

## A kisebbségek nemzetközi jogi védelme a mai Európában

Kevés kérdésről beszélnek, írnak, vitáznak ma annyit Európa-szerte, mint a kisebbségeknek az "európai normák" szerinti védelméről, aminek különleges súlyt és jelentőséget ad az a körülmény, hogy annak megoldatlansága vagy nem kielégítő megoldása immár nemcsak merényletek sorához, hanem egyes országokban fegyveres összeütközésekhez – polgárháborúhoz – vezetett, s aminek veszélye másutt is kirobbanással fenyeget.

A kérdés vizsgálatát tehát nem kell indokolni, mint ahogyan azt sem, miért kell az erről szóló cikket a problémakör terjedelme, komplexitása miatt gondosan körülhatárolni. Nem foglalkozunk bármilyen néven nevezhető kisebbséggel, hanem csupán a nemzeti (nyelvi, etnikai) kisebbségekkel – azaz a nemzetiségekkel.<sup>1</sup> Csupán Európával foglalkozunk és nem teszünk kísérletet egyetemes – világméretű – áttekintésre. Nem a kisebbségi létből adódó társadalmi, gazdasági stb. kérdésekkel foglalkozunk, hanem csupán a kisebbségek jogi védelmével. Ezt a jogi védelmet nagyrészt a belső jog szabályai biztosítják, de szükség van hozzá nemzetközi jogi védelemre is, mint ahogyan szükség van az emberi jogokat általában, a maguk összességében biztosító nemzetközi egyezményekre. A nemzetközi jogi védelemnek csupán jelenlegi helyzetével foglalkozunk, mellőzve tehát a nagyon is jelentős és tanulságos történelmi előzmények felvázolását.<sup>2</sup> Ezt ígérte a cím, de csak ennyit és semmivel sem többet.

Ez sem kevés és főleg nem problémamentes. Számos kérdése vitatott és az is igaz, hogy a nemzetközi jogi szabályozás eddig elért szintje nem kielégítő, de éppen ennek összegezése mutathatja meg, hogy az oly sokat emlegetett normák hol és mennyiben hézagosak.

---

<sup>1</sup> Igaz, egyes esetekben a vallási hovatartozás meghatározó kritériuma a nemzeti hovatartozásnak. Boszniában például a bosnyákok, a szerbek és a horvátok között a különbség nem nyelvi, hanem vallási, de ez nem változtat azon a tényen, hogy a nemzetek *általában* nyelvi alapokon különülnek el egymástól és csak kivételesen *vallási* alapokon is. A döntő egy meghatározott, nemzetnek tekintett közösséghez való tartozás tudata és annak vállalása.

<sup>2</sup> Történelmi előzményeken a Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszerét és annak működését értjük, amellyel a magyar szakirodalom annak idején – érthetően – igen sokat foglalkozott. Az erről szóló munkák közül kiemelkedik *Buza, L.: A kisebbségek jogi helyzete*, Bp. MTA 1930., valamint *Flachbart, E.: System des internationalen Minderheitenrechtes*. Bp. Gergely, 1947. c. műve.

Az európai országok jogrendje az alapvető emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartására épül. Ez számos országban lényegében megvalósult és az "európai normákra" vonatkozó általános utaláson a jogállamiságnak és az emberi jogok tiszteletben tartásának sok helyen elért viszonylag magas szintje értendő elsősorban, amelyben a nemzeti kisebbségeknek és tagjaiknak is részesedniük kell. A több évtizedes pártiktatúra szorításából kiszabadult államok ennek a szintnek az elérésére törekszenek és nagy igyekezettel próbálják jogrendszerüket ebbe az irányba fejleszteni. Az emberi jogok 1950. november 4-én Rómában aláírt Európai Egyezményének 14. cikke szerint: "*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 való tartozás, vagyoni, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.*" Valamely nemzeti kisebbséghez való tartozás miatt tehát senkit sem érhet joghátrány.

Az Európai Egyezmény az emberi jogok 1948. december 10-i Egyetemes Nyilatkozatát követi. Egyéneket megillető individuális jogokról szól, a meg nem engedett diszkrimináció ismérveinek felsorolásánál azonban már jóval bővebb<sup>3</sup> és ezek között szerepel a nemzeti kisebbséghez való tartozás kritériuma is. A nemzeti kisebbséghez való tartozása miatti diszkrimináció tilalmából azonban még nem következik a nemzeti kisebbségeknek mint olyanoknak a hatékony védelme. Nem ment ez egykönnyen Európa "boldogabb" nyugati felében sem, hiszen Észak-Írországon, a baszk-földön bombamerényletek dőreje jelezte — jelzi — hogy nincs minden rendben. Belgiumban évekbe telt, míg a flamand—vallon ellentéteket sikerült megoldani és a dél-tiroli kérdés rendezése is hosszú időt igényelt. A nemzetiségi ellentétek tehát különleges figyelmet érdemelnek, és nem egyszer speciális — részletes — szabályozásra van szükség megoldásukhoz, függetlenül attól, vajon a nemzetközi konferenciák napirendjén szerepelnek-e vagy sem.

A nemzeti kisebbség nem egyszerűen egyéni jogokkal rendelkező személyek összessége, hanem közösség, amelynek tagjait szoros kapcsolatok fűzik össze. Tagjaik jogaikat csak másokkal együtt — közösen — gyakorolhatják és ezek semmi esetre sem merülnek ki a diszkrimináció tilalmában és nem is korlátozhatók arra. Ahogyan azt nem az Európa Tanács, hanem az ENSZ égisze alatt — tehát egyetemes igénnyel — kidolgozott és elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke megállapította: "*Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen*

---

<sup>3</sup> Az ENSZ Alapokmánya az emberi jogoknak fajra, nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartását tűzte ki célul. Az 1948.évi Egyetemes Nyilatkozat 2.cikke szerint a fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy minden más, egyéb véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni vagy születési illetve minden más helyzetre való tekintettel történő hátrányos megkülönböztetés esik tilalom alá. Miután az emberek diszkriminációjának egyre újabb és újabb formái illetőleg ismérvei támadnak, a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó rendelkezések szövege is szükségszerűen meghosszabbodott.

*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.*" Önmagában azonban ez a rendelkezés is túlságosan szűkmarkú ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségeknek, mint olyanoknak a védelmét biztosítsa. Előrelépés volt, hogy a jognak a csoport más tagjaival való együttes gyakorlásáról szól, de nem kielégítő, hogy ezt nem a kisebbségek, hanem a hozzájuk tartozó személyek jogaként ismeri el. A probléma magva azonban az egyéni jogsérelmek megakadályozásán és megelőzésén túl a veszélyeztetett közösség — a nemzeti kisebbség — fennmaradása, amely nélkül tagjaik identitása, emberi jogaik gyakorlása válik kérdésessé. Mit ér az egyén személyiségének, emberi méltóságának védelme, ha egyúttal nem részesül védelemben az a szűkebb vagy tágabb csoport, az a közösség, mely az illető egyéniségét kiformalta és egyúttal a társadalom tagjává tette? Vagyis nemcsak az egyes ember méltósága védendő érték, hanem azok a nemzeti (nyelvi, etnikai és természetesen vallási) csoportok, amelyek számszerű kisebbségben lévén ki vannak vagy ki lehetnek téve az elnyomás veszélyének, esetleg máris elnyomás — diszkrimináció — áldozatai.<sup>4</sup> Tehát nemcsak az egyént, magát a kisebbséget is védeni kell.

Ez a gondolat azonban nem számíthatott gyors és általános elfogadásra a második világháború utáni Európában, amelyben még élénken éltek a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos viszályok miatti aggodalmak és mélyen meggyökeresedett politikai előítéletek. Európa nagy nemzeti számos kisebbség — igaz, többnyire természetes és nem erőszakos, nem kikényszerített — asszimilációja révén jöttek létre. Államai között nem egy akad, mely területi épségét féltette és félti a nemzeti kisebbségek fennmaradásától és megerősödésétől.

A politikai pluralizmus azonban nem szűkíthető le több pártnak a hatalomért való versengésére, hanem az etnikumok, a nyelvek, a kultúrák — vagyis a nemzetek, nemzetiségek — pluralitását is magába kell foglalja, ahol több nemzet él együtt ugyanazon állam keretében. Európa azért lett Európa, mert nem egy, hanem számos nép, kultúra és nyelv hazája, ezt a sokszínűségét pedig meg kell őriznie, ha hű akar lenni önmagához és hagyományaihoz. Miután a kisebbségeknek, mint olyanoknak a védelme bizonyos államok részéről ellenállásba ütközött, meg kellett próbálkozni a nyelvek védelmével. Ez vezetett a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kidolgozásához, amelyet hosszú, több éves előkészítő munka után az Európa Tanács Közgyűlésének

---

<sup>4</sup> Kifejezetten csoportot véd a fajirtás (genocidium) megtiltásáról szóló, 1948. évi Egyezmény (1955. évi 16. tvr), mely nemcsak valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoporthoz tartozó egyének megölését tiltja, hanem olyan életfeltételek kieroszakolását is, amelyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai pusztulásának előidézése, a csoporton belül a születések megakadályozása és a csoport gyermekeinek más csoporthoz való átvitelét is. A nemzeti, népi, vallási stb. csoportok felszámolásának azonban nemcsak ilyen brutális, hanem jóval rafináltabb eszközei és módszerei is vannak, amelyeket a nemzetközi jog — egyelőre — még nem tud hatékonyan megtiltani.

1992. február 5-i ajánlása alapján a Miniszterek Bizottsága 1992. június 22-én elfogadott és amelyet 1992. november 5-én az Európa Tanács 27 államából 11-nek a küldöttsége aláírt. A megerősítés várhatóan a közeljövő kérdése.<sup>5</sup>

Nekünk, magyaroknak evidencia, hogy "nyelvében él a nemzet", vagy ahogyan Illyés Gyula mondotta, "a nyelv maga a nemzet", és számunkra az is nyilvánvaló, hogy a nyelv védelme az illető nyelvet beszélők, azaz a nemzeti kisebbségek védelmét jelenti. A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának rendelkezéseit tehát teljes joggal sorolhatjuk a kisebbségvédelmi rendelkezések közé.

A Karta Preambuluma a már fentebb mondottaknak megfelelően többek között megállapítja, *"hogyan Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek védelme – melyek közül többet is az eltűnés veszélye fenyeget – hozzájárul Európa kulturális hagyományainak és gazdagságának megővéséhez és fejlesztéséhez... hogy Európa különböző országaiban és régióiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése fontos hozzájárulás a demokrácia és kulturális sokszínűség elvein alapuló Európának a nemzeti szuverenitás és a területi integritás keretei között történő felépítéséhez..."*

Nincs módunk rá, hogy részletesen ismertessük és elemezzük a Karta rendelkezéseit, csupán a kisebbségek jogi védelme szempontjából kulcsfontosságúnak tekinthető szabályokat emeljük ki.

Az 1. cikk értelmében *"Regionális vagy kisebbségi nyelvek" kifejezésen azon nyelvek értendők, amelyeket egy állam területén az állam lakosságának számszerű kisebbségét alkotó polgárok hagyományosan beszélnek és amelyek különböznek az illető állam hivatalos nyelve(i)től és nem foglalja magába a hivatalos nyelv(ek) nyelvjárásait és a bevándorlók nyelveit.*" Az ilyen nyelv(ek)et beszélő és az állam lakosságának számszerű kisebbségét alkotó polgárok a nyelvi kisebbséghez tartozó személyeket a nálunk leginkább elfogadott szóhasználatnak megfelelően nyugodtan nevezhetünk nemzeti kisebbségnek. A Karta több rendelkezése egyértelműen a védett nyelv mellett és azon keresztül a nyelvet beszélő nemzeti kisebbségre vonatkozik.

Így pl. a Karta céljait és elveit felsoroló 7. cikk (1) bekezdésének b) pontjában kimondja: Cél *"minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének oly módon történő tiszteletben tartása, hogy a fennálló később létesítendő közigazgatási határvonalak ne jelentsék a regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát."* Ez az elv útját állja annak, hogy a kisebbségek által lakott területek etnikai viszonyait egyoldalúan és önkényesen megváltoztassák és egyúttal azt is jelenti, hogy a közigazgatási határok

---

<sup>5</sup> Először a "Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről" című kötet közölte a Karta egy korábbi – 1988-as – szövegváltozatát (Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Karának Kisebbségvédelmi Munkaközössége, II.kötet, XIII–XVIII p.) és részletesen taglalja Kovács Péter "A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – aláírás után – ratifikáció előtt" című, megjelenés előtt álló tanulmánya, amelyet a szerző szíveségéből olvashattunk és amely már a Karta végleges – elfogadott – szövegét elemzi.

megvonásánál a kisebbségek által lakott területek határait megfelelő figyelemben kell részesíteni.

A 7. cikk (1) bekezdés e) pontja *"A regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélő csoportok és ugyanazon államnak azonos vagy hasonló nyelvet beszélő egyéb csoportjai közötti kapcsolatok"* megőrzéséről és fejlesztéséről szól. A (4) bekezdés szerint *"A felek vállalják, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket illető politikájuk kialakítása során figyelemben veszik az ezeket a nyelveket használó csoportok által jelzett szükségleteket és kívánásokat. A feleket felhívják arra, hogy teremtsék meg, amennyiben szükséges, azokat a szerveket, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelveket érintő minden kérdésben tanácsokat adhatnak a hatóságoknak."* A Karta rendelkezéseinek értelmében a nemzeti kisebbségeknek részvételi joguk van az őket érintő jogszabályok kialakítása terén. Ez önmagában még nem jelent önkormányzatot és azt sem jelenti, hogy a Karta kötelezné a részes államokat az adott nemzeti kisebbségek "államalkotó" tényezőként való elismerésére és a nemzeti kisebbségeknek közjogi státust biztosítana, de ez is "benne rejlik" a Karta szellemében, amelyet a részes államok szűkebb illetve tágabb keretek között érvényesíthetnek az adott regionális vagy kisebbségi nyelv "sajátos helyzetének megfelelően".

A Karta jogtechnikai szempontból leginkább figyelemre méltó sajátága ugyanis az, hogy részes államai — bizonyos keretek között — választhatnak nagyobb vagy kisebb, maximális vagy minimális kötelezettségek között. Így pl. az oktatásügy területén [ld. 8. cikk (1) bek. b) pontja]. *"Az általános iskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken"* biztosítják, vagy ii. az általános iskolai oktatásnak csupán *"lényegi részét"* biztosítják az illető regionális vagy kisebbségi nyelveken, avagy iii. csupán azt biztosítják, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelv oktatása *"az általános iskolai tanrend része"* legyen, avagy iv. *"az előbbi intézkedéseket csak azokra a tanulókra alkalmazzák, akiknek a családjai ezt kívánja, amennyiben létszámuk indokolja."* Nyilvánvaló, hogy az idézett rendelkezések igen eltérő kötelezettségeket — és terhet — jelentenek. A lakosság jelentős hányada által beszélt regionális vagy kisebbségi nyelv esetében magától értetődő és elengedhetetlen olyan alapfokú anyanyelvi iskolai oktatás megszervezése és működtetése, ami kislétszámú iskolaköteles számára "fényűzésnek" tűnhet, de nyelvük oktatását az ő számukra, ha szűkebb körben is, de biztosítani kell.

A fokozatosság a Karta egész III. részén végigvonul és az oktatásügy mellett az igazságszolgáltatás (9. cikk), a közigazgatás és a közszolgáltatások (10. cikk), a tömegtájékoztató eszközök területeit is (11. cikk) átfogja. A kulturális tevékenység és a kulturális intézmények működésével kapcsolatos (12. cikk), valamint a nyelveknek a gazdasági és a társadalmi életben való használatára vonatkozó rendelkezések megszövegezése már némileg eltér az előbbiektől, de ezek vonatkozásában is fennáll a választás lehetősége.

A kötelezettségvállalásokról a Karta 2. cikkének (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy *"minden Fél a 3. cikknek megfelelően a megerősítés, az elfogadás vagy a jóváhagyás időpontjában megjelölt minden nyelv kapcsán"*

vállalja, hogy a jelen Karta III.részének rendelkezései közül legkevesebb 35 bekezdést vagy pontot alkalmaz, éspedig legalább hárm-at-hárm-at a 8. és 12. cikkekből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. cikkekből." A felek választási szabadsága tehát nem korlátlan a felsorolt tevékenységi területek és formák egyikével kapcsolatban sem, hanem mindegyikből választaniuk kell és az illető regionális vagy kisebbségi nyelv helyzetének leginkább megfelelő tartalmú rendelkezést választhatják. A Karta 3. cikke azt is kimondja, miszerint minden fél "megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó oktrátában köteles megjelölni minden olyan regionális vagy kisebbségi nyelvet vagy területe egészén vagy egyes részein kevésbé elterjedt hivatalos nyelvet, amelyre a 2. cikk (2) bekezdésének megfelelően kiválasztott bekezdések vonatkoznak." Ezek a kötelezettségvállalások — mondja ugyanezen cikk (3) bekezdése — "a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat integráns részét alkotják és közlésük időpontjától kezdődően ugyanolyan joghatást váltanak ki."

A vállalható kötelezettségek terjedelmében mutatkozó különbségek — akár fokozatosságnak is nevezhetjük — és ezzel összefüggésben a választási lehetőségek nyilvánvalóan azt a célt szolgálják, hogy megkönnyítsék az államok csatlakozását a Kartához, vagyis azt, hogy minél nagyobb számú állam váljon a Karta részesévé, hiszen egy adott állam könnyen — és ezért szívesen — vállalhat pl. egy nyelv vonatkozásában kisebb mértékű kötelezettséget, míg a nagyobb terhet jelentő kötelezettség vállalásától visszariadna és emiatt magának a Kartának sem válna részes államává. Ugyanakkor a minimális kötelezettségek megfogalmazására való szorítkozás nyilvánvalóan nem szolgálta volna a kitűzött célt — a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmét — mert leszállította volna azt a nemzetközi szintet, amelynek éppen az emelése kívánatos. Hiába mondja ugyanis a 4. cikk, miszerint a Karta rendelkezései nem csorbítják azoknak a rendelkezéseknek az érvényét, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetét kedvezőbben szabályoznák, egy szűkmarkú egyezménynek a védelmi szint csökkentése lenne az elkerülhetetlen politikai hatása.

Ezek a megjegyzések arra is rávilágítanak, hogy a Karta, amely a nyelvi kisebbségek védelméről a (regionális és a kisebbségi nyelvek védelmére helyezte át a súlypontot és ily módon "depolitizálni" próbálta ezt a kényes kérdést, még ebben a formában sem talált mindenütt nyitott ajtókra és nem csekély ellenállást kellett — és kell még a jövőben — leküzdenie ahhoz, hogy szabályait ténylegesen alkalmazzák. A Kartát e cikk írásának időpontjában mindössze Ausztria, Ciprus, Dánia, Finnország, Hollandia, Lichtenstein, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Spanyolország képviselői írták alá. Miért csupán ennyien és miért éppen ezek az államok? Mennyi ideig kell várnunk az aláírás után a ratifikációra? A tulajdonképpeni kötelezettségvállalás még nem történt meg és azt sem tudjuk, hogy mely regionális vagy kisebbségi nyelvekre vonatkoznak majd és milyen mértékű kötelezettségeket vállalnak az államok a választhatók közül?

Ez egyelőre a jövő titka, de annyi már bizonyos, hogy a regionális és kisebbségi nyelvek — és a nyelvi kisebbségek — védelme nélkül Európa jogrendszere már nem lehet teljes. Egyre több javaslat, egyezménytervezet,

nemzetközi konferencia próbálja ennek ügyét előmozdítani. Ezek közül az alábbiak emelhetők ki:

– Az Európa Tanács Közgyűlésének 1134/1990 sz., a kisebbségek jogaira vonatkozó ajánlása.

– Az EBEÉ emberi dimenziójáról 1990 júniusában tartott kopenhági konferencián a kisebbségek jogairól elfogadott dokumentum.

– Az Emberi Jogok Egyezményének kiegészítése érdekében az etnikai csoportok védelmét garantálni kívánó osztrák jegyzőkönyvtervezet.

– A "Joggal a demokráciáért" Európai Bizottsága által kidolgozott egyezménytervezet a kisebbségek jogainak védelméről (1991 március).

– Az Európai Etnikai Közösségek Föderális Uniója által kidolgozott kiegészítő és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó egyezménytervezet legfrissebb változata (1992. május 28.).

– Az Europäische Grundrechte folyóirat 1991. június 14-i számában közzétett Breitenmoser-Richter-féle tervezet.

– Az Európa Parlament Jogi Bizottságának az európai nemzeti kisebbségek jogairól készített Karta-tervezete (von Stauffenberg-féle javaslat) és végül, de egyáltalán nem utolsósorban, az Európa Tanács Közgyűlésének 1992. február 5-i ajánlása alapján kidolgozott jegyzőkönyv-tervezete (ld. Worms-jelentés).

A "Joggal a demokráciáért" Bizottság kisebbségvédelmi egyezménytervezetét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága nem tette magáévá, de mégis közvetett és kedvező hatása volt annyiban, hogy előmozdította a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Kartájának ügyét (az egyezménytervezet félretétele érdekében ugyanis javasolnia kellett a Karta elfogadását). A "Joggal a demokráciáért" Bizottság tervezetének az volt az érdekessége, hogy nem csupán a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szolt, hanem a kisebbségeknek mint olyanoknak a kollektív jogairól. Egyúttal külön mechanizmus felállítását javasolta e jogok tiszteletben tartásának biztosítására. A tervezetre vonatkozó kritikai észrevételek nagy része ezt az érvényesítési mechanizmust kifogásolta, mondván, hogy nem kívánt párhuzamosságot eredményezett volna a már meglévő és működő mechanizmusokkal,<sup>6</sup> másrészt azért is bírálták, hogy olyan általános szabályokat fogalmazott meg, amelyek az Emberi Jogok Európai Bizottsága illetve Bírósága előtt nem lettek volna érvényesíthetők. Ennek ellenére az egyezménytervezet hatása egyértelműen kimutatható a Worms-jelentésben foglalt jegyzőkönyv-tervezetnek a szövegén, amellyel az Emberi Jogok Európai Egyezményének a rendelkezéseit kívánják a kisebbségek jogainak kodifikálásával kiegészíteni.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakat eddig is már több kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseivel bővítették. Jelentős haladás lenne a nemzeti kisebbségek és tagjaik jogainak védelméről szóló jegyzőkönyv elfogadása és talán nem túlzott optimizmus, ha ennek elfogadását az immár

---

<sup>6</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye esetében ez a mechanizmus az Emberi Jogok Bizottságában illetve az Emberi Jogok Bíróságában testesül meg, amelyeknek működése mind jelentékenyebbé és hatékonyabbá válik.

belátható jövő reális lehetőségeinek körébe soroljuk. Bizonyos, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv mellett számos meggyőző érv hozható fel. Nem kívánatos az emberi jogok érvényesítése terén párhuzamos mechanizmusok létesítése és az is kívánatos, hogy ne általános elvek, hanem bírói úton érvényesíthető jogok kerüljenek megfogalmazásra. Bizonyos az is, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv jelentős mértékben merített az egyezménytervezet gondolataiból.

A kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének preambuluma megállapítja:

*"Az Európa Tanács tagállamai, a jelen jegyzőkönyv aláírói figyelembe véve a nemzeti kisebbségek jelentős hozzájárulását az európai nemzetek sokoldalú jellegéhez és kulturális sokrétűségéhez;*

*figyelembe véve, hogy a nemzeti kisebbségek problémáinak megoldása a demokrácia, az igazságosság, a stabilitás és a béke lényeges elemeinek egyike;*

*figyelembe véve, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak, valamint az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nemzetközi védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének lényeges összetevője és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés egyik területe;*

*megállapodtak a következőkben...*"

A tervezet a kisebbségekhez tartozó személyek mellett magukat a kisebbségeket mint olyanokat is védelemben részesíti. 2. cikke szerint 1. "Egy nemzeti kisebbséghez való tartozás az egyén szabad elhatározásától függ, és 2. ebből a választásból semmiféle hátrány sem származhat." A kisebbséghez való tartozás egyéni elhatározás függvénye, de a tervezet 3. cikke szerint 1. "A nemzeti kisebbségeknek és tagjaiknak joga, hogy szabadon kifejezzék, megőrizsék és fejlesszék vallási, etnikai, nyelvi és/vagy kulturális identitásukat, anélkül, hogy akaratuk ellenére asszimilációs kísérletnek lennének kitéve." A 6. cikk (1) bekezdésének értelmében "Minden nemzeti kisebbségnek és tagjaiknak joga saját szervezeteik megteremtése, beleértve a politikai pártokat is." A nemzeti kisebbségek és tagjaik joga, hogy az általuk lakott térségben saját nyelvű feliratokat, jelzéseket, információkat használjanak és ugyancsak minden egyes nemzeti kisebbségnek és tagjaiknak joga saját iskoláik és nevelési intézményeknek a felállítása.

Az individuális jogok mellett tehát minden kétséget kizáróan megjelennek a kollektív jogok is. A jogok alanya már nem kizárólag az egyén, hanem maga a kisebbség, amelynek fennmaradásáról és identitásának megőrzéséről szó van, és ami nélkül az egyéni jogok biztosítása illetőleg érvényesítése sem lehet teljes. A 9. cikk egyértelműen leszögezi "A jelen jegyzőkönyv által védett egyéni vagy kollektív jogok vélelmezett megsértése esetén valamely nemzeti kisebbség minden egyes tagjának vagy minden nemzeti kisebbségnek joga van egy nemzetközi fórum előtti hatékony jogorvoslatra." A 10. cikk pedig megállapítja, hogy a jegyzőkönyv egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely korlátozná vagy szűkítené a



nemzeti kisebbséghez tartozó személy egyéni vagy a nemzeti kisebbség kollektív jogát.

Mindez egyértelműen kiemeli a nemzeti kisebbség meghatározásának a fontosságát. A nemzeti kisebbség a jegyzőkönyv-tervezetben szereplő kollektív jogok alanya. Ismeretes azonban, hogy számos deklaráció illetőleg egyezmény-tervezet ügye feneklett meg a kisebbségek definíciójával kapcsolatos hosszadalmas és terméketlen vitákban. A jegyzőkönyv-tervezet 1.cikke mindenesetre kísérletet tesz a nemzeti kisebbség meghatározására, kimondva, hogy ez a kifejezés *"egy államban olyan személyek csoportját jelöli, akik*

*a) ennek az állammal a területén laknak,*

*b) ezzel az állammal szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn születésük, állampolgárságuk és/vagy állandó lakóhelyük révén,*

*c) kielégítő mértékben képviselve, jóllehet kevésbé számosak, mint ezen állam, vagy ezen állam egyik térsége lakóinak maradéka (többsége)."*

A tervezet megfogalmazásából szembetűnő, hogy ki akarta kizárni a definíciók köréből az Európában mind nagyobb számú és mind nagyobb problémát jelentő vendégmunkásokat és hozzátartozóikat, akiknek helyzete, jogainak érvényesítése számos vonatkozásban más problémákat vet fel, mint az ún. "történelmi" kisebbségeké, más kérdés azonban, hogy vajon a javasolt meghatározás az utóbbiakat teljes mértékben átfogja-e és nem kellett volna-e a definíciót további ismérvek hozzáadásával bővíteni és pontosabbá tenni. Meggyőző választ aligha adhatunk erre a kérdésre, mert a jegyzőkönyv elfogadása és alkalmazásának sikere nyilvánvalóan annak a politikai akaratnak a függvénye, amellyel egy-egy adott európai állam a területén élő nemzeti kisebbségekhez viszonyul. Tudomásul veszi-e azok létezését, fennmaradásukat megőrzendő értéknek tekinti-e őket, vagy — éppen ellenkezőleg — a régi előítéleteknek megfelelően lakosságának homogenizálására törekszik abban a — szerintünk — hamis feltételezésben, hogy csak az azonos nyelvet beszélők (és az azonos vallásúak) lehetnek az államnak teljes mértékben megbízható és lojális állampolgárai. Amennyiben ezek lemondanak annak az elvnek minden áron való megvalósításáról, hogy államuk "nemzeti" állam s az illető állam szuverenitásában egyetlen nemzet "szuverenitása" és önrendelkezési joga nyilvánul meg, vagyis elfogadják fenntartásuk nélkül az ebben az értelemben vett politikai pluralizmust, akkor a definíció mineműsége, szűkebb vagy tágabb volta másod- vagy harmadrendű kérdéssé zsugorodik. Ebben az esetben már nem a meghatározás, hanem a ténylegesen létező nemzeti kisebbségek illetve a kisebbségek tagjainak jogainak érvényesítése és alkalmazása kerül előtérbe és az illető állam számára tulajdonképpen megnyugtató egy olyan nemzetközi mechanizmus létezése, amely elválasztja a vélt sérelmeket a valóságosaktól, orvosolja az utóbbiakat és visszautasítja azokat, amelyek csupán a politikai propagandának az eszközei.

A kiegészítő jegyzőkönyv tervezete természetesen csak tervezet, amelynek rendelkezései még nem kötelezőek és felettébb kérdéses, mikor és mennyiben válnak azzá. Mikor lesznek és hány európai országot kötelező pozitív

jogszabállyá? A tervezet azonban a maga egészében — kapcsolódva a többi folyamatban levő jogalkotáshoz — egyértelmű bizonyítéka annak, hogy a mai európai közjog — az európai országokat kötelező jogszabályok összességének rendszere ma már nem lehet teljes a nemzeti kisebbségeket és tagjaikat védő szabályok nélkül. Ez a jogalkotás folyamatban van, mely még viszonylag távol áll a teljességtől, a befejezettségtől: Az elmúlt évek azonban lényeges előrehaladásról tesznek tanúságot. A szabályozás előrehaladt és ma már az is látható, milyen irányban halad előre. Talán nincs messze az az idő, amikor a nemzeti kisebbségeket mint olyanokat és tagjaik jogait védő szabályokról mint a tételes európai nemzetközi jog részéről, számolhatunk be.

GÉZA HERCZEGH

PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES BY INTERNATIONAL  
LAW IN EUROPE

(Summary)

The respect of human rights and fundamental freedoms — because of its individualistic approach — doesn't offer an effective protection for groups we call minorities. After the Second World War the protecting system of the former League of Nations hasn't been reestablished but is now evident that unsolved minority problems represent an acute danger for Europe. Under the auspices of the Council of Europe the European Charter of regional and minority languages has been worked out and signed on the 5th November, 1992 by the representatives of twelve States. Protection of languages means protection of people speaking the protected language and therefore we can qualify the Charter and international instrument protecting national minorities. The author quotes the articles of the Charter recognizing group rights and analyses the possibility of the parties to the Charter to choose among rules conferring minimal and maximal obligations for them. The author evaluates the Charter as an important step in the progress of European International Law inspite of the fact that actually one doesn't know neither the number of the States ratifying it nor the scope of the obligations they would accept. Beside the Charter on regional and minority languages there are a number of various drafts of declarations, conventions and protocols on rights of national minorities the author deals specially with the draft of an additional protocol to the European Convention on human rights and which has been inspired by a draft convention on the protection of minorities prepared by the Commission "Democracy through Law". Both of them intend to protect not only persons belonging to minorities but also the minorities as such.