

A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK)

Módszertani megjegyzések

Tanulmányunkban az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ), az Európa Tanácsnak (ET), az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet/Szervezet (EBEÉ/EBESZ), valamint a Közép-Európai Kezdeményezés (KEK) kisebbségvédelmi mechanizmusának vizsgálatára térünk ki.

Összehasonlító elemzésünk az alábbi kritériumok mentén halad:

A. Elméleti szempontok:

1. individuális vagy kollektív jogokat biztosítanak-e a vizsgált szervezetek;
2. hogyan jelennek meg a kisebbségi jogok (emberi jogok részeként vagy attól elkülönülten), melyek a hangsúlyos jogok;
3. szerepel-e az autonómia valamilyen formája a dokumentumokban (ha igen, hogyan).

A. Gyakorlati szempontok:

1. intézmények;
2. módszerek.

Egyesült Nemzetek Szervezete

A. 1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) - tekintettel tagjainak nagy számára - nem képes ún. "kényes" kérdésekben fokozottan erős kisebbségvédelmi megnyilatkozásokra, továbbá a politikai nagyhatalmak (például az Egyesült Államok, amely szerény érdeklődést tanúsít a kollektív jogok iránt) erős befolyása határozza meg a kisebbségvédelem irányait. Az ENSZ ismérvei között az is befolyásolja a kisebbségvédelem irányait, hogy - több kontinenst felölelő szervezet lévén - elszakad az európai jellegzetességektől. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az európai kisebbségek problémái, megoldásai nagyban eltérnek például az afrikai vagy dél-amerikai kisebbségekéitől.

Így az ENSZ keretén belül *csak individuális jogokról beszélhetünk*. Némi változást jelent az alább elemzendő - a gyarmati országok és népek függetlenségéről szóló - 1514 (XV. sz.) határozat. Bár magában foglalja a kollektív érdekeket, nem kifejezetten kisebbségvédelmi jellegű dokumentum.

A. 2. Az ENSZ *a kisebbségi jogokat kizárólagosan az emberi jogok részeként kezeli*. Példa erre szervezetrendszer, az égisze alatt kötött nemzetközi szerződések, illetve a határozatai.

Egyes kisebbségi jogokat találhatunk az ENSZ keretében létrehozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében, ahol az Emberi Jogi Bizottság az alábbiakat emelte ki: "(a kisebbségeknek) legyen saját kultúrájuk, saját vallásukat gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják".

Az ENSZ által hangsúlyosan kezelt kisebbségi formák: a faji, a vallási és a nyelvi. Érdemes megemlíteni a 47/135-ös és a 1514 (XV. határozatokat, mint a kisebbségi jog elméletét meghatározó dokumentumokat.

Az ENSZ közgyűlésén 1992. december 18-án közfelkiáltással elfogadott 47/135. sz. *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* minden tekintetben mérföldkőnek számít az univerzális kisebbségvédelmi kodifikáció történetében - írja Kovács Péter a tudományos munkásságának eredményeit bemutató kéziratban.

A dokumentum kerüli az autonómia kifejezést, ám bizonyos összefüggésekben utal a területiségre. Szerkezetét tekintve a mellékletként a dokumentumba helyezett Nyilatkozat tizenegy pontos preambulumból és kilenc cikkelyből álló rendelkezô részre tagolódik. A szakaszok jellegzetessége, hogy az államra háruló pozitív, tevési kötelezettségek parancsát egyértelműen megfogalmazza, ennyiben messze túllépve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyének látszatra pusztán *non facere obligatióján*.

Az 1. cikk 1. pontja (nem hivatalos fordítás szerint) a következőképpen rendelkezik: *Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint bővítik ezen identitás előmozdításának feltételeit.*

A határozat nem kifejezett területhez kötött csoportról ír, hanem értelmezési lehetőségként magában foglalja a területhez kötött és az attól független, szétszórt (egyszerűbben: tömb és szórvány) kisebbség létét. Bizonyos tekintetben az állam nem tudja kikerülni a területiség követelményét, ha az adott kisebbség történelmi vagy egyéb okok miatt elválaszthatatlan régiójától, és a fent említett identitást csak a terület figyelembevételével lehet előmozdítani.

Hasonlóképpen ír a dokumentum a 4. cikk 4. pontjában, miszerint *az államok, ahol szükséges, intézkedéseket tesznek az oktatás területén annak érdekében, hogy a területükön élő kisebbségek történelmi, szokásbeli, nyelvi és kulturális tudását fejlesszék.(...)* A bekezdés értelmezése nemcsak a kisebbségi csoport oktatási rendszerére mutat rá, hanem - gondolva a legtöbb kisebbségre, kiváltképp pedig a határon túli magyarságra -, mivel egy kisebbség (definíciójából eredően) a fenti kritériumokban tér el a többségtől, a kisebbség eltérő adottságainak oka rejtőzhet többek között területi tényezőkből, tehát egy állam egy bizonyos részén élő csoport sajátos adottságai kötőd(het)nek a területhez, megfordítva: a terület magához fűzheti a rajta élő embereket (kisebbséget és többséget egyaránt). Képletesen értelmezve a fentieket: az idézett cikkely értelmében például egy - több (területhez kötött) kisebbséggel rendelkező - ország (lásd Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Horvátország, Románia stb.) oktatási instrukcióit nemcsak a kisebbségekhez, hanem területekhez is igazítja, még akkor is, ha ott több kisebbség él. A területhez igazított szabályozási rendszer egyik megnyilvánulási formája a területi autonómia, bár ez gondolatmenetünk legtovábbi pontja.¹

Meg kell említenünk a határozat 2. cikkének 5. pontját is, amely lehetővé teszi a kisebbségek kapcsolatépítési és fejlesztési jogát mind más kisebbségekkel, mind az anyaállammal. Ez utóbbit a szöveg tágabban úgy határozza meg, mint a "határokon kívül élő, más állam polgárai, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi szálak kötik (ti. a kisebbséget)".

Bár a határozat nem tér ki a kisebbségvédelem fajtáira, így az autonómiára sem, a nemzetközi jog alapvető dokumentumként tartja számon. Jelentősége többek között pedagógiai jellegében rejlik, miszerint gyakorlati megfontolásokból hasznos az egyes kisebbségi és emberi jogokat több ízben más rendű és rangú dokumentumban megemlíteni. Továbbá tükrözi az államok egybevágo akaratát, amely képes ilyen magas színvonalú jogi dokumentum létrehozására.

A 47/135. sz. ENSZ-határozat egészét tekintve szembeűnő tény, hogy minden kisebbségi jogot - annak általánosságát ezzel túllépve - szinte állami kötelezettségként jelenít meg. (Visszatérő formula: *states shall..., states should..., National policies (...)* shall be planned and implemented with due regard for the (...) minorities - 5. cikk 1.) A szöveg az alábbi általános kisebbségi jogokat fogalmazza meg: kulturális jogok (2. cikk 1.), nyelvhasználat (2. cikk 1.), kulturális-, vallási-, szociális- és közéletben való részvétel (2. cikk 2.), döntéshozatalban való részvétel (2. cikk 3.), kapcsolattartás joga (2. cikk 5.), anyanyelvi oktatás (4. cikk 3-4.), gazdasági életben, fejlesztésben való részvétel (2. cikk 2. és 4. cikk 5.).

Bár a határozat nem említi az autonómia fogalmát, mégis azokat az alapvető kisebbségi jogosultságokat szabályozza (lásd oktatás vagy döntéshozatalban való részvétel), amelyek szerves részét képezik egy autonóm közösség intézményrendszerének.

Az ENSZ Közgyűlésének másik - kérdésfeltevésünkhöz kapcsolódó - dokumentuma a 1514 (XV sz. *Nyilatkozat a gyarmati országok és népek függetlenségéről*). A közgyűlés 1960. december 14-én fogadta el a határozatot, amely - bár nem kisebbségvédelmi dokumentum - jelentős helyet kapott a kisebbségvédelmi joganyagban.

A nyilatkozat mondta ki először a népek önrendelkezését. Mint a preambulumban második bekezdésében is jelzi: *tudatában annak, hogy szükséges az egyenlő jogok alapelvein és önrendelkezés tiszteletén, valamint az emberi jogok*

és alapvető szabadságok tiszteletén és szem előtt tartásán alapuló stabilitás és jólét, illetve a békés és barátságos kapcsolatok feltételeinek megteremtése fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való megkülönböztetés nélkül.²

A nyilatkozat második pontja szól az önrendelkezés (self-determination) biztosításáról: *Minden népnek joga van az önrendelkezésre; ennél a jognál fogva szabadon határozhatják meg politikai státusukat, és szabadon fejleszthetik gazdasági, szociális és kulturális életüket.*

Az önrendelkezést³ a kisebbségek rendszerint - nem alaptalanul - mint természetből fakadó jogosultságot jelölik meg. A kisebbségi törekvéseknek, mint fentebb már jeleztük, azért is képezheti az önrendelkezés a részét, mert ez legitimálná autonóm helyzetüket, és biztosítaná az elméleti, jogi alapot. Az államok ezzel szemben a 1514. sz. nyilatkozatot arra való tekintettel vetik el, hogy egyrészt nem kisebbségvédelmi dokumentum, másrészt a kisebbség és a nép nem egymást fedő kategóriák. Ám a dokumentum jelentősége mindezek mellett abban rejlik, hogy a nemzetközi jog elismerte az önrendelkezést, mint a népek (peoples) alapvető lehetőségét a saját sorsukról való döntésre. Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja szerint az önrendelkezés a kisebbségvédelem területén nem releváns.

Az autonómia-törekvésekről általában elmondható, hogy a jövőben (is) elsősorban belső, avagy *alkotmányjogi* megoldásra várnak, a nemzetközi jog szerepe voltaképpen jelenleg az asszisztálás és a támogatás. Ugyanakkor a kilencvenes évektől körvonalazódni kezdődött egy olyan tendencia is, amely az államok kötelezettségét helyezi előtérbe. Ennek kiteljesedése a történelmi kisebbségek helyzetének megoldását jelentené mind Európában, mind a világ más pontjain. A jelenlegi kisebbségvédelemről elmondható, hogy szerepét és céljait mindaddig maradéktalanul betölti, amíg van erősebb állami akarat, amely nyíltan vállalni meri a területén élő kisebbségek helyzetének megoldását, és amellyel Magyarország szomszédos államai néhol nyílt, néhol látens formában már rendelkeznek.

A. 3. Az autonómia-kifejezést az ENSZ dokumentáció nem használja. A területen belüli joggyakorlást a 47/135. sz. határozat 1. cikkelyének 1. bekezdése nevesíti.

B. 1. A Szervezet *Emberi Jogok Bizottsága* (CHR), amelyet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával állítottak fel, létrehozott egy *Antidiszkriminációs és Kisebbségvédelmi Albizottságot* (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), az ún. Gondolkodó (tanácsadó) testületet (think tank), amely tanulmányokkal és javaslatokkal segíti az Emberi Jogok Bizottságát. Az Albizottságon belül évente egyszer egy hetet ülésezik a *Kisebbségi Munkacsoport*, amely az egyetlen valós kisebbségvédelmi fórum lett. 1998-tól évente automatikusan meghosszabbodó mandátumot nyert el. Kisebbségek és NGO-k is előterjeszthetik az üléseken a problémáikat, helyzetüket.

A Emberi Jogok Bizottsága a fő emberi jogi politika létrehozó szerv. 53 kormányzati tagja van, tanulmányokat, javaslatokat, valamint egyezmény- és határozattervezeteket készít. Szervezetileg a *Gazdasági és Szociális Tanács* (ECOSOC) alatt áll. A Tanács terjeszti a Bizottság tervezeteit a Közgyűlés elé. Az ENSZ szervezeti és feladatköri tekintélyes méreteit figyelembe véve meg kell jegyeznünk, hogy (a Bizottságban) olyan emberi jogi kérdésekkel foglalkoznak elsősorban, amelyek súlyuknál fogva veszélyeztethetik a békét, mint például: népiirtás, menekültáradat, míg az olyan relatíve kisebb horderejű kérdések, mint például a kétnyelvű bizonyítványok ügye, nem tarthat igényt az államok érdeklődésére. Éppen ezért hozták létre az albizottságot, illetve később a Munkacsoportot.

B. 2. A kisebbségvédelem egyetlen valós fóruma, a Kisebbségi Munkacsoport három éves megbízatásának letelte után, 1998-ban állandó (évente automatikusan meghosszabbodó) mandátumot nyert el. Ennek megfelelően az addig óvatos, önmaga szerepét kereső testület 1998-ban szólalt meg először határozottabb hangon, és hosszabb távú terveket körvonalazott. A testület mostani határozottabb és biztosabb alapokon nyugvó tevékenységével szemben sem lehet olyan radikális elvárásokat támasztani, mint például az Európa Tanáccsal szemben, mert a hat éve működő Munkacsoport még olyan kezdetleges problémákkal küszködik, mint a kormányok érdeklődésének felkeltése a munkában való részvétel iránt.

A Munkacsoport tevékenységének keretén belül tanulmányokat készít és készíttet, azokat publikálja, adatbázist vezet a kormányok és az NGO-k közreműködésével, gyűjti a jól bevált gyakorlatokat (good practices), szakértői tanácskozásokat szervez, ajánlásokat fogalmaz meg. Jelenleg a 47/135. (1993) sz. közgyűlési határozat kiegészítő (és kiterjesztő jellegű) értelmezését tartalmazó kézikönyv kiadását és terjesztését tűzte ki célul. Továbbá megfogalmazásra került, hogy az intézmény a jövőben még hangsúlyosabban kíván az autonómia jogintézményével foglalkozni. Ugyanakkor a Munkacsoport egy felmérés készítését is kezdeményezte az Emberi Jogok Bizottságánál, mely arra irányulna, hogy a tagállamok szerint szükséges-e egy Kisebbségvédelmi Konvenció elkészítése az ENSZ égisze alatt.

A Kisebbségi Munkacsoport működésében azonban több hátráltató, illetve lassító tényező is közrejátszik. Ilyen az államok inaktivitása (alulreprezentáltság, a kisebbségeket sértő politikájuk elleni vádak alóli általános érvényű kibújás), valamint a rövid ülések, és a sok NGO részvétele miatt ritkán és kevesebb figyelmet tudnak szentelni az egyes - hozzájuk forduló - kisebbségi közösségek tényleges problémáinak. A Munkacsoport ülésein gyakran parttalan monológok hangzanak el, amely a kormányképviselők részéről tapasztalható érdektelenséggel párosul. Az NGO-k részvétele sokszor csak nehezíti a helyzetet, mivel a szükségesnél hosszabb megnyilatkozási lehetőséget kapnak. Mindezekért együtt ezt az intézményt a "nehézkesség" vádjával illetik. Ennek ellenére eredményként könyvelhető el, és komoly lehetőségként értelmezhető, hogy az NGO-k is megjelenhetnek egy rangos ENSZ-szerv előtt, és ez az intézmény világméretű fórumot biztosít számukra.

Az Európa Tanács

A. 1-3. A nemzetközi normák (elsősorban a multilaterális szerződések) a *szégyenlős kisebbségvédelem* jegyeit hordják magukon. Ez elsősorban az államok akaratának leképezése, hiszen nem várható el az államtól, hogy nemzetközi szinten teljes vállszélességgel álljon ki a decentralizáció konkrét megvalósulása mellett (lásd autonómia). Ennek a - politikai - ténynek köszönhető, hogy az egyezmények megalkotása folyamán több állam érdekeit kell szem előtt tartani, így a szöveg szükségszerűen finomodik, csiszolódik, és olyan elemek hullanak ki belőle, amelyek a legtöbb állam akaratának támogatását nem élvezik.

Így például az autonómia-kifejezés mellőzésével készült, de alapvető fontosságú kisebbségvédelmi dokumentum a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ez utóbbi nem kifejezetten kisebbségvédelmi dokumentum, de több kapcsolódási pontja is van - ezért szégyenlős.

Az autonómia-kifejezés a fenti okok miatt (is) gyakran tabu jellegű. Mindazonáltal egyéb *soft law* jellegű dokumentum tartalmazhatja *expressis verbis*, mint például az Európai Regionális és Helyi Közhatóságok Állandó Konferenciája (CLRAE) által kidolgozott 52. (1997) sz. határozat, a 43. (1998) sz. ajánlás vagy a Parlamenti Közgyűlés 1201. (1993) sz. ajánlása.

A Nyelvi Charta és a Keretegyezmény, mint az első kifejezetten a kisebbségek oltalmazására és a helyzetük javítására szolgáló dokumentumok, *nem annyira nagyvonalúak, hogy a kisebbségeknek az autonómia lehetőségét felvessék*. A két szerződés között azonban alapvető különbség a jogok körülhatároltsága, valamint az állami kötelezettségek aspektusában rejlik. A Nyelvi Chartát így keményebb szabályozás jellemzi, míg a Keretegyezményben találunk nem *stricti iuris* formulákat is, mint például a felek "bátorítják", "nem akadályozzák", "erőfeszítéseket tesznek arra, hogy" stb. A Nyelvi Charta ösztönzői és kidolgozói megelégedvén az egyéni jogok-kollektív jogok körüli vitákat, a nyelvhasználat tekintetében az államokat terhelő kötelezettségeket fogalmazták meg. *A Keretegyezmény egyáltalán nem nevesít kollektív jogokat*, megalkotói individuális keretek között gondolkodtak.

A kisebbségi lét egyik legfontosabb megnyilvánulása a nyelv. A Nyelvi Charta pótolhatatlan érdemeit egy külön dolgozatban lehetne csak felsorolni; Kovács Péter így nyilatkozott: "ez a dokumentum a maga nemzetközi jogi szerződési voltával az előttünk álló évtizedekben meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát"⁴. Az 1998. március 1-i hatálybalépése előtt már körvonalazódott, hogy egyrészt integrációs alapfeltétel lehet, másrészt quasi szokásjogi jelleggel öltethet, amennyiben az elfogadását, illetve a vele kapcsolatos állami cselekményeket tekintjük.

A Charta kiindulási alapját az a felismerés képezi, hogy az európai kulturális közösség és közös örökség fontos elemét képező nem hivatalos nyelvek jelentős része napjainkban veszélybe került, részben az állami asszimilációs politikának, illetve az állami érdektelenségnek, részben a "modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásnak" köszönhetően.

A preambulum is jelzi, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek - amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget - védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megóvásához és fejlesztéséhez. A Charta így nem a nyelvi kisebbségeket, hanem a regionális vagy kisebbségi nyelveket kívánja védeni, abból az alap gondolatból kiindulva, hogy e nyelveket az őket megillető helyen, a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve a többnyelvűség és a kulturális sokszínűség szellemében részesítse védelemben.

A többnyelvűség és a kulturális sokszínűség kritériumát mindvégig nyomon lehet követni a Charta szerkezetében. A szerződés ezen elvei az autonómiával való legtávolabbi kapcsolódási pontokat jelentik: amelyik állam belső

jogrendjében nem ismeri el alkotmányos szinten - kifejezetten vagy hallgatólagosan - ezen elveket, fiziológiailag nem képes túllépni a nemzetállam keretein, tehát nem képes a kisebbségi önrendelkezés elismerésére sem.

A Nyelvi Charta a többnyelvűség különböző mélységében szabályozza az intézményesítést úgy, hogy az állam a kötelezettségvállalást egyrészt az ország teljes területén (általánosan), másrészt az érintett nyelvekre jellemző területen (konkrétan) teszi. Ez utóbbi "speciális nyelvi zónák" a szerződés egyik legfontosabb koncepcionális elemei (lásd még CEI Instrument 12. cikk).

A szöveg 1. cikke b) pontjának értelmében: a *"regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén"* az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. Bár Kovács Péter külön hangsúlyozza, hogy a speciális nyelvi zónák nem jelentenek szükségképpen közjogi státust, a gyakorlat alapján mégis feltehető, hogy a Charta végrehajtása egy olyan speciális státust eredményez, amely közel van a személyi autonómiához.

Autonómiára utal továbbá a nyelvi jogok szabályzásának szintje: az igazságszolgáltatásbeli, közigazgatási nyelvhasználat a területi autonómia lényeges elemei, ezenfelül az oktatás, kultúra, gazdaság, társadalmi szférákban használt nyelvhasználat mindkét autonómiafajtát jellemzi. A fenti összehasonlításunkkal nem azt szándékozunk kiemelni, hogy az autonómiának milyen fontos része a nyelv, hiszen ezt szinte minden létező nyugat-európai modell tanúsítja, hanem arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy egy állam a Nyelvi Charta által történő széleskörű nyelvi jogok biztosításával egyre közelebb kerül az autonómia elismeréséhez.

A *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* elnevezésű nemzetközi szerződés az Európa Tanács másik jelentős kisebbségvédelmi dokumentuma. Kommentárja szerint: "az első, jogilag kötelező multilaterális okmány, mely általánosságban a nemzeti kisebbségek

védelmét szolgálja". Kialakulását tekintve három évvel később nyílt meg aláírásra (1995. február 1-én), mint a Nyelvi Charta, és 1998. február 1-én lépett hatályba. Létrehozatalának időpontja a nemzetközi kisebbségvédelem fellendülésének, újraindulásának ideje volt. (A kodifikáció történelmi háttérét az ENSZ 47/135-ös határozata, az EBEÉ kezdeményezései és a délszláv válság képezi.)

Az ET 1993. október 8-9-i bécsi csúcserkeztésén az államok kinyilvánították azon kívánságukat, miszerint szükséges lenne kodifikálni egyrészt egy kisebbségi témájú keretegyezményt, másrészt egy kiegészítő jegyzőkönyvet az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE). Az egyezménytervezetet az ET által felállított *A demokráciáért a jog közreműködésével Európai Bizottság* (ismertebb nevén a Velencei Bizottság) készítette el, a jegyzőkönyvtervezetet pedig a Parlamenti Közgyűlés fogadta el. Ez utóbbiról szükségesnek tartjuk megemlíteni, hogy a Miniszteri Bizottság nem fogadta el a szöveget, tekintettel arra, hogy a tervezetben található "autonómia" kifejezést nem találták időszerűnek és összeegyeztethetőnek az EJEE egyéni jogi rendszerével. Ez a kiegészítő jegyzőkönyvtervezet volt az - egyébként azóta sok port kavart - 1201. (1993) sz. PKGY ajánlás.

A Keretegyezmény - eleget téve az államok kodifikációs kötelezettségvállalásának - végül tartalmazza mindazon jogokat, amelyek a kisebbségek alapvető igényeit elégítik ki. Az egyezménybe van foglalva többek között: a törvény előtti egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, az identitásválasztás joga, a gyülekezési jog, a vallásgyakorlás és véleménynyilvánítás szabadsága, az egyes nyelvhasználati jogok, az oktatási jogok, a kapcsolattartás joga. A Keretegyezmény külön felhívja az államokat arra, hogy kétoldalú szerződésekkel mélyítsék el a kisebbségvédelem megvalósulását (18. cikk).

A szerződés jogi katalógusa mellett még két lényeges elem született meg: az egyik a Kommentár, amelyben az államok értelmezik a szerződés egyes rendelkezéseit. A másik a végrehajtás-ellenőrzési mechanizmusa, amelyet alább, a gyakorlati kérdéseknél, a monitoring rendszert követően mutatunk be.

Annak ellenére, hogy a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* még a "kisebbség" kifejezést sem ejti ki, értelmezésében és alkalmazásában magában foglalja a kisebbségi önkormányzat szabályozását is. Így az egyezmény nagyon távoli és áttételes kapcsolatban áll az autonómia tényével, mégis kiemelnénk három olyan cikkelyt, amelyek különösen figyelemreméltók dolgozatunk szempontjából.

A 3. cikk első pontja a helyi önkormányzás fogalmát definiálja: *a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák, és igazgassák a helyi lakosság érdekében.* A meghatározást a fentiekkel összehasonlítva kijelenthető,

hogy az autonóm jogkörrel felruházott közösségek önszabályzó, önkormányzó mechanizmusa alapjait tekintve megegyezik a helyi önkormányzati mechanizmussal.

A 4. cikk 3. pontja a *szubszidiaritás* elvének megjelölése a Chartában. Az önkormányzatiságnak, és ezzel együtt a politikai autonómiának egyik kiinduló pontja a szubszidiaritás elve, amely a letéteményese, jogi legitimálója a helyi szintű döntéshozatalnak. Elméleti szinten az elv megalapozza egy adott közigazgatási egységen élő kisebbség önrendelkezését (self-determination) is: az állam többségi lakosságának önrendelkezése az állam létéből, illetve a többségi lakosság létéből *a priori* fakad; a kisebbségi szabályozás viszont éppen attól különleges, hogy bizonyos földrajzi területen és kérdésekben (lásd oktatás, közigazgatási nyelv, eljárás stb.) másképpen kell szabályozni, amelyet - úgy, hogy neki megfelelően - csak maga a kisebbség képes kimunkálni ("alulról"), tehát a *fortiori* joga van az önrendelkezésre, avagy arra, hogy az őt érintő kérdésekben - bizonyos keretek között - dönthessen.

Több Európa Tanácsi dokumentum hivatkozik a Chartára, annak is a szubszidiaritás elvét rögzítő 4. cikk 3. pontjára. Többek között a később részletesebben bemutatásra kerülő 52. (1997) sz. ajánlás (CLRAE), továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R (95) 19. számú, "A szubszidiaritás elvének érvényesítéséről" című ajánlásában hangsúlyozza a decentralizációt, a helyben történő döntéshozatal elvén alapuló közigazgatási struktúrák előnyös voltát.⁵ A dokumentum preambulumban is jelzi, hogy az Önkormányzati Charta 4. cikkének 3. pontjára való tekintettel ajánlja a tagállamok kormányainak a decentralizációt, továbbá megemlíti, hogy a szubszidiaritás elve a tagállamok jogrendszerében kettős dimenziójú: egyrészt segíti a hatalom megosztását a kormányzat különböző szintjein, másrészt a végrehajtás során ellenőrző, kontroll szerepet tölt be. Az ajánlás nem tartalmazza a kisebbség kifejezést, de alkalmazása nem zárja ki kisebbségvédelmi dokumentumként való kezelését.

Az Önkormányzati Charta 8. cikke tartalmaz még egy figyelemre méltó rendelkezést, amely a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét szabályozza. A felügyelet lényege, hogy az állam beavatkozását bizonyos keretek közé kényszerítse azzal, hogy (1. pont) alkotmányos vagy törvényi szinten szabályozott eljárásban lehet gyakorolni, (2. pont) törvényességi, célszerűségi felügyeletet telepít (3. pont), illetve hangsúlyozza, hogy a felügyeletet végző szerv tevékenységének egyenesen arányosnak kell lennie a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

A 8. cikkely az állami beavatkozást szabályozza, de egyúttal az államok örökös félelmét - hogy a decentralizáció szuverenitásuk megsértését eredményezi - is megelőzi, hiszen alkotmányos (vagy törvényi) szintű szabályozást feltételez az önkormányzatokra vonatkozóan is, amely garanciát biztosít az állam politikai berendezkedését illetően.

Az Európa Tanács által létrehozott kisebbségvédelmi egyezményeken, szerződéseken kívül meg kell említeni az Európai Helyi vagy Regionális Közhatóságok Kongresszusának (CLRAE) két soft law jellegű dokumentumát, amelyek szintén a nemzetközi kisebbségvédelmi pozitív jog részét képezik.

Az 52. (1997) sz. határozatban a Kongresszus munkacsoportot hatalmaz fel egy ajánlás elkészítésére, amelyet a Miniszteri Bizottsághoz terjesztenek elő *Területi autonómia és nemzeti kisebbségek* címmel. Így két egymással szoros összefüggésben levő dokumentumról beszélhetünk, ám érdemes a mindkettőben fellelhető - számunkra releváns - elemeket megemlítenünk.

Az 52. (1997) sz. határozat alapja egy 1996. október 24-26-a között Cividale del Friuliban (Olaszország) megrendezésre került konferencia záródokumentuma, amely a határozattal azonos nevet visel: *Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek*.

A 10. pontban a kongresszus kimondja, hogy bizonyos feltételek mellett - például nagy koncentrációban (városban, provinciában vagy régióban) több ember tartozik kulturális vagy nyelvi kisebbséghez - a területi autonómia a szeparatista törekvések megelőzésével hatékony eszköz a kisebbségi probléma megoldására. Továbbá a kongresszus kifejezte azon reményét, hogy olyan régiók, amelyek közvetlenül is érintettek a kisebbségi probléma megoldásában, a már létező területi közhatóságok jogosultságait kibővítik elsősorban a kultúra, nyelv és oktatás területén.

Fentebb említettük, hogy a szubszidiaritás elvének milyen alapvető jelentősége van a kisebbségvédelem, azon belül pedig az autonómiák terén. Az 52. (1997) sz. határozat preambulumban 6. pontja szerint a Kongresszus határozatát az államok belső álláspontjának figyelembevételével teszi, amely szerint a "föderalizmus, regionalizmus és helyi autonómia nem több, mint a szubszidiaritás elvének különböző alkalmazása." Az említett jogelv kettős - állami érdeket és kisebbséget védő - hatása tehát itt is tükröződik, amennyiben az államok elismerik a területi autonómia elméleti alapjaként a szubszidiaritás elvét.

52. (1997) sz. határozatában a kongresszus azzal bízta meg a munkacsoportot, hogy ajánlattervezetében térjen ki az alábbiakra: (a) milyen feltételek mellett lehet egy kisebbségnek önkormányzatot biztosítani, (b) milyen jogosítványokat kell alapvetően biztosítani egy autonóm közhatóságnak, (c) a megegyezéseknek milyen formáját kell tenni annak elősegítésére, hogy a területi autonómia az európai közösségbe való beilleszkedés eszköze legyen [...] (g) a helyi önkormányzatnak milyen formáit kell biztosítani, milyen intézményei legyenek, és az intézmények milyen alapon működjenek, ha földrajzi, gazdasági, szociális vagy történelmi okok miatt a területi közhatóság eltérő etnikai eredetű, vallású, nyelvű és kultúrájú embercsoportból áll.

Ezek alapján a Kongresszus (CLRAE) elfogadta a munkacsoport által kidolgozott ajánlattervezetet a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről. A 43. (1998) sz. ajánlás a Miniszteri Bizottság elé terjeszti az ajánlatot, amely - a címéből fakadóan is - az autonómia témakörrel foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok egyik kiemelkedő helyen lévő része lenne.

Az ajánlásban szereplő kisebbségvédelmi, autonómiát biztosító szempontokat a kongresszus két fő csoportba helyezte: egyrészt speciális védőintézkedéseket sorol fel olyan tagállamok számára, amelyek területén már léteztek területi közhatóságok (A. a-i); másrészt a regionális (ön-)kormányzati szervek létrehozását célul kitűző tagállamok felé ajánl bizonyos intézkedéseket (B. a-d).

Az ajánlások [lásd még Parlamenti Közgyűlés 1201. (1993) sz. ajánlása] tartalmaz(hat)nak konkrét megfogalmazásokat az autonómiával kapcsolatban, bár - mint láttuk - az "autonómia" szónak egy nemzetközi dokumentumba való foglalása is ritka eset. Az elhíresült 1201-es ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolható teljes kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyvtervezet szövegét terjesztette a Miniszteri Bizottság elé. Az ajánlás többnyire az *individuális jogokat, de bizonyos esetekben a kollektív jogokat* (3. §, 9. §, 12. §) *is elismeri*. A dokumentum 11. cikke individuális jogként tartalmazza a *helyi vagy autonóm közhatóságok*, illetve a speciális státus létrehozásához való jogot.

Az ajánlások szerepe elsősorban nem közvetlenül vagyis az általa védeni kívánt jogi tárgyon érvényesül, hanem közvetve, más nemzetközi (esetleg belső jogi) dokumentum részét képezi, vagy hivatkozási alapul szolgálhat. Jelenlegi értesüléseink szerint, a 43. (1998) sz. CLRAE ajánlás a Miniszteri Bizottság asztalán fekszik, vélhetően befagyasztott állapotban.

Az előzőekben leírtak értelmében egyértelműen kijelenthetjük, hogy az ET a nemzeti kisebbségek számára kisebbségi mivoltuknál fogva biztosítja a különböző jogokat, az emberi jogok kategóriája mellett külön nevesítve azokat.

B. 1. *Monitorozás az ET-ben:*

A 1115. (1997) sz. határozat értelmében a Parlamenti Közgyűlés (PKG) állandó bizottságaként 1997. április 25-én kezdte meg munkáját az ún. *Monitoring Committee*. Ezt megelőzően a PKG 1993. júniusában elfogadta a 488. számú rendeletet (order) az *új tagállamok kötelezettségeinek tiszteletben tartásáról*. Az 1994-ben elfogadott 1031. sz. határozat kimondta, hogy minden tagállam részéről elvárt az ET státútum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve más egyezményekben vállalt kötelezettségek számbavétele és tiszteletben tartása. Az eljárást a PKG Jogi és Emberi Jogi Bizottsága végezte a Politikai Bizottság és a *Tagsággal nem rendelkező európai államokkal való kapcsolattartás Bizottságának* (Committee on Relations with European Non-Member Countries) közreműködésével, az érintett tagállamokról egyenként készítve jelentéseket, különös tekintettel az általános kötelezettségekre és a tagállamok által tett egyedi vállalásokra.

Az 508. számú 1995-ben kiadott rendelet hatályon kívül helyezte a fenti ajánlást (488.) és a fenti határozatot (1031.), és az ET minden tagállamára kiterjesztette az ellenőrzési mechanizmust. Egyben lehetőséget adott a Közgyűlés előtti plenáris vitára, illetve az adott tagállam által vállalt kötelezettségek megvitatására. Ugyanakkor a kötelezettségvállalások tartós megszegése esetén a szankciók következő rendszerét állította fel:

1. bizonyos határozat és/vagy ajánlás elfogadása;
2. a nemzeti parlamenti delegációk megbízóleveleinek elutasítása, vagy a jóváhagyott megbízólevelek törlése, érvénytelenítése;
3. egy ajánlás elfogadása, amelyben felkérjük a Miniszteri Bizottságot az Európa Tanács Statútumának 8-9. cikkelyeiben előírt intézkedések meghozására.

A monitorozási eljárás léptéke és hosszú távúsága egy új, állandó, kizárólagos felelősséggel rendelkező bizottság felállítását igényelte. A politikai és földrajzi egyensúly biztosítása, és ekképpen - amennyire lehet - objektív következtetések levonása érdekében a bizottság összetételének szabályai a következők:

1. A Bizottság 65 tagját a különböző földrajzi és politikai szempontok figyelembevételével a PKGY politikai csoportjai közvetlenül delegálják. A PKGY Politikai, illetve Emberi Jogi Bizottságának elnökei szintén tagjai a bizottságnak. A Monitoring Bizottság a vizsgálandó ország tekintetében két tagját nevezi ki "rapporteur"-nek.

2. A Monitoring Bizottság évente köteles beszámolni a közgyűlésnek a monitorozás általános fejlődéséről [Progress of the Assembly's monitoring procedures 1997-1998 (Doc. 8191.), 1998-1999 (Doc. 8359.), 1999-2000 (Doc. 8734.)], és legalább két évente minden monitorozott országról egy jelentést kell benyújtania [például: Honouring of obligations and commitments by Albania (Doc. 7738.), Honouring of obligations and commitments by Romania (Doc. 8040.)].

Általában véve az új ellenőrzési mechanizmus a Parlamenti Közgyűlés azon óhajának kinyilvánításaként értelmezendő, hogy az érintett államokat nemzeti delegációikkal való konstruktív párbeszédre kell támogatni, segíteni demokratikus reformjaik során.

Az 508. sz. rendelet érdekessége, hogy 7. pontja a következőképpen rendelkezik: "A tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az 1201. (1993) sz. ajánlást; a teljes tagságra pályázóknak belépésükkor kötelezni kell magukat a fentiek szerint. Ezen ajánlás tiszteletben tartásának vizsgálata a monitorozási eljárás részét fogja képezni."

Fontos megemlíteni a Miniszteri Bizottság 92. (10) sz. ajánlását a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak érvényesítéséről*, hiszen ez a dokumentum nyíltan kimondja, hogy "az államok nem mindig tartják be a kisebbségeket érintő nemzetközi kötelezettségeiket". Éppen ezért azt indítványozza, hogy az érintett államok vegyék igénybe a rendelkezésükre álló vitarendezési fórumokat a kisebbségek helyzetével kapcsolatos jogviták rendezésére. A Miniszteri Bizottság monitoring munkájának konkrét, kisebbségi problémákra való effektív reagálása minimálisnak tekinthető.

B. 2. A Keretegyezmény végrehajtási ellenőrzési mechanizmusa

A Keretegyezmény végrehajtási ellenőrzési mechanizmusa elsősorban politikai jellegű. Jelzi ezt az is, hogy az ellenőrzés tárgya a Keretegyezményben foglalt jogi normák törvényalkotási és gyakorlati-politikai megvalósításának *elégségessége* ("adequacy of measures"), ami alapvetően politikai jellegű tevékenység. Ugyanakkor meghatározó szempont, hogy a Keretegyezményben vállalt, nemzetközi jogi érvényű kötelezettségek teljesítésének ellenőrzéséről van szó. Továbbá a végrehajtási-ellenőrzési mechanizmus politikai jellegét igazolja az a tény, hogy az ellenőrzés végrehajtásával a Keretegyezmény a Miniszteri Bizottságot bízta meg. Az így létrehozott Tanácsadó Bizottság a Miniszteri Bizottság mellett alárendelt, tanácsadói, véleményező szerepet játszik. E funkciójának ellátásához azonban megfelelő mértékű autonómiát, önállóságot kellett számára biztosítani. A "megfelelő mérték" konkrét értelmezéséről azonban a vélemények jelentős eltérést mutattak.

Az ET Miniszteri Bizottságának mandátuma alapján a feladattal megbízott kormányszakértői munkacsoport (CAHMEC) 1997. júliusi és szeptemberi ülésein befejezte a Keretegyezmény végrehajtás-ellenőrzési mechanizmusával és az abban részt vevő Tanácsadó Bizottság összetételével, működési elveivel kapcsolatos eljárások kidolgozását.

A végrehajtás ellenőrzése a Keretegyezmény előírásai szerint a Miniszteri Bizottság hatásköre. A Miniszteri Bizottság tevékenységét egy független, pártatlan szakértőkből álló szakmai tanácsadó testület, a Tanácsadó Bizottság segíti.

a. *A Tanácsadó Bizottság összetétele.* A Miniszteri Bizottság minden részes állam tekintetében választ egy szakértőt az előterjesztett jelöltek közül (legalább két jelölt állítása kötelező). A jelöltek személyére a részes államok tehetnek javaslatot.

A Tanácsadó Bizottság a Miniszteri Bizottság által megválasztott szakértőkből alakul meg maximum 18 fő részvételével, akik a testület ún. rendes tagjai (ordinary member). Megválasztásuk a jelölések benyújtásának időrendi sorrendjében történik. A megválasztott képviselők automatikusan a TB rendes tagjai lesznek, amíg a szakértők száma nem haladja meg a 18-at. Ezt követően működésbe lép a sorshúzáson alapuló rotációs rendszer.

A testületbe be nem került szakértők az ún. *ad hoc* tagok (additional member). Szerepük, hogy tanácsadóként részt

vegyenek azon ország jelentésének megvitatásában, amely részéről őket megválasztották, de nem rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételi joggal. (Nem rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételi joggal a rendes tagok sem, amikor azon ország jelentése áll megvitatás alatt, amely részéről őket megválasztották.)

A szakértői megbízás időtartama négy év, egyszeri újrjelölési lehetőséggel. A rotációs rendszer későbbi zökkenőmentes működése érdekében az első körben bekerült 18 szakértő közül 9 megbízási időtartamát sorshúzásos alapon hat évre meghosszabbítják.

b. *A Tanácsadó Bizottság működési módozatai.* A részes államok ötévenként küldenek jelentést a főtitkárnak (az első egy évvel az egyezmény hatályba lépése után). A Miniszteri Bizottság a tagállamok jelentéseit továbbítja a Tanácsadó Bizottságnak.

A Tanácsadó Bizottság minden jelentést véleményez. Véleményének kialakítása során a tagállamok jelentésein túl - megkötés nélkül - bármely forrásból származó információt felhasználhat. A Tanácsadó Bizottság által kialakított véleményt és ajánlásokat a Miniszteri Bizottság hagyja jóvá. A részes államoknak tett ajánlások végrehajtásához a Miniszteri Bizottság határidőt jelöl meg, a maguk során a részes államok rendszeres tájékoztatást adnak az ajánlások végrehajtásáról. Az ajánlások végrehajtásának utómunkálatait a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, alkalmankénti utasításai alapján a Tanácsadó Bizottság részvételével is. A Tanácsadó Bizottság javaslatot tehet a Miniszteri Bizottságnak *ad hoc* jelentések bekérésére egyes részes államoktól. Erre sürgős reagálást igénylő, rendkívüli esetekben kerülhet sor.

A Tanácsadó Bizottság rendszeresen tájékoztatja a Miniszteri Bizottságot tevékenységéről. A kormányok jelentéseit a Főtitkár kézhezvétel után nyilvánosságra hozza. A Miniszteri Bizottság a kormányjelentésekkel kapcsolatos következtetéseit, ajánlásait, a Tanácsadó Bizottság véleményét, illetve a részes államoknak a MB ajánlásaival és a TB véleményével kapcsolatos észrevételeit határozatának elfogadása után nyilvánosságra hozza.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

A. 1. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) *mind individuális, mind kollektív jogokat elismer.* Az egyéni jogok meghaladását és - jelentős magyar közbenjárásra - kollektív jogokra való kiegészítését az EBEE/EBESZ kialakulása egyik fontos állomásának lehet tekinteni. A kilencvenes évek elején bekövetkezett szemléletbeli változás azonban nem jelenti az egyéni, illetve kollektív jogok kizárólagos használatát - mint más nemzetközi szervezetnél sem.

Individuális jogokat használ az EBESZ-dokumentáció, ha a kisebbségi jogokat általánosságban említi. Így például az emberi jogi dokumentumoknak kisebbségi jogi részeit összegyűjtő munka is az alábbi címet hordozza: "OSCE Provisions concerning persons belonging to national minorities." Továbbá az egyes EBESZ-dokumentumok alapjául vett nemzetközi egyezmények sem vallják magukénak a kollektív jogokat, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy a Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Az 1989-es Bécsi Dokumentum zárja le az ún. 3. *follow-up* konferenciát, amelynek 16. cikkelye kifejti a lelkiismereti és vallásszabadság, mint a biztonság egyik alapkövének, lényeges elemeit. A dokumentumban nevesített kisebbségi jogok a következő cikkekben találhatók:

- 18. (területen belüli jogok; részletesebben lásd a 3. kérdés megválaszolásánál);
- 19. 21. (egyéb nemzetközi dokumentumokra való hivatkozás);
- 31. (kisebbségek vagy regionális kultúrák egyenlősége);
- 45. (információcsere);
- 58-59. (nyelvi és nyelvi-rokonságú, valamint kulturális jogok).

Külön figyelmet érdemel a Koppenhágai Dokumentum IV. fejezete. A kisebbségeknek nyújtható/nyújtandó jogokat alább, a második kérdés megválaszolásánál kifejthük, ugyanakkor már itt szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy a vizsgált dokumentum az egyéni és a kollektív jogok tekintetében is jelentős fordulatot hoz. A 32. § (6) bekezdése így szól: "Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gyakorolhatják és élvezhetik a jogaikat mind egyénileg, mind közösségben a csoport más tagjaival." Ezzel a bekezdéssel vetették papírra a részes államok a *kollektív jogok*

elismerését 1990. június 29-én.

A. 2. *A kisebbségi kérdést, és ezen belül az autonómiát, az EBESZ az emberi jogok egyik elemeként kezeli. Mégis eltérést lehet megfigyelni például az ENSZ és az EBESZ között ebben a tekintetben, hiszen az EBESZ nem köti oly görcsösen az emberi jogokhoz a kisebbségi kérdést, viszont erőteljesebb politikai felhanggal fogalmazza meg a dokumentumait.*

Az 1990. november 21-én kelt Párizsi Charta egy új Európáért, a jövőbeli tevékenységek vezérfonalaként fogalmazza meg, hogy "a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az univerzális emberi jogok részeként kell tiszteletben tartani."

Mindez elsősorban (1) a nemzetközi "szokás" alapján adódik, amely mára az emberi jogok evidens részeként kezeli a kisebbségi jogot; (2) ugyanakkor nem hanyagolható el az EBEÉ 1975-ben aláírt Helsinkii Záróokmánya sem, amely ún. "kosarakat" állított fel. Az első kosár a biztonság politikai-hadi oldalát tartalmazta, a második kosár az együttműködést részletezte többek között a gazdaság, tudomány, technológia, és a környezetvédelem terén. A harmadik kosár a "humanitárius és egyéb területeken történő együttműködéssel" kapcsolatos kérdéseket gyűjtötte össze. Ez utóbbi csomagba kerülhetett bele a "nemzeti kisebbségek vagy regionális kultúrák" problémaköre.

A Párizsi Charta tartalmazza először azt, hogy milyen jogokat hangsúlyoz ki az EBEÉ/EBESZ, valamint milyen jellegű kisebbségeket ismer el, hiszen ez nagyban meghatározza a szabályozás tartalmi terjedelmét is. Tehát a Charta (és a továbbiakban minden kisebbségi témájú dokumentum) *etnikai, kulturális, nyelvi és vallási jogokról, identitásról* beszél.

A dokumentumok időrendjét követve a nevesített kisebbségi jogok részletesen a következők:

- Helsinkii Záróokmány: *kultúra és oktatás.*

- Bécsi Dokumentum a 3. follow-up találkozóról (1989): *lelkiismereti és vallásszabadság (16. §), egyenlőség (31. §), anyanyelven történő információcsere (45. §), egyéb nyelvi jogok (58. §), saját kultúra fejlesztése (59. §).*

- Koppenhágai Dokumentum (1990): *diszkrimináció tilalma és törvény előtti egyenlőség (31. §), identitás szabad kifejezése és a kultúra fejlesztése (32. §), szabad nyelvhasználat a magán- és közéletben [(32. §(1)), saját oktatási, kulturális és vallási intézmények felállítása és fenntartása [32. §(2)], vallásgyakorlás [32. §(3)], akadály nélküli kapcsolattartás [32. §(4)], az információ szabad áramlása [32. §(5)], szervezetek létrehozása és fenntartása, NGO-ban való részvétel joga [32. §(6)].*

- Párizsi Charta (1990): *az identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel.*

- Genfi Értekezlet (1991): *törvény előtti egyenlőség (I. és IV. rész), közéletben való részvétel és az identitás szabad és megkülönböztetés mentes kifejezése, megőrzése és fejlesztése a törvény előtti teljes egyenlőséggel (II. rész), valamint a IV. részben egy tizennégy pontos fel sorolásban összegzi azokat az eredményeket, amelyeket a részes államok elértek.*

- Oslói ajánlások a nyelvi jogokról (1998): *névhasználat, nyelvgyakorlás, közösségi élet és NGO-k, média, gazdasági élet, közigazgatás, igazságszolgáltatás.*

Külön érdemes kitérni a szervezet által megfogalmazott állami feladatokra, garanciákra. Mivel az EBESZ nem ró az államokra jogi kötelezettséget (mivel nincs kimondott szankciórendszere), politikai kötelezettségként kell értelmezni az államok akaratát (lásd még később: KEK, EU Alapjogok Chartája).

A Bécsi Dokumentum 18. szakasza kimondja, hogy a részes államok "megtesznek minden szükséges *intézkedést* törvényhozási, igazgatási, igazságszolgáltatási és egyéb szinten, valamint *alkalmazzák* a releváns nemzetközi szerződéseket, amelyek rájuk nézve kötelező erővel bírnak."

A Koppenhágai Dokumentum 33. cikkelye szól arról, hogy "[a] részes államok védik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását az ő területükön, továbbá megteremtik az identitás fejlesztésének feltételeit."

A. 3. *Az autonómia megjelenik az EBESZ dokumentumaiban, legalábbis oly módon, hogy a tagállamok "számot vetnek vele", mint egy lehetséges eszközzel. Külön fajtáit nem nevezi meg e jogintézménynek, de (mint a legtöbb*

nemzetközi irodalom) alapvetően a területi autonómia fogalmával operál.

A Helsinki Záróokmányban felfedezhető egy fordulat, amely végigvonul a későbbi EBESZ-dokumentumokon is (például az 1989-es Bécsi Dokumentum 18. szakasza). A fordulat az identitás, a kultúra, oktatás megőrzését (...) a területükön belül hangsúlyozza.

A Koppenhágai Dokumentum 35. szakasza kiemelkedő jelentőségű az autonómia tekintetében, mert ritka ezen jogintézmény *expressis verbis* történő megfogalmazása. Az említett cikk így szól: "A részes államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát a közéletben való hatékony részvételre, beleértve azon ügyekben való részvételt is, amelyek az ilyen kisebbségek identitásának megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatosak. A részes államok tudomásul veszik, hogy a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtéséhez - mint e célok elérésének egyik lehetséges módja - *megfelelő helyi vagy autonóm igazgatást hoznak létre*, amely igazodik a kisebbség speciális történelmi és területi körülményeihez, valamint az érintett állam politikájához."

Harmadsorban meg kell említeni az 1991-es genfi értekezletről készült jelentést, amely - mint fentebb említettük - tartalmaz egy tizennégy pontos felsorolást, összegezvén azokat a lehetséges kisebbségvédelmi eszközöket, amelyeket a részes államok egy része mára már megvalósított - utat nyitva ezzel a mintaként való felhasználásra olyan államok számára, amelyek el vannak maradva a nemzeti kisebbségek problémáinak megoldása terén.

Az említett felsorolás harmadik és negyedik pontja tartalmaz számunkra releváns eredményeket:

3. pont: helyi és autonóm igazgatás úgy, mint autonómia területi alapon, beleértve a tanácsadó, törvényhozó és végrehajtó testületeket, amelyeket szabad és periodikus választásokon jelölnek ki.

4. pont: egy kisebbség öngazgatása az identitás megőrzésének aspektusából, olyan esetekben, amikor a területi alapú autonómia nem alkalmazható.

B. 1. *Az EBESZ keretén belül megvalósult kisebbségvédelmi intézmény a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos (Főbiztos) Hivatala.* Az 1992. július 10-én kelt Helsinki Dokumentum felállítja a Főbiztos intézményét. A széket 1993. január 1-én a gazdag tapasztalatokkal rendelkező Max van der Stoel foglalta el elsőként, aki korábban parlamenti képviselő, Hollandia külügyminisztere, majd az ENSZ-be delegált állandó képviselő volt.

A nemzeti kisebbségeket érintő feszültségek lényegére összpontosítva a főbiztos független, pártatlan és együttműködő szereplőként közelíti meg a kérdéskört. Hivatala szerint nem felügyelő szerv, de a Főbiztos az adott ügyre vonatkozó ajánlásainak elvi elemzési keretétől és megalapozásául a tagállamok által elfogadott nemzetközi normákat alkalmazza.

A dokumentum a tisztség létrehozatalának alapjaként azt jelöli meg, hogy az legyen "a lehető legkorábbi stádiumban való konfliktus-megelőzés intézménye." (II 2. §) Kimondja továbbá, hogy függetlenül és pártatlanul dolgozik. A tisztséget betöltő személyére vonatkozóan a 8. § leszögezi, hogy "a Főbiztos hosszú szakmai gyakorlattal rendelkező kiváló nemzetközi személyiség kell legyen, akitől a funkció pártatlan betöltése várható."

A 9. § a tisztség betöltésére ad utasításokat: a Tanács konszenzussal választja meg három évre, amely még egyszer három évre meghosszabbítható. A Főbiztos tisztségének költségvetését a varsói emberi jogi iroda (ODIHR) határozza meg, a részleteket a Gazdasági Bizottság dolgozza ki, a költségeket pedig a részes államok állami költségvetése fedezi.

B. 2. *A Főbiztos eszközei: jelentésrendszer, információgyűjtés, utazás, értelmezés, ajánlások készítése, valamint az érintett államok közötti közvetítés.* A Helsinki Dokumentum két feladatot szab a Főbiztosnak: az egyik a korai jelzés (early warning), a másik a korai cselekvés (early action). Ezzel függ össze a fentebb idézett 2. §, amely a tisztség megalkotásának okát jelöli meg: "intézménye a lehető legkorábbi stádiumban történő konfliktusmegelőzésnek."

A dokumentum a két feladatkör mentén csoportosítja a Főbiztos lehetőségeit és eszközeit: (1) *korai jelzés (early warning)*: információt gyűjt és fogad a kisebbségekről, a pártok szerepének, valamint a fejlemények természetének és a lehetőségeknek a felbecsülése a lehető legkorábbi stádiumban, mindezek elősegítése érdekében hivatalos látogatást is tehet az adott részes államba; (2) *korai cselekvés (early action)*: lehetősége van adott esetben a soros elnökkel (Chairman in Office) való konzultációra, aki majd további megbeszéléseket folytathat (bizalmasan) az állammal, lehetősége van továbbá az adott államba utazni és ott - első kézből értesülve a helyzetről - szigorúan bizalmas jelentést készíteni az elnöknek. Az utazás részletes szabályait a 27. szakasz tartalmazza.

A riport- vagy jelentérendszer külön említést érdemel, hiszen ennek keretében (23a. §) információkat gyűjthet és beszerezhet (1) a kisebbségek helyzetéről, (2) a pártok szerepéről, (3) a média és (4) az NGO-k helyzetéről. Kifejezetten kisebbségi témájú jelentéseket szerezhethet be pártoktól, amely jelentéseknek szigorú alaki és tartalmi kötöttségeik vannak: egyrészt írásbeli forma kötelező (címezés és aláírás is teljes), másrészt egy valóságos áttekintést kell adnia a fejleményekről és a kisebbségek helyzetéről, nem régebbi, mint 12 hónapos időintervallumban.

A gyakorlatban azonban Max van der Stoep kevésbé élt a fent felsorolt eszközökkel, inkább olyan lépéseket tett, amelyek nem következtek egyértelműen mandátumából. Ilyen volt a kisebbség és a többség, illetve a szomszéd államok közti *közvetítés*, a nemzeti törvényjavaslatok szakértői *véleményezése*, a *jószolgálat*, *javaslattevés*, illetve a kisebbségvédelmi dokumentumoknak (hágai, oslói, lundi ajánlások) *kommentárokkal* való ellátása.

Közép-Európai Kezdeményezés

A Közép-Európai Kezdeményezés (KEK) keretében megvalósuló kisebbségvédelemről a megadott szempontok szerinti, de egy általános áttekintést nyújtunk. Mindezt az indokolja, hogy csak egyetlen dokumentum elemzésére kell vállalkoznunk.

A KEK 16 térségbeli ország kötetlen hálózata, amely nem intézményesült. Legfontosabb funkciója, hogy lehetőséget biztosítson a térség legfontosabb kérdéseiről, problémáiról való kötetlen eszmecserekre, együttgondolkodásokra.

A tagállamok között találunk olyan államokat, amelyek teljes jogú tagjai az Európai Uniónak, mások egyelőre társult tagok, megint mások pedig csak nemrég fordultak az euroatlanti integráció irányában. A KEK fontos kapcsolódási pontot jelent ezen kevésbé előrehaladott állapotban lévő országok számára, hiszen Olaszország és Ausztria részvételével közvetlenül az EU-ba nyerhetnek bepillantást, míg a már társult államoktól fontos információk, tapasztalatok beszerzésére nyílik lehetőség. Mindezek tudatában a KEK semmi esetre sem tekinthető az integráció előszobájának, sokkal inkább olyan terepnek, ahol a sokszínű szervezetek tagjai együtt gondolkodhatnak, együtt készülhetnek föl a térségbeli problémák kezelésére, és elleshetnek egymástól különböző állampolitikai technológiákat(?).

A KEK keretében mintegy 16-18 munkacsoport dolgozik a legkülönbözőbb területeken (például: mezőgazdaság, gazdasági szféra, civil társadalom, telekommunikáció, kultúra, energetika, környezetvédelem, tudomány és technológia, turizmus stb.). A kisebbségekkel foglalkozó munkacsoport (Working Group on Minorities) 1990-től létezik. Legfontosabb eredményeként az 1993. március 23-án Budapesten tartott konferencia említhető, amelyen a tagállamok elhatározták egy, a kisebbségi jogok védelméről szóló okmány megalkotását. A munkabizottság 1993. júniusa és 1994. szeptembere között tizenegy ülést tartott, amelyen szakértői révén az Európa Tanács is képviseltette magát. (Ezzel szinte párhuzamosan haladtak az ET-ben a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény előkészületei.) 1996 végére készült el a *kisebbségi jogok védelméről szóló okmány* (CEI Instrument for the Protection of Minority Rights).

Az okmány jellemzésekor rögtön az elején célszerű leszögezni, hogy ez nem egy jogilag kötelező erejű dokumentum, sokkal inkább egy politikai deklaráció/nyilatkozat, amely egyértelműen az emberi és kisebbségi jogok nemzetközileg elfogadott elvein alapul. Mint nemzetközi politikai dokumentum párhuzamba állítható az EBESZ hasonló politikai kötelezettségvállalást tartalmazó dokumentumaival. Már a preambulum megemlíti, hogy az okmány az ET- és az EBESZ-dokumentumok felhasználásával (például: az 1201-es ajánlás, illetve a Koppenhágai Dokumentum), valamint ezen szervezetekkel való szoros együttműködés eredményeként jött létre. Mindezt nem is lehetne letagadni, hiszen az ET Keretegyezménye és az Okmány között sok a szöveg szerinti hasonlóság.

Az 1. cikk rögtön meghatározza, hogy az okmány alkalmazásában a "national minority" kifejezés olyan *csoportot* jelent, amely "számbelileg kisebb az állam többi lakosához képest, akik szintén az adott állam állampolgárai, ugyanakkor *etnikai, vallási, nyelvi* sajátosságuk megkülönbözteti őket az ország többi lakosától, és kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésének akarata vezérli őket." Fontos megjegyezni, hogy a kisebbségvédelmi dokumentumok közül csupán néhány tartalmazza a kisebbség definícióját, tehát a KEK Okmány e tekintetben is élen jár.

Az okmányban lefektetett főbb jogok a következők:

- nemzeti kisebbséghez való tartozás szabad vállalása;

- az anyanyelv szabad használata a köz- és magánügyekben;
- a névhasználat az anyanyelv nyelvtani szabályai szerint;
- az anyanyelven való tanulás joga;
- politikai párt alapításának joga;
- az anyaállammal való kapcsolattartás joga. (...)

Ezek a jogok úgy jelennek meg az okmányban, mint amelyekre a kisebbségnek kisebbségi mivoltánál fogva joguk van. Ugyanakkor felsorol olyan jogokat is, amelyeket az adott államnak kell(ene) biztosítani:

- A 3. cikkben az államok elismerik, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nek joguk van *emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik* egyéni vagy másokkal közösségben történő gyakorlására. Ezek a személyek az okmányban biztosított egyéb jogokat szintén egyénileg vagy másokkal közösségben gyakorolhatják.

- A 4. cikkben az államok biztosítják az etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitás kifejezéséhez, megőrzéséhez, fejlesztéséhez való jogot.

- A 6. cikk szerint az államoknak minden intézkedést meg kell tenniük az erőszak, a nemzeti, faji, etnikai, vallási diszkrimináció és gyűlölet ellen.

- A 16. cikkben az államok elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát, hogy saját kulturális és vallási intézményeket, szervezeteket alapítsanak. (...)

- A 22. cikk hangsúlyozza a közügyekben való részvétel jogát.

- A dokumentum felismeri a romák különleges helyzetét, és ennek megfelelően külön cikkelyben foglalkozik jogaikkal.

A kisebbségek szempontjából minden vitát kizárva az okmány 12-13. cikkei a legbőkezűbbek. Ezek szerint ugyanis, ha egy bizonyos területen a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek száma a legutóbbi népszámlálás szerint jelentős szintet ér el, akkor ezeknek a személyeknek joguk van arra, hogy - amennyiben a nemzeti törvényhozás ezt lehetővé teszi - használják saját nyelvüket mind szóban, mind írásban az adott terület hatóságaival való kapcsolataikban. Ezek a hatóságok, amennyire lehetséges, ugyanezen a nyelven válaszolhatnak. Az okmány ezen rendelkezése tehát kimondva kimondatlanul *egy speciális, nyelvi terület felállítását teszi lehetővé*, természetesen a nemzeti törvényhozás rendelkezéseire való tekintettel. A dokumentum ugyanakkor kerüli az autonómia jogintézményét.

A 13. cikk rendelkezése alapján az államok nemzeti törvényhozásukkal összhangban megengedhetik, hogy a szomszédos vagy más érdekelt államokkal kötött bilaterális megállapodás alapján az előbb említett területen a helységnevek, utcanévek, más topográfiai jelek, jelzések két- vagy többnyelven legyenek feltüntetve. A privát jelek, kiírások vagy más hasonló információk kisebbségi nyelven való feltüntetése nem képezheti megszorítások, korlátozások tárgyát.

A KEK érdemi kisebbségvédelmi tevékenysége egyelőre a konferenciák szervezésében, illetve az összehasonlító jogi adatgyűjtésben merül ki. Hiába tehát a dokumentumban szereplő erősebb megfogalmazás, ha a tagállamok egy részére jellemző politikai akarathány miatt nem tud érdemi lépéseket tenni.

Összegzésként megállapítható, hogy a KEK-okmány a kisebbségi jogok nemzetközileg elfogadott alapelvein alapuló, azokkal nagymértékben megegyező komoly dokumentum, amelynek a jelentőségét viszont semmi esetre sem szabad túlhangsúlyozni. Az Okmány az emberi jogok mellett és nem azok keretében biztosít különböző jogokat a nemzeti kisebbségek számára. Mint politikai kötelezettségvállalás jogilag nem kötelező, ugyanakkor - aláírás esetén - rendkívül nehéz kibújni a politikai kötelezettség alól, hiszen az a demokrácia működését kérdőjelezné meg (lásd az EU Alapjogi Chartájáról leírtakat). Az Okmány politikai természetéből adódóan nem tartalmaz kontrollmechanizmussal kapcsolatos előírásokat, ehelyett a Kisebbségi Munkacsoport követi figyelemmel az Okmányban lefektetett célok megvalósulását. A Munkacsoport munkája nem elszámoltató jellegű, hanem inkább párbeszédés fórum.

Európai Unió "Alapjogok Chartája"

Az Európai Unió nem foglalkozik kisebbségvédelmi kérdésekkel. Az alapjogi Charta előkészületének folyamán (a 2000. június 19-i brüsszeli konzultáción) a társult tagállamok közül Magyarország és Szlovénia hiányolták a kisebbségi jogok deklarálását, illetve annak szándékát. Ez indokolja, hogy a Chartával kapcsolatos kisebbségi kérdések a dolgozatban megemlítésre kerüljenek.

A Charta létrehozásának célja azon hiányosságnak a pótlása, miszerint az Európai Unió (EU) égisze alatt még nem született olyan egyezmény, szerződés vagy jogszabály, amely az alapvető jogokat összefoglalva rögzítené. Az európai alkotmányozás, illetve ennek részeként az alapjogi Charta kidolgozása nem új gondolat, de igazi lendületet a Balkánon lezajló véres konfliktusok, illetve a jelenlegi osztrák kormány megalakulását követően kapott.

Az 1999 júniusában megrendezett kölni csúcs elnökségi következtetései deklarálják, hogy az alapvető jogokat egyetlen egyezményben, Chartában kell rögzíteni. Kölnben döntés született a Charta tartalmi elemeiről, kidolgozásának és elfogadásának menetéről és feltételeiről. Eszerint a Charta az Európa Tanácsnak (ET) az *Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményében* (Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbiakban: EJEE) garantált, és a tagállamok közös alkotmányos tradícióiból eredő alapvető jogokra és szabadságokra, valamint az eljárási jogokra fog épülni. Emellett tartalmazni fogja a csak az EU polgárait megillető alapvető jogokat, valamint az Európai Szociális Chartában és a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Chartában deklarált gazdasági és szociális jogokat.

Ezt követően 1999. december 17-én megalakult a magát hivatalosan is Konventnek ("Convention") nevező testület, amelynek elnöke a Német Szövetségi Köztársaság volt elnöke, Roman Herzog. A testület 2000. október közepéig öt formális ülést tart, de emellett informális ülések keretében gyakorlatilag folyamatosan dolgozik.

2000. június 19-én a társult országok képviselőinek részvételével konzultációra került sor Brüsszelben, ahol a résztvevők különböző problémákra világítottak rá:

- (1) A Charta jogi státusa nem rendezett, így nagyban befolyásolhatja a dokumentum jövőjét az, hogy politikai nyilatkozatként vagy jogilag kötelező érvényű szerződésként kerül majd elfogadásra, vagy esetleg előbb politikai nyilatkozatként, amely fokozatosan alakulna át jogi kötelezettséggé.
- (2) Csehország a konzultáción élesen kifogásolta, hogy a tervezet kevés új elgondolást tartalmaz, és nincs kizárva a strasbourgi és a luxemburgi bíróságok hatásköri összeütközése sem.
- (3) Több állam jelezte, hogy esetleg az ET által már évtizedekkel ezelőtt felállított - és mindmáig hibátlanul működő - rendszert ismételnék meg, nem beszélve a két bíróság fent említett hatásköri összeütközéséről.
- (4) A kisebbségi jogok deklarálásának hiányát Magyarország és Szlovénia jegyezte meg. Arra a kérdésre, hogy a nemzeti kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalmán túl többletvédelmet (ún. pozitív kisebbségvédelmi jogokat) kívánának-e bevezetni, mindkét ország igenlően válaszolt. Meg kell említeni, hogy a találkozón a kisebbségi jogok Chartába foglalása nem élvezett többségi támogatást.

Az EU tagállamai hangsúlyozták, hogy a Charta nem eredményezheti az EU hatáskörének bővítését, valamint az ET vonatkozó egyezményeire tekintettel kiemelték a megkettőzés elkerülésének szükségességét.

Nem kimerítő jelleggel, de érdemes végignézni az EJEE és a születendő Charta rendelkezéseit. A Charta cikkei három kategóriába sorolhatók:

1. Jogok és szabadságok (23 cikk);
2. EU Polgári jogok (10 cikk);
3. Szociális és gazdasági jogok/célok (18 cikk).

Az első fejezetcímet összehasonlítva az EJEE-vel, a Charta pusztán az alábbi területeken nevesít többletjogokat:

- az integritás tiszteletben tartásához való jog;

- a védelemhez való jog;
- az információkhoz való hozzájutás joga;
- adatvédelem;
- menedékjog és kitoloncolás.

Tekintettel az EU-ban meghatározó politikai hatalmakra, az ún. pozitív kisebbségvédelmi rendszer dokumentumba történő beépítése egyáltalán nem garantált. Nem szükségszerű továbbá a kisebbségi jogot az emberi jogok esernyője alá helyezni, tekintettel arra, hogy a hasonlóságok mellett jelentős különbségek is rejlenek a kettő között, valamint az emberi jogok végrehajtó mechanizmusa (bíróság, bizottság stb.) túlterheltsége miatt nem képes a kisebbségvédelmet kellő módon ellátni. Mindazonáltal érdemes szem előtt tartani, hogy, amennyiben a Chartából kötelező érvényű jogi norma lesz, a kisebbségek védelméről (nyelvi, vallási stb. jogok) szóló cikkely(ek) nélkül a határon túli magyar nemzeti közösségek jogai sem gyarapodnak!

Következtetések

A főbb nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi mechanizmusának áttekintése után a leírtak tanulságaként szerény kísérletet teszünk bizonyos következtetések levonására. Mindezt a határon túli magyar nemzeti közösségek érdekeinek szem előtt tartásával kell tennünk.

Az elemzett nemzetközi szervezetekben megmutatkozó lehetőségek áttekintése során arra a következtetésre jutottunk, hogy a kisebbségi problémák hatékony megoldásához elsősorban nem az *Egyesült Nemzetek Szervezete* - bármennyire is a legtekintélyesebb nemzetközi szervezet - járul hozzá. Az ENSZ tekintélyes szervezeti és feladatköri méreteit figyelembe véve meg kell jegyeznünk, hogy elsősorban olyan emberi jogi kérdésekkel foglalkozik, amelyek súlyuknál fogva veszélyeztethetik a (világ)békét, mint például: népiirtás, menekültáradat, míg az olyan relatíve kisebb horderejű, de a mindennapokban felvetődő kérdések, mint például a kétnyelvű bizonyítványok ügye, kevésbé tarthatnak igényt az államok érdeklődésére. A hat éve működő Kisebbségi Munkacsoport még olyan kezdetleges problémákkal küszködik, mint a kormányok érdeklődésének felkeltése a munkában való részvétel iránt. A Munkacsoport működésében több hátráltató, illetve lassító tényező is közrejátszik. Ilyen például az államok inaktivitása (alulreprezentáltság, a kisebbségeket sértő politikájuk elleni vádak alóli általános érvényű kibújás), illetve a rövid ülések és a sok NGO részvétele, mely utóbbi miatt ritkán és kevesebb figyelmet tudnak fordítani az egyes tényleges kisebbségi problémával hozzájuk forduló közösségekre. Ezért is éri ezt az intézményt a "nehézkesség" vádja. Mindazonáltal komoly eredményként könyvelhető el, és komoly lehetőségként értelmezhető, hogy az NGO-k is megjelenhetnek egy rangos ENSZ-szerv előtt, és ez az intézmény világméretű fórumot biztosít számukra.

Az ENSZ - a fent elmondottak értelmében - nem képes az ún. "kényes" kérdésekben fokozottan erőteljes kisebbségvédelmi megnyilatkozásokra, amihez még az is hozzájárul, hogy a politikai nagyhatalmak véleményének erős dominálása határozza meg a kisebbségvédelem irányait.

Mivel az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* szankciórendszer híján nem jogi kötelezettségeket ró az államokra, az állami aláírásokat politikai kötelezettségvállalásként kell értelmezni. Az EBESZ szemléletét elsősorban biztonságpolitika-központúság jellemzi, amely alapján a kisebbségi problémákat annak érdekében kell megoldani, hogy az érintett államok területén a biztonság garantálva legyen.

Az EBESZ égisze alatt létrehozott Kisebbségi Főbiztos jogintézménye kapta feladatul az állam és a területén élő kisebbség(ek) közötti válságok mielőbb történő megoldását, illetve a megoldáshoz vezető ösvény feltárását. A biztonságpolitika-központúság miatt (szintén) nehéz ún. kisebb léptékű, de a kisebbségek mindennapját megfertőző kérdéseket a Főbiztos elé vinni (mint például nyelvhasználati problémák vagy közigazgatási visszasságok).

Az elszakított magyar nemzeti közösségek szempontjából is rendkívül figyelemreméltó, hogy a szervezet a kisebbségi jogok terén bőkezűnek mutatkozik, hiszen az individuális jogok mellett kollektív jogokat is elismer és megkíván, valamint *expressis verbis* nevesíti a "megfelelő helyi vagy autonóm igazgatás létrehozatalához" való jogot.

Az *Európa Tanács* az a nemzetközi szervezet, amely a kisebbségeket elsősorban kisebbségi mivoltuk miatt vizsgálja. Elismeréssel kell adózni az ET égisze alatt megalkotott kisebbségvédelmi dokumentumok előtt. Helyes az a felismerés, amely szerint szükség van a nemzetközi szerződések hatékony ellenőrző rendszereire, hiszen minél egyértelműbb és következetesebb az ellenőrző mechanizmus, annál inkább lehet számítani a kötelezettségek korrekt

betartására. Egy nemzetközi szerződés valódi érdemei csak annak végrehajtása során igazolódhatnak be. (Kovács Péter)

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye által létrehozott jogorvoslati rendszer nem a kisebbségekre specializálódott. Mindezt az a néhány jogeset támasztja alá, amelynek kisebbségi vonatkozása van. Mindazonáltal az Emberi Jogok Európai Bírósága 1999. december 16-án a *Serif c. Greece* ügyben kisebbségbarát, és pedig kisebbségi autonómiabarát ítéletet hozott. Az ítélet hatására a habozó Miniszteri Bizottság részéről egyértelműbb állásfoglalások várhatók. Ez növeli az esélyét annak, hogy a Nyelvi Charta és a Keretegyezmény szakértői bizottságaiban elkészülő szakmai álláspontok ne lúgozódnak ki az MB előtt.

Az autonómia szempontjából rendkívül jelentős a CLRAE dolgozatunkban elemzett két *soft law*-jellegű ajánlása, sajnálatos azonban, hogy több mint két éve a Miniszteri Bizottság asztalán fekszik, és még mindig kérdéses, hogy az államok mikor fogadják el élő, elismert, alkalmazandó dokumentumként. Az ET a dolgozatban bemutatott lehetőségek közül elsősorban a pedagógiai típusúakkal él, nem pedig a szankcionáló jellegűekkel.

Véleményünk szerint üdvös lenne, ha a nemzetközi szervezetek azon szervezeti egységeiben, ahol az NGO-k is megjelenhetnek és hallathatják hangjukat, a határon túli magyar érdekképviseletek is többször, rendszeresebben emelkednének szólásra.

A magyar nemzeti közösségek nagyrészt már túljutottak a már bevált autonómia-modellek tanulmányozásán, sőt konkrét tervezetek is megfogalmazásra is kerültek. A feladat ezeknek a többségi államokkal való elfogadtatása. Nagyban nehezíti ezt a szándékot, hogy Magyarország szomszédos államai mindegyik elemzett nemzetközi szervezet által megfogalmazott kötelezettségek vállalása tekintetében elmaradottabbak, mint az integrációs folyamatban élen járó visegrádi országok.

Több közép- és kelet-európai állam még mindig félve tekint az autonómiára, mert valamiféle fenyegetettséget lát benne a területi integritására nézve. Az elmúlt évtizedben a térségben létrejött és/vagy megerősödött nemzetállamok(?) a kollektív, illetve területi alapú kisebbségi jogokat igyekeznek elkerülni és hatástalanítani.

Bizonyos tekintetben az állam nem tudja kikerülni a területiség követelményét, ha az adott kisebbség történelmi vagy egyéb okok miatt elválaszthatatlan régiójától, és a dolgozatban említett identitást csak a terület figyelembevételével lehet előmozdítani. A határokon kívüli magyarlakta régiókban hangsúlyozott elv, miszerint az identitás gyökere az a terület, amelyen a kisebbség él, és amely identitás oktatása, fejlesztése a mindennapok küzdelme. A magyarlakta régiók területi autonómiáért vívott harca nemcsak a kisebbségi követelések hierarchiájának következő lépcsője, hanem a földrajzi egységek kultúrakoncentráló és identitásformáló szerepe, amelyet - mint azt magunk is több helyen tapasztaltunk - az adott területen élő többségi lakossághoz tartozó állampolgár is többnyire pozitív hatásként él meg.

Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy tisztességes kisebbségpolitika csak jogállami keretek között valósítható meg, olyan keretek közt, ahol a tolerancia mindenekelőtt elsőbbséget élvez. Az autonómiatörekvésekről pedig általában elmondható, hogy a jövőben (is) elsősorban belső, avagy *alkotmányjogi* megoldásra várnak, a nemzetközi jog szerepe tulajdonképpen jelenleg az asszisztálás és támogatás.

Irodalom

Ayton-Shenker, Diana: *The Challenge of Human Rights and Cultural Diversity*. Kézirat, 1998.

CEI Instrument for the Protection of Minority Rights.

CEI Political Addionality.

Charter of Paris for a New Europe.

CoE CLRAE Resolution 52 (1997) on "Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities".

CoE CLRAE Recommendation 43 (1998) on Territorial Autonomy and National Minorities.

CoE CM Recommendation (95) 19 on the Implementation of the Principle of Subsidiarity.

Concluding Document of Budapest.

Concluding Document of Vienna: The Third Follow-up Meeting.

CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change.

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.

Gazdag Ferenc-Kovács Péter: *Európa Tanács*. SVKI (Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet), Bp. 1999.

Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe.

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.

Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről.

Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Bp. 1996.

Kovács Péter: *Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése*. Kisebbségpolitikai Döntés-előkészítő Tanulmányok 6. sz. Bp. 1998.

Order No. 508 (1995) on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe.

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája.

Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities.

UN Resolution 1514 (XV of 14. December 1960, containing the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.

UN Resolution 47/135 (3 February 1993) Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

UN Resolution 47/16 (10 February 1993) Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples by the Specialized Agencies and the International Institutions Associated with the United Nations.

UN Resolution 47/137 (1 March 1993) Alternative Approaches and Ways and Means within the United Nations System for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms. The United Nations and Human Rights.

Jegyzetek

¹ Bonyolult gondolatmenetünk alapvető indíttatása az volt, hogy kiemeljük a határokon kívüli magyarlakta régiókban hangsúlyozott elvet, miszerint az identitás gyökere az a terület, amelyen a kisebbség él, és amely identitás oktatása, fejlesztése a mindennapok küzdelme. A magyarlakta régiók területi autonómiáért vívott harca nemcsak a fentiekben érintett kisebbségi követelések hierarchiájának következő lépcsője, hanem a földrajzi egységek kultúrakoncentráló és identitásformáló szerepe, amelyet - mint azt magunk is több helyen tapasztaltuk - az adott területen élő többségi lakossághoz tartozó állampolgár is pozitív hatásként él meg.

² Nem hivatalos fordítás. Az idézeteket a továbbiakban a szerzők az angol nyelvű eredeti szöveg alapján fordították.

³ Az „önrendelkezés” *terminus technikusát* a továbbiakban - mély elméleti értekezés igénye nélkül - az „önkormányzás” és „önigazgatás” szinonimájaként értelmezzük, amelyek alapelemei lehetnek a kisebbségi autonómiának.

⁴ Kovács Péter tudományos munkásságának eredményeit bemutató tézisek. Kézirat. Miskolc, 1997. 19.

⁵ Kovács Péter: *Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése*. Kézirat, EÖKKI, 6. sz. füzet. 1998. 9.

- Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?
- Bakk Miklós: A menekülőparadigma
- Bauer Tamás: A státustörvény: kisebbségvédelem helyett "nemzetpolitika"
- Bíró Béla: Megkülönböztetett diszkrimináció?
- Bodó Barna: Eseménytörténet és szellemrajz
- Borbély Zsolt Attila: A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír
- Brigid Fowler: Hozzászólás Kántor Zoltán vitaindító írásához
- Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései
- Németh Zsolt: A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében
- Tabajdi Csaba: A kedvezménytörvény 1989-ben kezdődött a kisebbségi rendszerváltozás folyamatában
- Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem
- Plugor Magor: A státustörvény vitája a Magyar Hírlapban
- 2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról
- A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról
- A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata
- John Hutchinson: Etnicitás és modern nemzetek
- Bárdi Nándor - Kovács Éva - Misovicz Tibor: Politikai attitűdök, nemzeti önképek az erdélyi magyarság körében (1997)
- Fráter Olivér: Kivándorlás és menekültügyi kérdés a székelyudvarhelyi református egyházközség számadatai tükrében (1908-1936)
- Kántor Zoltán: Az RMDSZ és a romániai magyar társadalom: alternatívák vagy kényszerpályák?
- Salat Levente: Javaslat a romániai magyar kisebbségi társadalom intézményes keretének megreformálására
- Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról
- Alt Mónika - Boga Emese: Se vele, se nélküle
- Csata Zsombor: A politikai-adminisztratív elit változásai Csíkszeredában
- Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék