charta második részében foglalt célok és elvek széles alkalmazási kört fednek le. Az alapvető elvek között egyebek mellett megtaláljuk: a hátrányos megkülönböztetés tilalmát;⁴⁵ a nyelvi csoportok közötti tisztelet és megértés előmozdításának elvét;⁴⁶ a nyelvek kulturális gazdagságot kifejező elismerését;⁴⁷ minden regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi területének tiszteletben tartását (a Charta ellenzi az olyan területi közigazgatási változtatásokat, amelyek a nyelvek továbbélését akadályoznák);⁴⁸ az ilyen nyelvek javára szükséges kedvező intézkedéseket;⁴⁹ az ilyen nyelvek oktatásának és tanulásának biztosítását;⁵⁰ a regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélő csoportok közötti kapcsolattartást;⁵¹ a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekvédő szervezeteinek létrehozását.⁵²

Mindenesetre a Charta talán legjelentősebb része, a harmadik rész, még akkor is, ha az ebben a részben foglalt kötelezettségek mértéke jelentős részben a részes államok vállalásain múlik. A Charta konkrét rendelkezéseinek erejét csökkenti a különböző kötelezettségek közötti „mazsolázási jog” (az aláírásakor az államok, bizonyos feltételek mellett meghatározhatják, melyik rendelkezéseket tartják magukra nézve kötelezőnek) és a lépten-nyomon megjelenő, az államok mozgásterét bővítő gumi-szabályok alkalmazása. A Charta harmadik részében megfogalmazott rendelkezések között is visszatérően szerepelnek az „ésszerűen lehetséges” és az „amennyiben ezt létszámuk indokolja” kitételek, amelyek nagy szabadságot adnak az államoknak abban, hogy adott esetben milyen intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek tekintetében, és milyen kisebbségi követeléseket kívánnak elfogadni a nyelvhasználat terén.

Mint a legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány esetében, az államoknak a Chartában vállalt kötelezettségeik alkalmazását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Így annak végrehajtását legfeljebb politikailag lehet az államokon számon kérni. Ennek legfontosabb eszköze az államok jelentéstételi kötelezettsége. A Charta előírásai szerint a részes államok rendszeres időközönként⁵³ jelentésben számolnak be a Charta második és harmadik részének alkalmazásában elért fejleményekről. A részes államok kötelesek jelentéseiket nyilvánossá tenni és a jelentések értékelését egy független szakértői bizottság végzi el.⁵⁴ Az országjelentések és egyéb információk alapján a szakértők jelentést tesznek a Miniszteri Bizottságnak, amelyben javaslatot tesznek arra is, milyen ajánlásokat fogadjon el a Miniszteri Bizottság az érintett államok számára. A Miniszteri Bizottság változtatás nélkül tudomásul veszi a jelentést, de az ajánlásokhoz egyéb javaslatokat is hozzáfűzhet.⁵⁵ Ráadásul, az Európa Tanács más szerződéseire képest szokatlan módon a Charta úgy rendelkezik, hogy az Európa Tanács Főtitkára a Charta alkalmazásáról két évente köteles részletes jelentésben beszámolni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése előtt (16. cikk 5. bekezdése).

A Charta jelentőségét növeli az is, hogy igen kreatív módon közelített a kisebbségek kérdéséhez. Szellemissége és szövege maradéktalanul igyekszik az államok területi szuverenitásuk sérelmével kapcsolatos féltreidőzéseket tiszteletben tartani, s emellett a kisebbségi identitás egyik leglényegibb elemét, a nyelvhasználatot megfelelő védelemben és támogatásban részesíteni. A Charta egész megközelítése a kisebbségi és a többségi nyelvet beszélők közötti kapcsolat kiegyensúlyozott fejlesztését célozza. Igyekszik a regionális és kisebbségi nyelveket beszélőket a többségi társadalomba való integráció-

45 7. cikk 2. bekezdés

46 7. cikk 1. bekezdés e) pont és 7. cikk 3. bekezdés

47 7. cikk 1. bekezdés a) pont.

48 7. cikk 1. bekezdés b) pont

49 7. cikk 1. bekezdés c) és d) pont

50 7. cikk 1. bekezdés f) pont

51 7. cikk 1. bekezdés e) és i) pont

52 7. cikk 4. bekezdés

53 A Charta hatálybalépését követő évben, illetve ezt követően minden harmadik évben.

54 A bizottság tagjait a részes államok jelölik és a Miniszteri Bizottság nevezi ki.

55 Lásd a Charta alkalmazásáról szóló negyedik részt.

ban úgy támogatni, hogy ez ne nyelvük elvesztésével járjon. Ám rendelkezéseinek végrehajtásában a Charta igen nagy szabadságot ad a részes államoknak, így áttörést semmiképp nem tudott hozni: azok az államok tűnnek nagylelkűbbnek a Charta kötelezettségeinek vállalásában, amelyek amúgy is, saját jogrendjükben a kisebbségek jogainak védelmét hatékonyan biztosítják.

5.2. A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény

A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény (az alábbiakban Keretegyezmény) a leg-átfogóbb szerződéses okmány, amelyet az Európa Tanácsban a kisebbségi jogok védelmében elfogadtak. A szerződés szövegét 1994. november 10-én fogadták el, és a szükséges számú ratifikációkat követően végül 1998. február 1-én lépett hatályba.⁵⁶ A Keretegyezményt általában az első jogilag kötőerejű többoldalú nemzetközi szerződésként tartják számon a nemzeti kisebbségi jogok védelme terén. A Keretegyezmény egyértelműen világossá teszi, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok védelmének integráns részét képezi és így „a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik”.⁵⁷ A Keretegyezmény elnevezés azonban azonnal felhívja a figyelmet arra, hogy itt „keret-jellegű” szabályozásról van szó: a Keretegyezmény magyarázó jelentése aláhúzza, hogy a Keretegyezmény „a megoldandó jelentős problémákra tekintettel [...] programjellegű rendelkezéseket” foglal magában. Továbbá „ezek a – közvetlenül nem alkalmazható – rendelkezések az érintett államok számára mérlegelési szabadságot hagynak az általuk elérendőként meghatározott célok megvalósításában és így mindegyikük számára lehetővé válik a sajtóságos körülmények figyelembevétele.”⁵⁸ Ennek ellenére több esetben előfordul, hogy az államok kötelezettségeiket jogokként ismerik el. Általánosságban elmondhatjuk, hogy az emberi jogokat védő szerződések különféle ellenőrző mechanizmust állítanak fel, de a legfontosabb kérdés, hogy az államok megfelelően építsék be jogrendjükbe a normákat és a szerződés céljainak megfelelő eszközökkel biztosítsák az egyének jogait.

A Keretegyezmény – más nemzetközi jogi dokumentumokkal összhangban – nem határozza meg a „nemzeti kisebbség” fogalmát, ennek kimunkálása a gyakorlati alkalmazásra és a végrehajtást ellenőrző testületekre, elsősorban a Tanácsadó Bizottságra maradt.

A Keretegyezmény viszont kimondja az identitásválasztás szabadságának elvét (3. cikk), valamint egy sor olyan alapelvet, amelyeknek a kisebbségek védelmében érvényesülniük kellene. Így egyebek mellett a törvény előtti egyenlőség és a kedvező megkülönböztetés lehetősége (4. cikk); a kisebbségi kultúra és identitás – vallás, nyelv, hagyományok, kulturális örökség – megőrzésének támogatása (5. cikk 1. bekezdés); a kisebbségi nyelvhasználat a magánbeszélgetésekben és nyilvánosan (10. cikk 1. bekezdés); a kisebbségi nyelvű névhasználat (11. cikk 1. bekezdés); a kisebbségi kultúra, történelem, nyelv megismerésének joga és a kisebbségi nyelven történő oktatáshoz kapcsolatos jogok (12.–14. cikk); a kulturális, társadalmi, gazdasági és a közügyekben való hatékony részvételhez való jog (15. cikk); a lakossági arányok megváltoztatásának tilalma (16. cikk); a kisebbségek határon átnyúló kapcsolatainak elismerése (17. cikk, 1. bekezdés). A részes államok számára azonban „menekülő utat” nyit a Keretegyezményben használt megfogalmazás: egyrészt egyes jogok nem azonnal végrehajtandó kötelezettséget, hanem az államok részéről ezek elérésére való „törekvést” kívánnak, másrészt a Keretegyezmény különböző minősítéseket használ az állami kötelezettségek leírásában. Az olyan kifejezések, mint az „amennyiben szükséges”, „előmozdít”, „elismer”, „tiszteltben tart”, látszólag könnyű kibúvót adnak az államoknak arra, hogy saját szájuk íze szerint és meglévő szabályozásuknak megfelelően értelmezzék kötelezettségeiket. Ez az értelmezési szabadság azonban nem parttalan. Igaz, hogy a Keretegyezményben foglalt jogok megsértésével szemben nem lehet az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni, a Keretegyezmény 25–26. cikke a szokásos jelentéstételi kötelezettséget írja

56 Eddig 43 állam írta alá és 39 ratifikálta a Keretegyezményt. 2016. október 1-i állapot.

57 Ahogyan az 1. cikk fogalmaz: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.”

58 Magyarázó jelentés 11. bekezdés

elő a részes államoknak. Az államok rendszeres időközönként jelentést készítenek a Keretegyezmény végrehajtásáról és az ennek érdekében alkalmazott intézkedéseikről. Ezt a Miniszterek Bizottsága vizsgálja meg. Ebben a munkáját segítő Tanácsadó Bizottságnak nagy feladata van. A Tanácsadó Bizottság egy 12–18 független szakértőből álló testület, amely a részes államok jelentéseinek kézhezvételét követően különböző forrásokból – a kormányoktól, civilektől, a kisebbségek képviselőitől – tájékozódhat a jelentésben foglaltakkal kapcsolatos kérdésekről. A Tanácsadó Bizottság látogatást is tehet a jelentést benyújtó országban, hogy helyben vizsgálódjon a kötelezettségek végrehajtásáról. A konzultációkat követően ajánlásokat fogalmaz meg, amelyeket a Miniszterek Bizottsága elé terjeszt, jellemző módon a Miniszterek Bizottsága tartalmában változtatás nélkül fogadja el saját ajánlásaiban ezeket. A Tanácsadó Bizottság egyes jogokkal kapcsolatban tematikus kommentárokat is szokott készíteni.⁵⁹ Jellemzően gyenge, soft-law jellegű normákról és ellenőrzési mechanizmusról beszélhetünk a Keretegyezmény kapcsán. Ám fontos észrevenni, hogy a mai napig is ez az egyetlen, európai léptékű, szerződéses kötelezettségeket megfogalmazó egyezmény, amely a kisebbségek jogait részletesen igyekszik kifejtetni, és elég sok részes állama van ahhoz, hogy valódi európai, politikailag számon kérhető standardként tekintsenek rá az államok.

59 Eddig az oktatási jogokkal, a közéleti részvétellel és a nyelvi jogokkal kapcsolatban születtek ilyenek. Lásd: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp>

6. AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET (EBESZ)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletet (EBEÉ)⁶⁰ 1972-es megalakulása, a hidegháború enyhülését jelezte, mivel ez a kezdeményezés lett a kommunista tömb és a Nyugat közötti párbeszéd első komoly intézményesített fóruma. Az elképzelés az volt, hogy a keleti és nyugati érdekszférába tartozó európai államok, az el nem kötelezett európai államokkal együtt, az EBEÉ keretében szabadon megvitathatják a felvetődő, összeurópai biztonságpolitikai, katonai, és emberi jogi kérdéseket. A Közép- és Kelet-Európában 1989–1990-ben bekövetkező politikai földcsuszamlás, a kommunista rezsimek összeomlása, majd különösen a Szovjetunió felbomlása, alapvetően változtatta meg az EBEÉ helyzetét is. Az 1990-es évekre megszűnt a 'Kelet' és 'Nyugat' közötti szembenállás Európában, a nemzetközi együttműködés alapja a liberális demokrácia, a békés együttműködés és az emberi jogok védelme iránti közös elkötelezettség lett.⁶¹ Az Értekezlet így egyre inkább az emberi jogok és a biztonságpolitikai viták fóruma lett, és egyre komolyabb szerepet vállalt az EBEÉ-térségben a konfliktuskezelésben és -megelőzésben.⁶² Jól jelzi ezt az átalakulást, hogy 1992 júliusában az EBEÉ-tagállamok az ENSZ alapokmány VIII. fejezete értelmében vett regionális szervezetnek nyilvánították az Értekezletet, amely 1994-ben ténylegesen is szervezeti formát vett fel.

Az EBESZ tevékenységében átfogó, tág megközelítést alkalmaz a biztonságpolitika és a nemzetközi együttműködés kérdéseiben, így politikai állásfoglalásaiban és politikai irányelvekben a demokrácia és az emberi jogok kérdéseivel is foglalkozik. Az EBESZ-tagállamok egyetértenek abban, hogy ezek a kérdések mind a nemzetközi érdeklődés és felelősség körébe tartoznak. Ugyan az EBESZ keretében megfogalmazott politikai dokumentumoknak nincs kötelező erejük, a szervezet tagállamai általában politikai kötelezettségként ismerik el ezeket, és így hivatkoznak rájuk. Mindemellett a hatékony döntéshozatalban sokszor komoly nehézséget jelent, hogy az EBESZ-dokumentumok elfogadásához minden esetben a tagállamok egyhangú döntésére van szükség.⁶³ Ennek is köszönhető, hogy az EBESZ elsősorban nem kényszerítő eszközökkel, hanem inkább a tagállamok közös politikai nyomásgyakorlásával tud fellépni. Ezt segíti az EBESZ szervezeti felépítése is. A szervezet elnökségét a rotációs rendszer szerint elnöklő tagállam külügyminisztere látja el (az elnökség évente változik) a legfontosabb operatív szerv a nagykövetségi szinten, bécsi székhellyel folyamatosan ülésező Állandó Képviselők Tanácsa.

Az 1990-es években a bipoláris szembenállás évtizedei után a tagállamok közötti együttműködést gyökeresen új alapokra helyezték, különösen, ami az emberi jogok védelméről illeti. Ennek legnyilvánvalóbb jele volt, hogy az 1989. januári bécsi utótalálkozó legfontosabb eredménye az úgynevezett emberi dimenzió⁶⁴ mechanizmusának elfogadása volt. A mechanizmus lehetővé tette, hogy a tagállamok két- és többoldalú kapcsolataikban folyamatosan napirendre tűzhessék az emberi jogokhoz kapcsolódó kérdéseket. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy az emberi jogok védelme a jövőben az EBESZ keretében is a nemzetközi együttműködés középpontjába kerül. Korábban – elsősorban a kommunista államok

60 1994-ben az EBEÉ budapesti csúcsertekezletén döntöttek a tagállamok vezetői az Értekezlet intézményesítéséről, amely azóta Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetként (EBESZ) működik. CSCE *Budapest Document 1994: Towards a Genuine Partnership in a New Era*. (Az itt hivatkozott EBESZ-dokumentumok szövege megtalálható a szervezet honlapján <www.osce.org>).

61 Lásd például az 1990-es Párizsi Chartát egy új Európáért (Charter of Paris for a New Europe).

62 Lásd erről: BLOED, A. szerk. (1994): *The Challenges of Change: the Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Kluwer, The Hague.

63 Az egyhangúság meglétét feltételezik, hacsak valamelyik tagállam nem fogalmaz meg alapvető ellenkezést a konkrét döntéssel szemben.

64 Az EBESZ-dokumentumokban megjelenő ún. emberi dimenzió minden, az alapvető emberi jogokkal és szabadságokkal, emberi kapcsolatokkal, a demokratikus intézmények működésével és a demokráciával, joguralommal összefüggő kérdéseket magában foglalja.

– a belügyekbe való be nem avatkozás elvére (Helsinki Záróokmány VI. alapelve) hivatkozva rendszeresen visszautasították, hogy a tagállamok emberi jogi gyakorlatával nemzetközi szinten is foglalkozzanak. A szocializmus bukása után viszont az új közép- és kelet-európai demokráciák is az emberi jogok tiszteletben tartásának elvét helyezték előtérbe. A későbbiekben az emberi jogok védelmének ügye (kiváltképp az 1990-es koppenhágai találkozót követően) a tagállamok közötti együttműködés egyik legfontosabb területe lett.

6.1. A nemzeti kisebbségek védelme és az EBESZ

Az EBEÉ/EBESZ keretében már az 1975-ös Helsinki Záróokmányban felmerült a kisebbségvédelem kérdése.⁶⁵ Ezt követően az 1990-es Párizsi Charta egy Új Európáért c. dokumentum valamint az 1990-es koppenhágai találkozó dokumentuma foglalkozott mélyebben a kisebbségek jogainak kérdésével. A kisebbségi jogok megfogalmazására, különösen a bécsi utótalálkozót (1986–1989) követően, az EBESZ emberi dimenziót érintő dokumentumaiban került sor. A kisebbségi jogok meghatározásában az 1990-es koppenhágai okmány ment a legmesszebb.⁶⁶ A dokumentum IV. fejezete részletesen foglalkozik a kisebbségek jogaival: egyebek mellett kimondja, hogy a nemzeti kisebbségekhez kapcsolódó kérdések csak demokratikus politikai keretek között és a jogállamiság követelményének megfelelően kezelhetők, ezenfelül deklarálja a szabad identitásválasztás alapelvét, így azt, hogy senkinek nem származhat sem előnye, sem hátránya abból, hogy valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja magát. A koppenhágai dokumentum először szólítja fel az államokat arra, hogy folyamatosan külön intézkedéseket tegyenek annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai a lakosság többi részével egyenlő helyzetbe kerüljenek (31. bekezdés), amivel lényegében a pozitív diszkrimináció szükségét is elismeri, és részletesen taglalja a kisebbségek nyelvhasználati, oktatási és közéleti jogait is. A dokumentum utalt arra is, hogy amennyiben erre lehetőség van, a tagállamok autonóm, önkormányzati szervek létrehozásával is erősíthetik a kisebbségek védelmét (35. bekezdés). Ugyan a koppenhágai okmány jogilag nem kötelező dokumentum, de elfogadása idején ez volt az első komoly nemzetközi okmány, amely a kisebbségek jogaival részletesebben foglalkozott, egyes szakértők egyenesen a „Kisebbségek Európai Chartájaként” aposztrofálták.

Az EBESZ gyakran fogadott el kimondottan előremutató kisebbségvédelmi normákat, amelyek később más nemzetközi szervezetek számára is például szolgáltak. A koppenhágai dokumentum, akár csak az 1991-ben elfogadott genfi szakértői jelentés, kétségtelenül ihlető forrásként szolgált az Európa Tanács számára is a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája (1992) és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (1995) megszövegezésében.⁶⁷ Ráadásul az elmúlt másfél évtizedben az EBESZ hatékonyan tudott közvetítőként vagy független harmadik félként fellépni számos olyan esetben, amikor a tagállamok között nemzetközi konfliktus kirobbanása vagy az emberi jogok veszélybe kerülése fenyegetett.

Mindazonáltal a kisebbségeket érintő ügyekben mégsem az emberi dimenzióhoz kapcsolódó eljárások váltak a legfontosabb eszközzé az EBESZ keretében. A tagállamok biztonságpolitikai megfontolásból hozták létre 1992-ben a *Nemzeti Kisebbségi Főbiztos* intézményét. A főbiztos feladata, hogy azokban a konfliktusokban, ahol kisebbségek is érintettek, gyorsan és hatékonyan tudjon közvetíteni a felek között a megegyezés érdekében. A Főbiztos fegyveres konfliktusokban nem járhat el, és pusztán diplomáciai eszközökkel tud fellépni. Viszont mandátuma lehetőséget ad arra, hogy a kisebbségek

65 A Záróokmány megfogalmazásában „azon részes államok, amelyek területén nemzeti kisebbségek élnek tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, lehetővé teszik számukra az emberi és alapvető szabadságjogok tényleges élvezetét és ekképpen megvédik jogos érdekeiket ezen a téren”. Helsinki Záróokmány, a „Részes Államok közötti kapcsolatok vezérlő elveiről szóló nyilatkozat” VII. alapelve.

66 *Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozásának dokumentuma*. 1990. június 29. 30–40. bek. In: MAJTÉNYI B.–VIZI B. 2003, 195–199.

67 *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities (Geneva, 19 July 1991)*. A jelentést 1991 szeptemberében a moszkvai értekezlet záródokumentumával fogadták el.

és az államok közötti feszültségekre gyorsan reagáljon, a felekkel közvetlen tárgyalásokat kezdeményezzen, a veszélyek mértékében az EBESZ tagállamok kormányait értesítse, közbelépésre kérje.⁶⁸

Bár az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának intézményét hangsúlyosan nem az emberi dimenzió, hanem a biztonságpolitika és a konfliktus-megelőzés keretében hívták életre, a főbiztos munkája nagyban hozzájárult az EBESZ-dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek pontosabb értelmezéséhez és hatékonyabb alkalmazásához is. Itt is fontos kiemelni, hogy a főbiztos intézménye és tevékenysége egyáltalán nem tekinthető klasszikus értelemben vett monitoring-eljárásnak, feladata ugyanis nem egy nemzetközi dokumentum alkalmazásának ellenőrzése, nem is a kisebbségek helyzetének általános felülvizsgálata, hanem egy olyan egyedülálló, különleges eljárás, amely kizárólag a konfliktussal fenyegető, nemzeti kisebbségeket érintő ügyekre terjed ki.

A főbiztos hatáskörét csak a konfliktusveszéllyel fenyegető helyzetekben gyakorolhatja. „A Főbiztos a lehető leghamarabb ’gyors riasztást’ [early warning] ad és ha szükséges, ’sürgős intézkedést’ [early action] kezdeményez, amennyiben a nemzeti kisebbségek problémáihoz kapcsolódó feszültségek még nem haladták túl a ’gyors riasztás’ stádiumát, de amennyiben a Főbiztos megítélése szerint alkalmasak arra, hogy az EBEÉ övezetébe eső konfliktussá fajuljanak, fenyegetve a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok közötti kapcsolatokat és amelyek igénylik az EBEÉ Miniszteri Tanácsa vagy a Vezető Tisztviselők Bizottsága figyelmét és fellépését.”⁶⁹ Ennek keretében kapcsolatokat tarthat fenn az adott ország kormányával éppúgy, mint a kisebbségek képviselőivel, vagy egyéb civil, nem kormányzati szervezetekkel. A főbiztos mandátumának fontos eleme, hogy az érintett ország területén is szabadon tájékozódhat és az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a főbiztos ezzel a lehetőséggel szinte minden esetben élt is. A főbiztos feladata, hogy a konfliktussal fenyegető helyzetek kialakulását igyekezzen megakadályozni és a feleket a megoldás keresésében mindenképp a békés eszközök felé visszaterelni. Ennek érdekében a főbiztos ajánlásokat tesz az érintett országok kormányainak, illetve általános témákban jelentéseket készít. A főbiztos mandátuma ugyan területi korlátozásokat nem tartalmaz, de mivel hatáskörébe csak az alacsony intenzitású konfliktusok tartoznak, és többek között a terrorcselekményekhez kapcsolható konfliktusokkal sem foglalkozhat,⁷⁰ az elmúlt évek gyakorlata azt erősítette meg, hogy a főbiztos kizárólag Közép- és Kelet-Európa területén gyakorolja a ráruházott hatásköröket.⁷¹ Elméletileg ugyanakkor nem zárható ki, hogy a jövőben akár a főbiztos mandátumának kiterjesztésével, akár más EBESZ-eljárás életre hívásával ez a hozzáállás megváltozzon, és az EBESZ emberi és kisebbségi jogi normáit úgynevezett terrorizmust érintő helyzetekben is számon lehessen kérni a tagállamoktól.

A főbiztos számára a nemzetközi standardok számonkérése is fontos támpontot jelent feladatainak ellátásában. A nemzeti kisebbségeket érintő politikai ügyekben ugyanis a nemzeti szembenállás, a nacionalista politikai erők aktivitása és a nemzeti közösségek közötti párbeszéd hiánya nagyon megnehezíthetik a külső szereplők hiteles politikai közbelépését is. Ezt a hitelességet igyekezhet a főbiztos a nemzetközi normák számonkérésével biztosítani. A normaközvetítő szerepet jelzi az is, hogy főbiztosok egyaránt éltek azzal a lehetőséggel, hogy általános ajánlásokat fogalmazzanak meg egyes kisebbségi jogokkal kapcsolatban. Így az úgynevezett hágai ajánlások a kisebbségek oktatási jogairól (1996), az oslói ajánlások a kisebbségek nyelvi jogairól (1998), a lundi ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól (1999), a kisebbségi nyelvű médiáról szóló irányelvek (2003) a multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások (2006) vagy legutóbb a bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban (2008) egy-egy problémakört tekintenek át a nemzetközi standardok fényében, többféle megoldási lehetőséget is kínálva a tagállamoknak.⁷²

68 A Főbiztos honlapja: <<http://www.osce.org/hcnm>>

69 Főbiztosi alapítóokmány, 3. cikk.

70 Ez az eset áll fenn például a baszk, a korzikai és akkor még az északír kisebbségek esetében.

71 Vö.: Kovács P.1996, 121.

72 A főbiztos általános ajánlásait lásd.: www.osce.org/hcnm/66209.

7. A KISEBBSÉGEK VÉDELME MAGYARORSZÁGON

Magyarországon, történelmi hagyományai és a szomszédos országokban élő jelentős lélekszámú magyar közösségek miatt is, a közép- és kelet-európai országok közül ritka kivételként, már a szocializmus utolsó éveiben elindult a szakmai-politikai vita a kisebbségi jogok szabályozásáról.⁷³

A kisebbségek jogainak külön törvényben szabályozása az 1990-es évek elején kiemelkedően fontos politikai kérdés volt. Magyarország azzal, hogy a parlament hatalmas többséggel elfogadta a kisebbségek jogairól szóló törvényt 1993-ban, az elsők között volt a térségben, ahol a kisebbségek jogait koherensen és széleskörűen szabályozták. Természetesen amellet, hogy a jogalkotó a hazai nemzeti, etnikai kisebbségek számára kívánt stabil intézményi kereteket teremteni, a törvény elfogadása jól védhetővé tette a határokon túli magyar kisebbségek anyaországi támogatását. A törvény elfogadását megelőző parlamenti vitában minden politikai erő érvelésében szerepelt, hogy a magyar kisebbségi jogi törvénynek, a nemzetközi standardokkal összhangban példaként kell állnia más, régióbeli országok előtt is.⁷⁴ Nemcsak a törvény elfogadását, de a szövegét is ez a kettős motiváció befolyásolta.

A magyarországi kisebbségi törvénnyel igen nehéz helyzetet kívántak orvosolni: megoldást kellett kínálni a szétszórtan élő, jelentős részben nyelviileg asszimilált és kis lélekszámú kisebbségek igényeire éppúgy, mint a nagy létszámú, komoly társadalmi válságban élő roma közösségek helyzetére. A hazai cigányság kivételével a magyarországi kisebbségek demográfiai mutatói nagyon törekeny és erős asszimilációs hatásoknak kitett közösségeket takarnak. De amíg ezek a kisebbségek jól integrálódtak a társadalomban, a marginalizálódott roma csoportok sokszor diszkrimináció áldozatai, és a nyelvi asszimiláció ellenére is szociális elkülönültségben élnek.⁷⁵ Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény a két kihívásra nem tudott egyformán megoldást kínálni. A törvény elsődleges célja a kisebbségi identitás, anyanyelv, kultúra megőrzéséhez szükséges intézményi struktúra és politikai képviselő megteremtése volt. Az egész törvény logikája a nagyrészt asszimilált közösségek kulturális megerősítésére, „*disszimilációs*” folyamatok támogatására épült.

A kisebbségi törvény a kisebbségvédelem autonomista koncepcióját tükrözi. A törvény szövegezői azzal érveltek, hogy megfelelő, *jogilag biztosított önkormányzati struktúrák* nélkül a kisebbségek túlzottan gyengék és megosztottak volnának ahhoz, hogy érdekeiket a kormányzati, állami intézményrendszerben képviselni tudják.⁷⁶ Az 1993-as törvényben felállított kisebbségvédelmi rendszert egészítette ki a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (kisebbségi ombudsman) intézménye. 2013 óta az Alapvető Jogok Biztosának a nemzetiségek védelmét ellátó helyettese látja el ezt a feladatot.

A 2012. január 1-én hatályba lépett új alkotmánynak megfelelően a kisebbségi törvényt is 2011 decemberében új törvény váltotta fel. A nemzetiségek jogairól szóló (2011. évi CLXXIX.) törvény ugyan számos változtatást és újdonságot hoz a korábbi kisebbségvédelmi szabályozáshoz képest, de a törvény alapállása, a kisebbségi kulturális önkormányzat pillére változatlan maradt.

A 2011. decemberi új szabályozás több változást is hozott a korábbi rendszerhez képest. A törvény kisebbségek helyett nemzetiségekről beszél, a legfontosabb fogalmakat (például *nemzetiségi ügy, nemzetiségi kulturális intézmény*, stb.) a bevezető rendelkezésekben definiálja, és részletesen foglalko-

73 Lásd erről különösen GYŐRI SZABÓ R. 1998

74 Az Országgyűlés hivatalos jegyzőkönyve az 1992. szeptember 29-i ülésnapról.

75 Vö.: A Magyar Köztársaság Kormányának beszámolója az Országgyűlésnek a kisebbségek helyzetéről. Budapest, 1997. iratszám: J/3670 és Report submitted by Hungary pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of Minorities, Strasbourg, Council of Europe, 1999.

76 Vö.: BÍRÓ G. 1995, 36–43.

zik a nemzetiségi kulturális autonómiával. Érdemes megemlíteni, hogy a nemzetiségi nyelvek között a romani és a beás nyelvet egyaránt elismeri. De érdekes, hogy az örmény és a roma nemzetiségnél a magyart is kisebbségi nyelvként ismeri el a törvény, miközben az új alaptörvény Magyarország hivatalos nyelvének tekinti azt.

A törvény lényegében a korábbi kisebbségi önkormányzati rendszerre épít, de igyekeznek az egyes helyi, területi és országos nemzetiségi önkormányzatok közötti hatásköröket jobban elhatárolni. A törvény önmagában nem változtat a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának esetlegességein. Ezen a téren az egyetlen novum, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló intézmény normatív állami támogatása az egyházi fenntartású intézményekkel esik egyenlő elbírálás alá.⁷⁷

A legjelentősebb változást az új törvény a politikai képviselet területén hozta: egyrészt a törvény, az új választójogi törvénnyel összhangban, biztosítja a nemzetiségek parlamenti képviseletét, másrészt a választást is átalakította. A passzív és az aktív választójog továbbra is a választói névjegyzék alapján gyakorolható. Továbbá az etnobiznisz jelenség elleni lépésként a törvény csak ott teszi lehetővé a nemzetiségi önkormányzat választását, ahol a népszámlálás szerint legalább harmincan az adott nemzetiséghez tartozónak vallották magukat. A nemzetiségi önkormányzati választáson való részvétel azonban nem befolyásolja a települési önkormányzati választáson való részvételt. Az új törvény a parlamenti képviseletet is meg kívánja oldani, de ez a rendelkezés már aggályosabb. Az új választójogi törvény alapján nemzetiségi listát állíthatnak az országos kisebbségi önkormányzatok, amennyiben az illető nemzetiség választói névjegyzékében szereplők legalább 1%-ának, de legfeljebb 1500 fő ajánlását összegyűjtötték. A nemzetiségi listán csak a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választó vehető fel, de a nemzetiségi listára leadott szavazat kizárja az országos pártlistákra szavazás lehetőségét. Ez aggályos megoldás, hiszen a politikai preferencia és a nemzeti identitás egymással nem felcserélhetőek. Ugyanakkor a választójogi törvény minden kisebbség számára biztosítani kívánja a parlamenti jelenlétet. Azok a nemzetiségek, amelyek a meghatározott kedvezményes szavazati rendszer alapján sem nyernek mandátumot az országgyűlésben, nemzetiségi szószólót küldhetnek a parlamentbe.

Látszik, hogy az elmúlt húsz évben a magyarországi kisebbségvédelmi rendszer pillére a kulturális autonómia volt. A kisebbségi törvény 2005-ös módosítása és az új nemzetiségi törvény a rendszer anomáliáit igyekezett rendezni. Fontos előrelépés ezen a téren a kisebbségi választói névjegyzék és 2014-től a nemzetiségek parlamenti képviseletének megerősítése a szószólók megjelenésével. Ugyanakkor a kisebbségi jogok törvényi védelme nem minden kisebbségi közösség számára nyújtott megoldást, egyes közösségek asszimilációját nem tudta feltartóztatni, és a legnagyobb kihívást jelentő hazai cigányság gondjait sem tudta érdemben megoldani. A legfontosabb eredménye ugyanakkor, hogy az önkormányzati rendszer mindenképp segítette a kisebbségi közösségek önszerveződését és képviseletét. Ha más nem is történt volna, csak annyi, hogy a kisebbségek immár legitim képviselőikén keresztül hallathatják hangjukat, már eredményesnek tekinthetjük a kisebbségi önkormányzati rendszert.

8. FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH Lília – MAJTÉNYI Balázs – KÁDÁR András – PAP András (2010): *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*. Budapest, L'Harmattan.
- BÍRÓ Gáspár (1995): *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Századvég.
- BÖSZÖRMÉNYI Jenő szerk. (2004): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Budapest, EÖKIK. (a kézikönyv legújabb, 2010-es kiadása *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*. United Nations, Geneva. HR/PUB/10/3)
- CASSESE, Antonio (2001): *International Law*. Oxford, Oxford University Press.
- ERMACORA, Felix (1983): The protection of minorities before the United Nations. In *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, IV. Kluwer, The Hague.
- GYŐRI SZABÓ Róbert (1998): *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs szerk. (2003): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, Gondolat.
- FOUQUES-DUPARC, Henri (1922): *La Protection des Minorités de Race, de Langue et de Religion*. Paris.
- GURR, Ted – HARFF, Barbara (1995): *Minorities at Risk: a global view of ethnopolitical conflicts*. Washington D.C., U.S. Institute of Peace.
- KALTENBACH Jenő szerk. (2007): *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Budapest, CloneDesign Kft.
- KOVÁCS Péter (1996): *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó.
- LAFFAN, Brigid – O'DONNELL, Rory – SMITH, Michael (2000): *Europe's Experimental Union*. London–New York, Routledge.
- MASENKO-MAVI Viktor (2009): *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Egyetemi jegyzet. Budapest, BCE-KIK.
- PACKER, John (1996): 'On the Content of Minority Rights.' In: Räikkä, Juha ed. *Do We Need Minority Rights? Conceptual Issues*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet.
- THORNBERRY Patrick – ESTÉBANEZ Maria Amor Martin (2004): *Minority Rights in Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- THORNBERRY, Patrick (1991): *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press.
- VAN DER STOEL, Max (1999): *Peace and Stability through Human and Minority Rights*. Baden-Baden, Nomos Verlag.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
• Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Olvasószerkesztő:
Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5877-23-0 (PDF)
ISBN 978-615-5877-24-7 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE