

Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek

A tagállamok különböző felfogást vallanak a kisebbségvédelemről és eltérőek a nézeteik az érintettség kérdésében is. Mindezek következtében kisebbségvédelmi konszenzus nem alakulhatott ki. A kisebbségvédelem elé tornyosuló akadályokat és a konszenzus kialakulásának elmaradását csak akkor érthetjük meg, ha röviden vázoljuk az egyes tagállamok kisebbségpolitikáját.

*Az Európai Unió tagállamainak kisebbségpolitikája
Franciaország*

A közös kisebbségvédelmi jogszabályok elfogadásának legnagyobb akadályát Franciaország képezi. Franciaország ugyanis az Európai Unió egyetlen olyan tagállama, amely elvben és teljes egészében tagadja kisebbségek létét a saját területén. A valóságban azonban Franciaország területén is léteznek kisebbségek. 1986-ban a Regionális Nyelvek és Kultúrák Bizottsága a következő, az országban beszélt nyelveket sorolta fel: elzászi (1 300 000), baszk (80 000), breton (600 000), katalán (100 000), korszikai (70 000), flamand (80 000), okcitan (1 500 000). A francia jogfelfogás tehát regionális nyelvekről és dialektusokról beszél, de nem ismeri és nem fogadja el a kisebbség fogalmát. E felfogás az 1789. évi francia forradalomra vezethető vissza, amely kinyilvánította a Köztársaság oszthatatlanságát és minden állampolgár egyenlőségét. Ezt az elvet Franciaország alkotmánya a következőképpen rögzíti: „Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Biztosítja valamennyi polgár törvény előtti egyenlőségét származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül. Tiszteletben tartja mindenki hitét.” (2. cikk 1. bekezdés). Az Alkotmány védi tehát a vallási kisebbségeket, de az etnikai és nemzeti kisebbségeket nem említi. 1992. júniusában pedig az 1992. február 7-i Európai Unió Szerződés ratifikációja kapcsán a következő mondatot is beiktatták az Alkotmányba: „A Köztársaság nyelve a francia.” (2.

cikk. 2. bekezdés), ami világosan jelzi, hogy Franciaországban nem kívánnak más nyelveknek szerepet tulajdonítani. Franciaország aláírta az 1966. évi Polgári és politikai jogok egyezségokmányát, de annak ratifikálásakor a francia kormány az Alkotmány fent idézett cikkelyére hivatkozva közölte, hogy annak a kisebbségek jogaira vonatkozó 27. cikkelye a Francia Köztársaság esetében nem alkalmazható. Franciaország állandó képviselője 1976-ban az ENSZ-ben F. Capotortinak a kisebbségekről szóló tanulmányával kapcsolatban kijelentette: „A francia Köztársaság az Alkotmányból kiindulva nem ért egyet a tanulmány elveivel. A francia nép nem ismer el különbségtételt etnikai jellemzők alapján, és ennél fogva bármely kisebbségfogalmat visszautasít.”¹ Franciaország az ENSZ Emberjogi Bizottságában is azt az álláspontot képviselte, hogy területén nincsenek kisebbségek, tehát a kisebbségi kérdésben nem érintett. Ez az elv határozza meg napjainkban is Franciaország magatartását a nemzetközi kisebbségvédelmet illetően. Franciaország tehát olyan központosított állam, amely a történelem folyamán sikeresen asszimilálta kisebbségei legjelentősebb részét és a perifériákon még meglévő kisebbségeit ma sem részesíti védelemben.

Az egyetlen kivételt Korzika szigete képezi, amelynek széles körű területi-közigazgatási autonómiát biztosít. Korzika státusa szerint a „korzikai területi közösség” saját Területi Gyűléssel és kormányyszerű végrehajtó hatalommal, Végrehajtó Tanáccsal rendelkezik. Az 1991. évi Korzika Statutum a szigetet Franciaország olyan területi egységévé nyilvánítja, amely önmagát igazgatja. Jogosítványokkal rendelkezik az oktatásügy, a regionális fejlesztés, a környezetvédelem és a kultúrpolitika területén, Területi Gyűlése azonban nem hozhat törvényeket. A Korzika autonómiájára vonatkozó törvény vitájakor a francia alkotmánybíróság a fent vázolt jogfelfogás értelmében alkotmányellenesnek találta és kiiktatta azt a megfogalmazást, hogy „a korzikai nép a francia nép alkotórésze” arra hivatkozva, hogy az Alkotmány csak a „francia nép” fogalmát ismeri, amely különbségtétel nélkül valamennyi francia állampolgárból áll. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor elismerte, hogy ha egy tartománynak sajátos arculata van, akkor e sajátosságok megőrzésére rendelkezhet sajátos eszközökkel.

Különleges szabályok érvényesek Franciaország tengerentúli területein, ahol a nem francia népcsoportok nyelve és kultúrája különleges védelmet élvez. A francia alkotmány 73. és 74. cikkelye értelmében a tengerentúli területek törvényhozását és igazgatását a különleges helyzetnek megfelelően kell kialakítani. Ezt az eljárást a jogi, gazdasági és társadalmi sajátosságok igazolhatják. Az 1960. április 20-i dekrétum értelmében a tengerentúli területek tanácsai javaslatokat tehetnek a központi kormánynak helyzetük javítására, ha pedig nem értenek egyet a Kormány valamely intézkedésével, az illetékes miniszter útján ellenvetést nyújthatnak be.² Korzika autonómiájának léte, amelyet nem a kisebbségi, hanem szigorúan a területi-közigazgatási elvből vezetnek le, valamint a tengerentúli területek speciális státusa nem változtat Franciaországnak a kisebbségi kérdésben tanúsított magatartásán.

Az utóbbi években kibontakozott etnikai konfliktusok, a nemzeti kisebbségek jogai biztosításának biztonságpolitikai vonatkozásai és az emberi jogok szerepének növekedése az Európai Unió tagállamainak nagy részét is arra készítette, hogy lépéseket tegyen a kisebbségvédelem területén. Számos tagállam fogadott el olyan megoldásokat, amelyek működésképesnek bizonyultak és jelentős mértékben csökkentették a feszültségeket. Ezek a megoldások több esetben nemcsak a kisebbségi kérdés nemzetközi felértékelődésének a következményeként, hanem a belső fejlődés eredményeként születtek.

Spanyolország

A Franco-diktatúra megszűnése és a jogállamiság bevezetése nyomán elismerték az ország nyelvi és kulturális sokszínűségét. A spanyol alkotmány leszögezi: „Az Alkotmány alapja a spanyol nemzet oszthatlan egysége. A spanyol nemzet közös és oszthatlan hazája minden spanyolnak. Elismeri és garantálja a régiók és a nemzetiségek autonómiához való jogát és szolidaritását.” (2. cikk). A 2. cikkelyben elmondottak szerint „a gazdasági, kulturális és történelmi szempontból közös jelleggel bíró provinciák, szigetek és történelmi régiók egységei saját kormánnyal rendelkezhetnek és megfelelő statutummal autonóm közösséget alkothatnak.” (143. cikk). „Minden spanyolnak

kötelessége ismerni és joga van használni a kasztíliai nyelvet, amely az állam hivatalos nyelve. Az egyéb spanyol nyelvek szintén hivatalosak a megfelelő autonóm közösségekben azok statutumai szerint. Spanyolország nyelvi sokszínűsége kulturális örökség, amely különleges tisztelet és védelem tárgyát képezi.” (3. cikk). A spanyol megoldás a nemzetállam koncepciót egyezteteti össze a területi autonómiával, bár azt tételesen nem mondja ki. Messzemenő jogokat biztosít a katalánoknak, a baszkoknak és gallégótoknak, akik saját kormánnyal és törvényhozó testülettel rendelkeznek. Ugyanakkor a spanyol alkotmány megtiltja az autonóm közösségek föderációját. (145. cikk). Ezt a cikkelyt nyilvánvalóan az a félelem diktálta, hogy az autonóm közösségek föderációja veszélyezteti a spanyol állam létét. A rendszer működőképes és jelentős mértékben csökkentette a szeparatista mozgalmak intenzitását.

Olaszország

Dél-Tirol autonómiája hosszú folyamat eredménye. Az első világháború után Olaszországhoz csatolt, de német többségű terület autonómiájának kimunkálása és az érintett dél-tiroli osztrák lakosság és a politikai képviseletét ellátó Dél-tiroli Néppárt, valamint az olasz és osztrák kormány ezirányú tárgyalásai 1946-tól az első osztrák-olasz Dél-Tirolra vonatkozó egyezménytől 1992. június 11-ig tartottak, amikor Ausztria megerősítette, hogy teljesítettnek tekinti az 1969-ben a két ország által elfogadott dél-tiroli intézkedéscsomagot. Lényeges megemlíteni: Ausztriának sikerült a kérdést nemzetköziesíteni azáltal, hogy az 1947. évi olasz békeszerződés értelmében védőhatalmi funkciót gyakorolt Dél-Tirol felett, 1960-ban pedig az ENSZ közgyűlése elé vitte az ügyet. Az ENSZ megerősítette Ausztria tárgyalási legitimitációját. Dél-Tirol széles körű területi, gazdasági, pénzügyi (a tartományban beszedett adók 9/10-ét kapja), nyelvi autonómiát élvez, amelyet az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül biztosítottak számára.

A tárgyalások lezárásáig eltelt hosszú évek azonban azt bizonyítják, hogy a hasonló jellegű kisebbségi kérdések megoldása két demokratikus állam számára is rendkívül nehéz. A dél-tiroli ügy lezárásával

kapcsolatban ma is jogértelmezési különbségek állnak fenn Ausztria és Olaszország között. Olasz vélemény szerint a Dél-Tirolra vonatkozó csomag nem az ENSZ közgyűlése határozatának megfelelő, 1946-os párizsi egyezmény további végrehajtásáról folytatott tárgyalások eredménye, hanem autonóm olasz aktus, amelyből ránézve nem származnak nemzetközi jogi kötelezettségek. Ausztria ezzel szemben érvényben lévőnek tekinti az 1946-os párizsi egyezményben biztosított, a dél-tiroli német (osztrák) kisebbséget illető védnöki funkcióját. Nyilvánvalóan egy, a gyakorlatban megoldott kérdéssel kapcsolatos elvi ellentétéről van szó: az állami szuverenitásra féltékeny Olaszország az aktust saját szuverenitásából vezeti le, míg Ausztria a nemzetközi jogi megállapodásaiból származtatja.

A megoldást mind Ausztria, mind Olaszország egész Európa számára példaértékűnek tekinti, amely szervesen illeszkedik az EBESZ-folyamatba.³ Ugyanakkor Dél-Tirol esete része a kisebbségekkel szembeni általános olasz politikának is. Olaszország az utóbbi időben jelentős lépéseket tett kisebbségei védelmében, és az ezzel kapcsolatos olasz politika európai viszonylatban is korszerűnek tekinthető. Az olasz parlament a Valle d'Aostában élő franco-provanszáliak, az Alto-Adigeben élő dél-tiroli németek, valamint a Trieszt és Gorizia provinciákban élő szlovének vonatkozásában kisebbségvédelmi törvényeket fogadott el. Valle d'Aosta és Alto-Adige (Dél-Tirol) autonóm statutumai a francia, illetve a német nyelvet az olasszal egyenrangúnak ismerik el. Trieszt és Gorizia provinciákban biztosítják a szlovén nyelv használatát a kulturális életben, az oktatásban és a kereskedelemben, és egy törvénytervezet ezt ki akarja terjeszteni az élet minden területére. Elfogadás előtt áll „A nyelvi kisebbségek védelméről” elnevezésű kerettörvény, amely általános érvényűvé teszi a kisebbségi nyelvek védelmét. E példaszerű megoldások ellenére is Dél-Tirol vonatkozásában kitapintható a tartomány elszakadásától való olasz félelem. Egyes olasz kormánykörök nem támogatják a Tiroli Eurorégió tervét, mert attól tartanak, hogy ezt Dél-Tirol elszakítására használhatják fel.

Ausztria

Nyugati szomszédunk rendelkezik Európában az egyik legrészletesebb kisebbségvédelmi jogszabályrendszerrel. E jogszabályok különbö-

ző történelmi korszakokban keletkeztek, de máig érvényesek, egymást kiegészítik és alkotmányos jogszabályoknak tekintendők. Az 1867. évi alkotmányos jogerővel bíró, az Osztrák-Magyar Monarchia nemzetiségi jogrendjéből levezethető törvény előírja, hogy az állam valamennyi néptörzsének egyenlő és sérthetetlen joga van arra, hogy nemzetiségét és nyelvét megőrizze. Hasonlóképpen érvényben vannak az 1919-ben St. Germainben megkötött békeszerződés kisebbségvédelmi előírásai, amelyek biztosítják bármely nyelv szabad használatát a magánéletben, a gazdaságban, a sajtóban és a nyilvános összejöveteleken, és lehetővé teszik a kisebbségek számára jótékonyági, vallási vagy társadalmi intézmények és iskolák létrehozását. Az 1955. évi osztrák államszerződés, amely ugyancsak alkotmányos jogerővel bír, külön cikkelyben biztosítja a Karintiában, Burgerlandban és Stájerországban élő horvát és szlovén kisebbség jogait. A későbbiekben az ország kisebbségek által lakott tartományaiban külön törvényeket fogadtak el a kisebbségek jogairól: 1959-ben Karintiában, 1994-ben Burgerlandban életbe lépett a kisebbségi iskolatörvény. 1976-ban pedig az osztrák parlament elfogadta az Ausztriában élő népcsoportok jogairól szóló törvényt, amely meghatározza a népcsoport fogalmát és a horvát, a szlovén, a magyar, a cseh, a szlovák és a cigány népcsoportokat ismeri el. Ugyanakkor létrehozta a népcsoportok tanácsait, amelyek a népcsoportok kulturális, társadalmi, gazdasági érdekeit képviselik és amelyek a kancellárnak, a szövetségi és tartományi kormányoknak, a kisebbségeket érintő kérdésekben javaslatokat tehetnek.

Az osztrák kisebbségvédelmi jogrend megtilt minden, a nemzetiségi hovatartozáson alapuló diszkriminációt, lehetővé teszi a politikai életben való részvételt, biztosítja az anyanyelvű oktatást, az anyanyelv használatát a közigazgatásban és a bírósági eljárásokban (Karintiában, Burgerlandban és Stájerországban ott, ahol a szlovén és a horvát kisebbség él, nyelvüket a német mellett hivatalos nyelvvé emeli), előírja a nyilvános feliratok és a topográfiai jelzések kétnyelvű kifüggesztését, az anyanyelvű kulturális élethez és a médiához való jogot, valamint a kisebbségek anyagi támogatásának kötelezettségét. Ez utóbbira a népcsoportok tanácsai minden évben benyújtják javaslataikat a szövetségi kormánynak. Ennek alapján Ausztria 1997-ben 52,72

millió Schillinget biztosított költségvetéséből a kisebbségek támogatására.

Ausztria kisebbségpolitikájára jellemző a 19. század óta fennálló jogfolytonosság, a kisebbségi jogok rendszeres bővítése és nemcsak a kisebbségek védelme, hanem az állam számára előírt kötelezettség is, hogy tevőlegesen támogassa az Ausztriában élő népcsoportok identitásának megőrzését és fejlesztését.⁴ Ausztria elkötelezettségét a kisebbségi jogok iránt az is jelzi, hogy tevékenyen részt vesz a nemzetközi kisebbségvédelmi jogeszközök kidolgozásában. Eképp 1991-ben az Európai emberi jogok egyezményokmányához fűzendő, a népcsoportok jogait biztosító kiegészítő jegyzőkönyv tervezetét nyújtotta be az Európa Tanács Emberjogi Bizottságához, amelyet a további munka folyamán forrásként használtak. A jegyzőkönyvtervezet tartalmazza a népcsoport (1. cikk) és a népcsoport által lakott régió (2. cikk) meghatározását, a szabad identitásválasztás, az etnikai, nyelvi és kulturális identitás kifejezésének, megőrzésének és továbbfejlesztésének jogát, tiltja a népcsoportok akaratuk ellenére történő asszimilációját (3. cikk), valamint azok elűzését vagy erőszakos áttelepítését az általuk lakott régióból vagy az állam területéről (5. cikk). Leszögezi, hogy a népcsoportok tagjainak joguk van anyanyelvük használatára a magán- és közéletben, a hatóságok és hivatalok előtt, valamint a bírósági eljárásokban (7. cikk). Hasonlóképpen joguk van az anyanyelvű oktatásra (8. cikk). A jegyzőkönyvtervezet a pozitív diszkrimináció (10. cikk) és nemcsak az egyéni, hanem a kollektív jogok (3. 9. cikk) elvén alapul. Leszögezi, hogy abban az esetben, ha a kiegészítő jegyzőkönyvben lefektetett egyéni jogokat megsértik, a népcsoporthoz tartozó személyeknek joguk van bírósághoz fordulni. Ha pedig a kiegészítő jegyzőkönyvben lefektetett kollektív jogokat sértik meg, maga a népcsoport élhet a jogorvoslat lehetőségével (9. cikk). Az osztrák javaslat túllép az eddig elfogadott nemzetközi kisebbségvédelmi jogszabályokon és elismeri a kollektív jogok elvét.

Skandináv országok

Finnország kisebbségekkel szembeni politikájának három szegmense különböztethető meg: a svéd kisebbséggel szembeni politika, a

számi (lapp) kisebbség számára biztosított jogok rendszere és a svéd lakosságú, de Finnországhoz tartozó Aland-szigetek autonómiája.

Az összlakosság 6%-át kitevő svéd anyanyelvű lakosság de jure nem, de facto azonban kisebbség. A finn alkotmány 14. cikkelye nemcsak a finn, hanem a svéd nyelvet is Finnország hivatalos nyelvén nyilvánítja és a két nyelv számára egyenlő jogokat biztosít. A parlamentben, a kormányban, a bíróságokon és a közigazgatásban mindkét nyelvet használják. A két nyelv használatát a személyi és a területi elv közötti kompromisszum alapján külön törvény biztosítja. A helységek a kisebbségi lakosság számarányától függően lehetnek egy- vagy kétnyelvűek.

A svéd anyanyelvű lakosság teljes körű kulturális autonómiát élvez. Politikai képviseletét a Svéd Néppárt látja el, amely a háború utáni időszakban csaknem valamennyi kormányban koalíciós partnerként vett részt. A svéd lakosságú Aland-szigetek a Finnország és Svédország között 1921-ben megkötött szerződés értelmében autonómiát élveznek. A szigetek utolsó önkormányzati törvényét a finn parlament 1991. augusztus 16-án fogadta el. Ennek értelmében az Aland-szigetek saját tartományi parlamenttel és kormánnyal, lakói pedig tartományi állampolgársággal rendelkeznek. A szigetek hivatalos nyelve a svéd, és ezen a nyelven bonyolítják le a finn kormánnyal való érintkezést is.

Finnország külön jogszabályokat léptetett életbe az 5700 főnyi számi kisebbség védelmére is. Az 1992. évi számi nyelvtörvény speciális hivatalos státust biztosít a számi nyelv számára a számik által lakott területen. A finn állam gondoskodik a számi nyelvű oktatásról, két egyetemen pedig külön helyeket biztosít a számi anyanyelvű hallgatók számára. A számik képviseleti szerve a húsztagú számi parlament, amelyet a finn parlament minden, a számikat érintő kérdésben köteles meghallgatni. Törvény írja elő, hogy a finn kormánynak a számikkal szemben különleges felelőssége van. A finn alkotmányhoz 1995-ben fűzött módosítás szerint a történelmi kisebbségeknek, azaz a számiknak, a cigányoknak és más csoportoknak kollektív joguk van nyelvük és kultúrájuk megőrzéséhez. (14. cikk).⁵

A kisebbségeknek különleges jogokat biztosító finn rendszer nemzetfelfogásában tér el a közép-európai koncepciótól: a kisebbségeket a finn nemzet részének tekinti, ennél fogva a finn állampolgárok egyetlen nemzetet alkotnak.⁶

Az utóbbi években jelentős változáson ment keresztül a jellegzetesen nemzeti államoknak tekintett Svédország és Dánia kisebbségpolitikája is. Svédország legjelentősebb történelmi kisebbségét a Finnország esetében már említett számik alkotják. Ugyanakkor a Norvégiában, Svédországban, Finnországban és az oroszországi Kola-félszigeten élő mintegy 80-90000 számi a nemzetközi dokumentumok által rögzített bennszülött nép fogalmának is megfelel. Finnország 1992-ben ratifikálta a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját. Dánia pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1989. évi 169. számú, a Független országokban élő bennszülött és törzsi népekre vonatkozó egyezményét. 1994-ben a svéd parlament elismerte, hogy a finn nyelvnek speciális státusa van Svédországban, jelenleg pedig a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartájának ratifikálása készül. Ha ez megtörténik, Svédország kisebbségi nyelvként ismeri majd el a számi, a finn és a cigány nyelvet Svédországban.⁷ Dánia 1955-ben nyilatkozatban ismerte el a területén élő német kisebbség jogait, 1948-ban a dán korona fennhatósága alá tartozó Feröer-szigeteknek, 1978-ban pedig Grönlandnak (a két terület nem tagja az Európai Uniónak) biztosított autonómiát, amelyeket világviszonylatban is a legsikeresebbeknek tekinthetünk.⁸

Megjegyzendő, hogy az északi államok fent vázolt kisebbségpolitikája a 19. századtól az 1960-as évekig tartó, a kisebbségek teljes asszimilációját célzó kisebbségpolitikát váltotta fel. A legszembetűnőbbek a Svédországban bekövetkezett változások. Svédország Gusztáv Adolf király koráig visszanyúlóan a korona és az egységes egyház hatalmára, valamint az erőteljes homogenizációra törekvő oktatási rendszerre támaszkodó központosított nemzetállam volt, amely nem rendelkezett kisebbségvédelmi hagyományokkal és tapasztalatokkal. A liberális bevándorlási politika azonban nagymértékben fellazította az önmagát homogénnek tekintő svéd társadalmat. Mindennek következtében az 1970-es évek közepétől Svédország társadalmának multi-

kulturális jellege elfogadottá vált. Az 1974. évi alkotmány törvényesítette a vallási és etnikai kisebbségek kultúrájuk megőrzésére irányuló törekvését és előírja ennek az állam részéről történő anyagi támogatását. A jogszabály a történelmi kisebbségekre és a bevándorlók csoportjaira egyaránt vonatkozik.⁹

Az észak-európai kisebbségek helyzete azonban a példaszerű eredmények ellenére sem tekinthető teljesen rendezettnek. Svédország és Finnország a nem EU-tag Norvégiához hasonlóan nem ismeri el a bennszülött népek tekintett számik tulajdonjogát az általuk hagyományosan lakott területre, holott a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a bennszülött népekre vonatkozó már említett dokumentuma kötelezi őket erre. A számik azt is nehezményezik, hogy az északi államokat tömörítő szervezetben, az Északi Tanácsban csak megfigyelőként vehetnek részt.

Hollandia

Az ország társadalmát természetszerűen tekintik multikulturális jellegűnek, 1995-ben módosították a közigazgatási törvényt, 1997-ben pedig külön törvényt fogadtak el a fríz nyelv használatáról a bírósági eljárásokban. A két törvény előírja a fríz nyelv használatának jogát Frízföld tartomány területén. A módosított közigazgatási törvény túllép a fríz nyelvnek eddig tett engedmények keretein és Frízföld tartomány területén azt a gyakorlatban a holland mellett második hivatalos nyelvvé nyilvánítja. Ezzel megszüntette azt az eddig érvényes jogelvet, hogy Hollandia területén az egyetlen hivatalos nyelv a holland. Az önkormányzatok választott testületeiben a képviselőknek jogukban áll a fríz nyelvet is használni, felszólalásaikat pedig a jegyzőkönyvbe fríz nyelven is be lehet vezetni. A törvény értelmében bármely büntető- vagy polgári jogi eljárás lebonyolítható fríz nyelven és a fríz nyelvű tanúvallomások a jegyzőkönyvbe fríz nyelven is bejegyezhetők. A bíróságokon dolgozók számára pedig fríz nyelvtanfolyamokat szerveznek, amelyek költségeit Hollandia igazságügyi minisztériuma viseli. A két törvény jelentőségét különösképpen növeli, hogy a fríz nyelv használatát illetően nemcsak megengedő, hanem támogató jellegűek is, és pozitívan hatnak a fríz nyelv megőrzésére és

fejlesztésére.¹⁰ Hollandia ezenkívül autonómiát biztosít tengerentúli területei számára, például Aruba részére, amely 1991-ben lemondott 1996-ban felajánlott függetlenségéről és megmaradt „Hollandia autonóm részének.”

Belgium

Az ország sajátos föderatív rendszere lehetővé tette a két legjelentősebb nyelvi közösség, a vallon és flamand kiegyensúlyozott együtt-létét az államon belül, ugyanakkor bekapcsolta az államalkotó elemek közé a 100 000 főnyi, a lakosság 1%-át kitevő német nyelvű közösséget is. A belga alkotmány szerint Belgium szövetségi állam, amely közösségekből és régiókból áll (1. cikk). Három közösséget foglal magába: a francia, a flamand és a német nyelvűt (2. cikk), három – a vallon, a flamand és a brüsszeli – régiót (3. cikk), valamint négy nyelvi régiót: a francia és a holland nyelvűt, Brüsszel város kétnyelvű régióját és a német nyelvű régiót (4. cikk). A közösségek tagjait a nyelvi, a régiók lakóit pedig a földrajzi hovatartozás határozza meg. A németek ugyanúgy választott képviselő-testülettel, a „Német Nyelvű Közösség Tanácsával” és kormányral rendelkeznek, mint a francia vagy flamand közösségek (115., 122., 123. cikk). Ugyanazokat a nyelvi és kulturális jogokat élvezik, mint a franciául vagy hollandul beszélők. Az Alkotmány a német nyelvű közösség hatáskörébe utalja a kulturális és a név szerint meghatározható ügyeket, az oktatást és ezeket illetően a közösségek közötti együttműködést, ideértve a nemzetközi szerződések megkötését is. (130 cikk).¹¹

Németország

Az általános európai kisebbségpolitika szempontjából jelentősen növekedett az utóbbi időben a Német Szövetségi Köztársaság szerepe. Németország mind bel-, mind külpolitikájában jelentős szerepet szán a kisebbségi kérdésnek, sőt egyes szerzők szerint a szövetségi kormánynak éllovasként kell fellépnie a nemzetközi kisebbségvédelem jogi alapjainak kidolgozásában.¹² Németország jogrendszere négy etnikai és nemzeti kisebbséget ismer el: a Schleswig-Holstein területén élő dánokat és frízeket, az egykori NDK területén élő szorbokat, valamint a szintiket

vagy romákat, azaz a cigányokat. A nemzeti kisebbségként elismert csoportok tagjainak német állampolgárnak kell lenniük.

A dán kisebbség jogait az 1955-ben elfogadott azonos tartalmú, a német szövetségi és a dán kormány által a németországi dánok és a dániai németek jogairól kiadott nyilatkozat biztosítja. A németországi dánok jogai lényegében területi meghatározottságú kulturális autonómiának tekinthetők. Schleswig-Holstein alkotmánya a dánok és a frízek, Brandenburg és Szászország alkotmányai a szorbok jogaira vonatkozó cikkelyeket tartalmaznak. Schleswig-Holstein választási rendszere mentesíti a dánokat az 5%-os választási küszöb alól és egy képviselői helyet biztosít a dán kisebbség számára a tartomány parlamentjében.¹³ Az NDK megszűnése és Németország egyesülése alkalmával elfogadott Egyesülési Szerződés a szerzett jogok elve alapján megőrizte a szorb népcsoport NDK-beli jogait, és azokat a Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv külön is tartalmazza.

A Szövetségi Alkotmány jelenlegi formájában a diszkrimináció tilalmának elvét kivéve nem tartalmaz a kisebbségek védelmére vonatkozó cikkelyt. Emberjogi és külpolitikai érdekektől is alátámasztva a Szövetség és a tagállamok Közös Alkotmányjogi Bizottsága kisebbségvédelmi cikkely beiktatását javasolta.¹⁴ Ennek kivitelezését mindeddig megakadályozta az a vita, amely az őshonos történelmi és az új (bevándorlók, vendégmunkások, menekültek) kisebbségek kérdésében folyik. Az egyetlen olyan újonnan megtelepedett csoport, melynek tagjai kisebbségvédelmi jogokat élveznek, a Németországban élő lengyelek. A kisebbségek jogait is biztosító német-lengyel alapszerződés ugyanis a kölcsönösség elvének jegyében született. A szerződés 20. cikkelye előírja: „A német kisebbséghez tartozóknak Lengyelországban, azaz azoknak a személyeknek, akik lengyel állampolgároknak, német származásúnak vagy a német nyelvhez, kultúrához vagy hagyományokhoz tartozónak tekintik magukat, továbbá azoknak a személyeknek, akik német állampolgárok, lengyel származásúak vagy a lengyel nyelvhez, kultúrához vagy hagyományokhoz tartozónak tekintik magukat, joguk van egyénenként vagy közösségben csoportjuk más tagjaival etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk kifejezésére, megőrzésére és továbbfejlesztésére minden olyan kísérlettől mente-

sen, amely akaratuk ellenére asszimilálná őket.” Lengyelország esetében a cikkely a német kisebbséghez tartozó személyekről, míg Németország esetében német állampolgárságú, lengyel származású személyekről beszél és ez utóbbi esetben nem alkalmazza a kisebbség fogalmát. A szerződés által biztosított jogokat a Németországban élő lengyeleknek mint személyeknek és nem mint kisebbség tagjainak biztosítja. Ennek értelmében a Németországban élő lengyelek a biztosított jogok ellenére sem tekinthetők kisebbségnek.¹⁵

Az eddigiekhez mint alapvető fontosságú tényt hozzá kell tennünk azt is, hogy Németország a közép- és kelet-európai térségben élő német kisebbségek léte folytán is elkötelezettje a kisebbségi kérdés rendelkezésének. Németországban mindinkább uralkodóvá válik az a felfogás, amely szerint egy olyan integrált bel- és külügyi kisebbségpolitikai koncepciót kell kidolgozni, amely az összeurópai stabilitás része és a béke, valamint a kisebbségek védelmének biztosítását egymást kiegészítő célmeghatározásként értelmezi.

Nagy Britannia

A szigetországban a történelmi hagyományokban gyökerező gyakorlat uralkodik. A brit politikai és jogi gondolkodás nem ismeri a kisebbségek védelmének fogalmát. A Wales, Skócia és Észak-Írország számára biztosított jogok és a legutóbbi választások után népszavazással létrehozott skót és walesi parlament, a különálló egyházi szervezet, a saját jogrend és oktatás, amelyek a walesi és a skót identitás megjelenítői, részben történelmi hagyományokra vezethetők vissza, részben pedig az Egyesült Királyságban is utat törő regionalizációs folyamat eredményei. Az 1967. évi walesi nyelvtörvény azonban már hivatalossá tette az angol mellett a welsh nyelvet is. Hogy a welsh nyelv számára biztosított jogok kisebbségi jogként foghatók fel, bizonyítja az is, hogy Európa kisebbségei gyakran hivatkoznak e nyelv státusára. Mindezek ellenére a walesi népcsoport és a Skóciában 80 000 főre tehető gael nyelvet beszélők védelmét szabályozó törvények és rendelkezések pragmatikus és ad hoc jellegűek és nem a kisebbségi elv alapján jöttek létre.¹⁶

Portugália, Luxemburg és Írország

A három ország területén nem élnek kisebbségek. Valamely formában azonban ők is érintettek. Így Portugália autonómiát biztosít a hozzá tartozó Azori-Szigeteknek és Madeira szigetének. Luxemburg több nyelvet, a franciát, a németet és a luxemburgi dialektust tekinti hivatalos „munkanyelvnek”. Írország érdekelt az észak-írországi katolikus kisebbség helyzetének rendezésében és biztosítani kell az ósi ír (gall) nyelv védelmét az angollal szemben.

Görögország

Egyetlen kisebbségként a nyugat-thráciai muzulmánokat ismeri el, amelyre az 1923. évi lausanne-i szerződés kötelezi. Ez a kisebbség, amely törökökből, pomákokból és cigányokból áll, görög felfogás szerint szigorúan vallási és nem etnikai vagy nemzeti kisebbség. A görögországi muzulmánok azonban mindinkább törököknek tekintik magukat és az eredetileg bulgáruul beszélő pomákok is eltörökösödtek. A görög kormány azonban következetesen tagadja nemzeti és etnikai kisebbségek létét Görögország területén és fellép minden olyan mozgalommal szemben, amely törökként nyilvánul meg. A török kisebbség nevében fellépő vezetőket több esetben, még 1995-ben is letartóztatták és börtönbüntetésre ítélték. Görögország az egyébként török kisebbsége ügyében anyaországgként fellépő Törökországhoz hasonlóan homogén nemzetállamnak tekinti magát és kijelenti, hogy az etnikai és nemzeti kisebbségek ügyében nem érintett.¹⁷

Az Európai Unió tagállamainak kisebbségpolitikája tehát széles skálán mozog. Ausztria és Finnország elismeri a kollektív kisebbségi jogokat, Finnország, Olaszország és Spanyolország területi autonómiát biztosít kisebbségei számára, Nagy-Britannia regionális autonómiát adott Skóciának és Walesnek, különleges erőfeszítéseket tett az észak-ír kérdés rendezésére és bár nem ismeri a kisebbségi elvet, különleges jogokat és hivatalos státust biztosít a welsh nyelv számára, Belgium nemzetközi szerződések megkötésének jogával is felruházta német anyanyelvű közösséget, Hollandia és Svédország multikulturálisnak tekintik társadalmukat, Németország a kisebbségi jogokat csak történelmi kisebbségei számára biztosítja, Svédország egyenlőségjelet tesz a történelmi kisebbségek és a bevándorlók közé,

Franciaország tagadja nemzeti kisebbségek létét a területén, Görögország pedig erőszakot is alkalmaz török kisebbségével szemben.

Kísérletek a közös kisebbségvédelmi jogrend kialakítására

A fent vázolt eltérő nézetek ellenére az Európai Parlament többször kísérletet tett a kisebbségi kérdés rendezésére és közös, az Európai Unió területén érvényes kisebbségvédelmi jogszabályok kidolgozására. Hangsúlyozni kell, hogy a különböző szerződések (római, maastrichti) nem ruházzák fel az Európai Uniót kisebbségvédelmi kompetenciával. Ennek következtében jogilag érvényes kisebbségvédelmi szabályok csakis az alapító szerződések kiegészítésével vagy hozzájuk fűzött kiegészítő jegyzőkönyvek csatolásával fogadhatók el.

1981. október 16-án Gaetani Arfe olasz képviselő jelentése alapján az Európai Parlament megfogalmazta a Regionális nyelvek és kultúrák közös chartájának és az Európai kisebbségek jogai chartájának tervezetét. A munka végigvitelére munkacsoportot is alakítottak, ez azonban végül is nem foglalkozott a kérdéssel. 1984-ben Alfons Goppel képviselő a Népcsoportok és a kisebbségek jogairól szóló jelentéstervezetet terjesztett az Európai Parlament elé, amelyet 42 képviselő határozati javaslata követett. A képviselők azt követelték, hogy fogadjanak el olyan jogszabályrendszert, amely az Európai Közösségben és valamennyi tagállamban biztosítja minden nemzeti és etnikai kisebbség és azok kulturális, társadalmi és politikai jogainak védelmét. A határozattervezetet átutalták a Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottságához. 1988-ban a Bizottság által kinevezett Franz Ludwig Stauffenberg gróf az Európai Parlament elé terjesztette a Népcsoportjogi Charta az Európai Közösség államaiban című határozattervezetet. Ennek előírásai meghaladták az eddig kidolgozott nemzetközi dokumentumokban elért szintet. Szövege tartalmazta a kisebbség definícióját (1. cikk), a népcsoportrégió, azaz a kisebbségek által lakott terület értelmezését (2. cikk c), egyéni és csoportjogokat, köztük az anyanyelv használatának jogát a hatóságok és bíróságok előtt (2-3. cikk), a népcsoport ama jogát, hogy létét és sajátosságait az állam elismerje (3. cikk a), a szülőföldre való jogot (3. cikk b), a politikai pártok alakításának jogát (3. cikk c) és a közigazgatási autonómiához való

jogot (3. cikk d). Magába foglalta az Európai Közösség tagállamainak a kisebbségvédelemmel kapcsolatos feladatait és az egyéni, valamint csoportos panasztétel jogát (4-5. cikk).¹⁸ Az eredeti szándék az volt, hogy a Chartát a maastrichti utókonferencián a Maastrichti Szerződéshez illesztik. Ezzel az EK/EU területén kötelező, alkotmányjogi jogszabállyá vált volna. A tervezetet azonban az Európai Parlament egyes frakcióinak erős ellenállása miatt a Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottságának elnöke visszavonta.

Az Alber-tervezet

1993. május 14-én újabb kísérletre került sor. Siegbert Alber képviselő az Európai Parlament Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottsága részéről másodszor is benyújtotta egy Népcsoportjogi Charta tervezetét, amelynek a tagállamokban élő népcsoportoknak a közösségi jog általi védelmét kellett volna biztosítania. E tervezet megszövegezésekor Siegbert Alber nagyrészt az Európai Népcsoportok Föderális Uniója (FUEV) által közzétett, az Európai Népcsoportok Alapjogai¹⁹ című dokumentum előírásait vette át. Valamennyi eddig elkészült nemzetközi kisebbségvédelmi jogszabálytervezet közül tehát az Alber-féle elképzelés felel meg leginkább a FUEV, azaz az abban tömörülő 75 európai népcsoport elvárásainak.

A tervezet szövege leszögezi, hogy a népcsoportok és azok tagjai jogainak védelme a nemzetközi emberi jogok védelmének alapvető alkotórésze és a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia lényeges tényezője, jogos nemzetközi követelmény és ennél fogva nem az államok kizárólagos belügye. (1. cikk 1-2.). A tervezet a népcsoport (Volksgruppe, ethnic group) következő meghatározását tartalmazza: „A Charta értelmében népcsoportnak tekinthető az Európai Közösség tagállamai mindazon állampolgárainak közössége, amely olyan közös etnikai, nyelvi, történelmi, kulturális és/vagy vallási jellemvonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől, saját közös kulturális identitással rendelkezik és azt meg is kívánja őrizni, több nemzedék óta hagyományosan az állam területén lakik és az állam össztlakosságán belül kisebbséget alkot.” (2. cikk 1.) Ugyanakkor a „népcsoport tagjainak” (Volksgruppenangehörige, members of ethnic

group) tekinthetők mindazok a személyek, akik szabad akaratukból egy népcsoporthoz tartozónak tekintik magukat, és gyermekeiket mindaddig, amíg nem döntenek a népcsoporthoz tartozás ellen. (2. cikk 3.). A „népcsoportrégió” (Volksgruppenregion, ethnic area) az a sajátos szétszórt településeket is magába foglaló településterület, ahol a népcsoport hagyományosan lakik. (2. cikk. 4.) A tervezet kizárja a népcsoport fogalmából a hagyományosan vándorló csoportokat, a vendégmunkásokat, más bevándorlókat és menekülteket (3. cikk 1.), továbbá leszögezi, hogy a Charta nem érinti a nemzetközi jog által elismert önrendelkezés elvét és egyrészt a tagállamok, valamint az Európai Közösség, másrészt a népcsoport és tagjai közötti speciális jogi kapcsolatokat szabályozza, és nem értelmezhető úgy, hogy előírásai egy tagállam területi integritását megkérdőjelezzék vagy állami biztonságát veszélyeztetik (3. cikk 3-4.)

A Chartatervezet 4. cikkének tárgya a népcsoportnak a léthez való joga. A szöveg a következő: „A tagállamok védik a kisebbségeknek a léthez és a nemzeti, etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitáshoz való jogát, és támogatják azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik ezen identitás továbbfejlesztését.” (1. bekezdés). Ugyanakkor előírja, hogy a népcsoportoknak és azok tagjainak védelemre van joguk mindennemű, a létüket és a népcsoportrégió megőrzését megkérdőjelező fenyegetettség ellen, és megtiltja a kényszerű áttelepítéseket, elűzéseket és a népcsoportrégió demográfiai összetételének a népcsoport kárára történő megváltoztatását (3. bekezdés). Előírja, hogy a népcsoportoknak és azok tagjainak joguk van a szülőföldhöz mint etnikai identitásuk elválaszthatatlan alkotórészéhez, különösképpen hagyományos településterületük és életfeltételeik védelméhez. (3. bekezdés).

A további cikkelyek szerint a népcsoportoknak és tagjaiknak joguk van a diszkriminációmentességhez és az egyenlőséghez (5. cikk), ezen belül pedig a népcsoportrégió természeti erőforrásaiban való megfelelő részesedéshez (5. cikk 2.), a szabad identitásváltáshoz (6. cikk) és a kisebbségi létből fakadó természetes hátrányok kiegyenlítése és a teljes egyenlőség biztosítása érdekében különleges védelemre a nyelv, az oktatás, a szabad kapcsolatok és a szabad mozgás, az információk,

a közhivatalokban való alkalmazás, a saját szervezetek, a politikai képviselő, a választásokon való részvétel, a közigazgatási autonómia és a közigazgatásban való részvétel vonatkozásában (8. cikk). Eszerint a népcsoportok és azok tagjai használhatják nyelvüket szóban és írásban a közigazgatásban és a bíróságokon (9. cikk 2.), a helység- és utcanevet, a topográfiai jelzéseket és egyéb nyilvános feliratokat a saját nyelvükön függeszthetik ki (9. cikk 6.), továbbá joguk van nevük anyanyelvű használatára és annak hivatalos elismerésére (9. cikk 5.).

Az 1. cikk előírja az iskolához való jogot. Eszerint a népcsoportoknak és azok tagjainak minden esetben joguk van a saját nyelvű oktatáshoz, az óvodákban és a teljes iskolarendszerben (1. bekezdés). Az oktatást a lehetőségek szerint olyan oktatóknak kell lebonyolítani, akiknek anyanyelve a népcsoport nyelve (2. bekezdés). Az oktatási terv, az oktatók alkalmazása és az iskolák felügyelete az állam oktatási rendszere elveinek keretei között a népcsoport illetékességi körébe tartozik (3. bekezdés), a népcsoport oktatási rendszerének finanszírozása pedig az állam feladata (5. bekezdés).

A tervezet tartalmazza a szabad vallásgyakorlat (11. cikk) és az akadálytalan kapcsolatok fenntartásának jogát saját országon belül és más államok polgáraival, akik ugyanazon etnikai vagy vallási közösséghez tartoznak. (12. cikk).

A 16. cikk előírja, hogy a népcsoportoknak és azok tagjainak joguk van saját szervezeteik és intézményeik létrehozására. A 17. cikk szerint joguk van szabadon választott képviselők által részt venni a közügyekben, politikai pártokat alapíthatnak és létrehozhatják független testületeiket, hogy jogaikat közösségként gyakorolhassák és közösségként védelmezhesék érdekeiket az állami hatóságokkal, a bíróságokkal és a nyilvánossággal való kapcsolataikban. A népcsoport és tagjai szószólót választanak, aki az állami hatóságokkal szemben képviselheti őket és akinek jogában áll a Chartában lefektetett közösségi jogok gyakorlása (18. cikk). A 19. cikk szerint a népcsoportoknak és tagjainak joguk van részt venni a választásokon, különösképpen azokon, amelyeken a törvényhozó testületeket választják meg (1. bekezdés). Az arányos képviselő elvén alapuló választások során különleges részvételi előfeltételek (a szavazatok meghatározott száza-

léka vagy közvetlen mandátum elnyerése) nem érvényesülhetnek a népcsoportok jelöltjei vagy tagjai vonatkozásában, de rendszerint annyi szavazatot kell elérniük, amennyi számarányuknak megfelelően egy mandátum eléréséhez szükséges (2. bekezdés). Ha pedig egy népcsoport nem nyer el egyetlen mandátumot sem, egy megfigyelőt küldhet a választott testületbe, aki szavazati joggal nem, de hozzájárulási joggal rendelkezik (3. bekezdés).

A 20. és 21. cikk a saját közigazgatási területek és választási körzetek, valamint a közigazgatási autonómia ügyében rendelkezik. Eszerint a közigazgatási egységeket és a választási körzeteket nem szabad úgy létrehozni, hogy a népcsoportrégiót darabokra szabadlják oly módon, hogy a többségi lakosság által lakott területekkel kötik össze vagy úgy, hogy a népcsoport számára a Chartában biztosított jogokat megvonják vagy jelentékenyen megszükitik. Mindenütt, ahol lehetséges, a népcsoportok számára saját közigazgatási egységeket és szavazókörzeteket kell létrehozni (20. cikk). Továbbá mindenütt, ahol lehetséges, a népcsoportoknak és tagjaiknak az általános állami rend keretében a népcsoportrégióon belül helyi és regionális szinten joguk van a közigazgatási autonómiához. Bármikor, amikor a községek és a területi egységek határait megvonják, kérhetik, hogy a népcsoport érdekeit vegyék figyelembe (21. cikk). Az állam területének politikai, közigazgatási, igazságszolgáltatási egységekre és választókörzetekre való felosztásánál a népcsoportok autonómiájához való jogát tekintetbe kell venni. (21. cikk 2.)

A Tervezet biztosítja a kisebbségek és tagjai számára a jogorvoslat lehetőségét az állam bíróságai előtt. A tagállamoknak a Charta előírásait az Európai Közösség közösségi jogszabályaiként kell elismerniük, ennél fogva a népcsoportok, miután a tagállam jogorvoslati lehetőségeit kimerítették, az Európai Bírósághoz fordulhatnak jogorvoslásért (22. cikk).

Végül a tervezet tartalmazza a Charta által biztosított jogok tagállamon belüli végrehajtásának kötelezettségét azzal, hogy a tagállamok mindenütt, ahol szükséges, különleges intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a népcsoport tagjainak a többi állampolgárral való teljes egyenlőségét, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok

élvezetét biztosítják (23. cikk 1.) és e keretben létrehozhatják a „népcsoport ombudsman” tisztét. (23. cikk 2.).

Amennyiben a Charta által biztosított népcsoportjogok szavatolása a népcsoport vagy a népcsoport által lakott terület nagyságától vagy egyéb technikai és szervezési lehetőségektől függ, a szükséges kritériumokat a tagállamok az Európai Parlament javaslatára fogják megállapítani, különösképpen az oktatás, a népcsoport-képviselés, a közigazgatási területek, a választóközrzetek és a közigazgatási autonómia tekintetében (26. cikk).

A 27. cikk bevezeti a kölcsönösség elvét: „Amennyiben egy népcsoport egy olyan etnikai közösséghez tartozik, amely egy másik országon belül a többségi lakosságot alkotja, a tagállam korlátozhatja a népcsoport és tagjai különleges jogait, ha a saját etnikai közössége azon tagjainak, akik a másik államban kisebbséget alkotnak, nem ugyanazokat a jogokat biztosítják” (1. bekezdés). A cikkely felszólítja a tagállamokat, hogy az 1. cikk értelmében alakítsák át jogrendszerüket, nyilvánítsanak semmissé minden olyan jogszabályt, amely azzal ellentétes, azonnal ratifikálják az EBEÉ és az ET kisebbségvédelmi jogeszközöket és vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a 21. cikkben biztosított közigazgatási autonómián túlmenően a területükön élő népcsoportoknak a föderális elv alapján politikai (területi) autonómiát adjanak, amennyiben az a népcsoport ereje és általa lakott terület nagysága folytán indokolt és helyénvaló (27. cikk 2.f.). Ugyanakkor felszólítja a Jogi Bizottságot, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, miként lehetne az Európai Parlament megválasztásakor a több állam területén élő népcsoportok számára határokon átnyúló választóközrzeteket létrehozni és hogy az EBEÉ kisebbségi biztosán kívül létre lehetne-e hozni az európai népcsoportok ombudsmanjának tisztségét.²⁰

Az Alber-féle tervezet feloldja az egyéni és kollektív jogok dilemmáját, és a népcsoportok (kisebbségek) jogait egyszerre tekinti egyéni és kollektív jogoknak. A jogokat valamennyi cikk kivétel nélkül a népcsoportok és azok tagjai számára biztosítja. A tervezet túllép az eddig a nemzetközi szervezetek által elfogadott jogszabályokon azáltal, hogy meghatározza a népcsoport (amely a nemzeti kisebbség szinonimájaként értelmezendő) és a népcsoportrégió fogalmát, előrja a népcsoportoknak és tagjainak a

részesedését a népcsoportrégió természeti erőforrásaiból, az oktatást a népcsoport illetékességébe utalja, biztosítva ezáltal oktatásügyi autonómiájukat, előírja a népcsoportok számára a közigazgatási autonómiához való jogot, biztosítja a jogorvoslat lehetőségét nemcsak az állam bíróságai, hanem az Európai Bíróság előtt is és előírja az államok számára a végrehajtás kötelezettségét. Különleges intézkedéseket ír elő a népcsoportok és tagjaik jogainak és tényleges egyenlőségének biztosítására, tehát a pozitív diszkrimináció elvének alapján áll és leszögezi, hogy a népcsoportok és tagjai jogainak védelme érdekében hozott különleges intézkedések összhangban állnak az egyenlőség, illetve a diszkriminációmentesség elveivel és a többségi lakossággal szemben nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak. (5. cikk 3.). Ugyanakkor kizárja a jogkorlátozás minden lehetőségét, amikor előírja: „A Charta nem korlátozhatja a belső jogrendnek vagy nemzetközi egyezményeknek azon előírásait, amelyek a népcsoportoknak és tagjainak további védelmet biztosítanak.” (3. cikk 6.). E két legutóbb idézett cikk a nemzetközi jogban is elfogadott elveket rögzít.

Az Alber-féle Népcsoportjogi Charta nemzetközi szinten talán a legszakszerűbben kidolgozott és jogforrásokkal leginkább alátámasztott dokumentum.²¹ Az Európai Parlament azonban ezt a tervezetet sem fogadta el, bár nyilvánvalóan az európai népcsoportok legitím igényeit tartalmazza. A népcsoportok igényei, a szakértők véleménye és egyes államoknak a kisebbségi kérdést illető politikai magatartása, vélt érdekei és félelmei közötti eltéréseket a rendkívül figyelemre méltó kísérletek ellenére sem sikerült áthidalni. Nyilvánvaló, hogy a Charta tervezete az államok szuverenitását és területi integritását védő cikkelyek beépítése dacára sem volt elfogadható olyan államok számára, mint Franciaország vagy Görögország. A Charta szintjén tehát közös politikai akarat, konszenzus nem alakult ki. Közös kisebbségvédelmi jogszabályrendszer tehát az Európai Unión belül ma sincs és elfogadása lehetőségének valószínűsége a jelenlegi stádiumban igen kicsi.²²

A kisebbségi kérdés és az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája

1989 után a posztkommunista térség politikai átrendeződése, a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása, az itt kiobbant, nagyrészt

etnikai, nemzetiségi, kisebbségi fogantatású konfliktusok az Európai Közösséget is alapvetően érdekeltté tette ezek békés rendezésében és a politikai megoldás megtalálásában. Mivel az etnikai-kisebbségi kérdések megoldása nélkül a konfliktusok lecsillapítása, a béke helyreállítása és a politikai megoldások megtalálása lehetetlennek tűnt, az EK/EU beépítette közös kül- és biztonságpolitikájába a kisebbségi kérdés kezelését is. Mindezt annak ellenére tette, hogy – miként vázoltuk – az EU-nak nincs közös kisebbségvédelmi jogszabályrendszere. A kisebbségi kérdés által kiváltott kihívásokra az EK/EU a nemzetközi szinten politikai kezdeményezésekkel válaszolt, amelyeket a tagállamok külpolitikai egyeztetésére hivatott Európai Politikai Együttműködés keretében dolgozott ki. A Maastrichti Szerződés alapján életbe lépett közös kül- és biztonságpolitika hasonlóképpen felszínre tartja a kérdést. Ezen erőfeszítések keretében Lord Carrington, a Hági Békekonferencia elnöke 1991. október 18-án olyan javaslatot terjesztett elő a Jugoszlávia konfliktus megoldására, amely konkrét kisebbségvédelmi előírásokat, köztük autonómiák létrehozását tartalmazta. 1991. december 17-én pedig az EK elfogadta az „Irányelvek új államok elismerésére Kelet-Európában és a Szovjetunióban” című dokumentumot, amelyben az új állam az EK tagállamai általi elismeréséhez a következő, a kisebbségi kérdést is érintő feltételeket szabtta:

- az ENSZ Alapokmányából, a Helsink-i Záróokmányból, valamint a Párizsi Chartából fakadó kötelezettségek tiszteletben tartása, különös tekintettel a jogállamiságra, a demokráciára és az emberi jogokra,
- Garanciák az etnikai és nemzetiségi csoportok és a kisebbségek jogait illetően, összhangban az EBEE keretében kidolgozott kötelezettségekkel,
- a határok sérthetlenségének tiszteletben tartása, amelyek csak békés úton és egyetértéssel változtathatók meg.

Az ugyanaznap közzétett „Közös álláspont a jugoszláv köztársaságok elismerése vonatkozásában” a jugoszláv utódállamok számára is az előbbi dokumentumban megfogalmazott feltételeket szabja és azt követeli a jugoszláv köztársaságoktól, hogy közöljék: hajlandók-e a Jugoszlávia Konferencia által kidolgozott egyezménytervezet határozatait elfogadni, különösképpen az emberi jogokról, valamint a nemzeti és kisebbségi csoportok jogairól szóló fejezetét. Ugyanakkor az EK

azt is követelte, hogy a jugoszláv köztársaságok nyújtsanak alkotmányjogi és politikai garanciákat arra, hogy nincsenek területi igényeik szomszédjaikkal szemben és hogy nem folytatnak ellenséges propagandát ellenük. Az EK két dokumentuma összekapcsolja a kisebbségek jogainak biztosítását és a határok sérthetlenségének elvét. A két dokumentum különleges jelentősége abban áll, hogy az EBEÉ által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok alkalmazása első ízben vált az államok elismerésének feltételévé Európában.²³

Az EK ugyanakkor befolyásolta egyes államok belső kisebbségvédelmi jogszabályrendszerének kidolgozását. A horvát szabor 1991. december 4-én az EK javaslatainak megfelelő alkotmányos törvényt fogadott el az emberi jogokról és szabadságjogokról, továbbá a Horvát Köztársaságban élő etnikai és nemzeti közösségek vagy kisebbségek jogairól, majd az EK kívánságai alapján 1992. május 8-án módosította azt. A törvény előírja, hogy a kisebbségeknek joguk van a kulturális önkormányzathoz az oktatás, a képzés, a művelődési intézmények, valamint a médiák területén (5. szakasz) és anyanyelvük használatára (7. szakasz). Sajátos helyzetű önkormányzatot, vagyis autonómiát ad azokon a területeken, ahol e közösségek abszolút többségben vannak. Itt a helyi önkormányzatok külön statútumot alkotnak, külön jogokat élveznek és együttműködési szerződés alapján közösségeket hozhatnak létre (21., 23. és 26. szakasz). A törvény egyéni és közösségi jogok széles körű katalógusát tartalmazza és biztosítja a kisebbségek arányos képviseletét a helyi önkormányzatokban, illetve a központi államhatalmi szervekben.²⁴

A kisebbségek jogainak betartását az EU az újonnan belépni kívánó országokkal szemben is érvényesíti. Finnországnak és Svédországnak az EU-hoz való csatlakozását biztosító 1994. évi Csatlakozási Egyezményhez csatolt 3-as számú jegyzőkönyv leszögezi, hogy a belső és a nemzetközi jog értelmében a két ország kötelezettséget vállal arra, hogy biztosítsa a számuk nyelvének, kultúrájának, valamint életmódjának megőrzését és továbbfejlesztését.²⁵ Hasonló feltételeket támaszt az EU a csatlakozási tárgyalások megkezdésére kijelölt öt állam, Magyarország, Lengyelország, Csehország, Észtország és Szlovénia esetében is. Mindez arra ösztönözhet további belépni kívánó államokat (például Romániát, Szlovákiát), hogy kisebbségpolitikájukat az EU

kívánalmainak eleget téve, a nemzetközi normáknak és az európai gyakorlatnak megfelelően alakítsák.

Nemzetközi és európai kisebbségvédelem

Az a tény, hogy az EU-ban nem sikerült közös kisebbségvédelmi jogeszközöket elfogadni, nem jelenti azt, hogy az EU-n belül semmiféle kisebbségvédelmi jogszabály nem érvényesül. Természetes módon minden tagállam területén érvényesek saját belső kisebbségvédelmi jogszabályai. Másrészt érvényesek mindazok a nemzetközi jogeszközök, amelyek betartására az EU tagállamai kötelezettséget vállaltak, amelyeket ratifikáltak vagy amelyekre a közös kül- és biztonságpolitikai keretében kibocsátott dokumentumokban hivatkoztak.

Az EU tagállamai berendezkedésének egyik lényeges alapeleme az emberi jogok tiszteletben tartása. A nemzetközi jog jelenlegi állása szerint pedig a kisebbségi jogok védelme az általános emberi jogok védelmének része és szorosan ahhoz kapcsolódik. Az EU tagállamai részesei az emberi jogokat kodifikáló nemzetközi emberjogi dokumentumoknak. Ezek pedig több esetben is tartalmazzak kisebbségjogi vonatkozásokat vagy előírásokat. Az 1950. november 4-én Rómában aláírt „Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai egyezményében lefektetett elvek” tiszteletben tartására az EU az uniós szerződésben ismételten kötelezettséget vállalt (F cikk 2.). Az említett egyezmény 14. cikke pedig a következő szöveget tartalmazza: „A jelen jegyzőkönyvben lefektetett jogok és szabadságjogok élvezetét nemre, fajra, bőrszínre, vallásra, politikai vagy egyéb meggyőződésre, nemzeti kisebbséghez való tartozásra, vagyonra, születésre vagy egyéb állapotra való tekintet nélkül kell biztosítani.” Az Európai Emberjogi Bizottság a belga nyelv vita ügyében hozott határozatában az Egyezmény 14. cikkelyében szereplő „kisebbség” kifejezést úgy értelmezte, hogy ez alatt kizárólag nemzeti kisebbség értendő, a diszkriminációmentesség elve pedig olyan pozitív cselekvésre kötelezi a szerződő államokat, amely túllép a diszkriminációs aktusok egyszerű „nem alkalmazásán”. Mindebből levezethető, hogy a népcsoportoknak aktív védelemre van joguk az általuk nem kívánt asszimilációval szemben. Bár a kisebbségvédelem nem tárgya az egyezménynek, egyes cikkelyei bizonyos

esetekben mégis védelmet nyújthatnak. Ekképp használták fel sikerrel a magánélet védelméről szóló 8. cikkelyét a norvégiai lappok. Hasonlóképpen felhasználható például az 5. cikk 2. bekezdése, amely előírja: „Minden letartóztatottal számára érthető nyelven közölni kell letartóztatásának okait és az ellene emelt vádakát.”

Az Unió tagállamai aláírták és ratifikálták az 1966-ban elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, amelynek, 27. cikkelye előírja: „Olyan államokban, ahol nemzeti, nyelvi vagy vallási kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják.” Miként említettük, az egyetlen ország, amely ezt a cikkelyt nem fogadta el, Franciaország volt.

Az EU tagállamaiban különleges jelentősége van az EBEÉ/EBESZ keretében kidolgozott dokumentumoknak és az ezekbe foglalt kisebbségvédelmi előírásoknak. Valamennyi EU-tagállam részese az EBESZ folyamatnak. Az EU pedig – miként láttuk – nemzetközi jellegű dokumentumaiban hivatkozik az EBEÉ/EBESZ keretében kidolgozott kisebbségvédelmi jogszabályokra és az elismerés feltételül szabta azok betartását a volt Szovjetunió és Jugoszlávia területén létrejött államoknak, és megkívánja betartásukat tagjelöltjeitől is. Ugyanezen dokumentumokban az EU megerősítette, hogy a Helsinki Záróokmányban és a Párizsi Chartában lefektetett elvek betartását a maga részéről kötelezőnek tekinti.²⁶ Az 1975. évi Helsinki Záróokmány „1. kosarának” VII. 4. cikkelye leszögezi: „A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.” A „3. kosár” a nemzeti kisebbségek és a regionális kultúrák vonatkozásában tartalmaz nyilatkozatot, amely elismeri a nemzeti kisebbségek és a regionális kultúrák hozzájárulását a tagállamok közötti együttműködéshez és kinyilvánítja, hogy a tagállamok ezt a hozzájárulást a kisebbségi és regionális kultúrák tagjai érdekeinek

figyelembevételével megkönnyítik”, „amennyiben a területükön ilyen kisebbségek vagy kultúrák léteznek”.²⁷

Az EBEÉ 1986. évi bécsi értekezletének záródokumentuma a következő kisebbségi vonatkozású cikkelyeket tartalmazza: „A részt vevő Államok állandó erőfeszítéseket tesznek majd a záróhatározat és a Madridi Záródokumentum nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseinek megvalósítására. Meghosszabbják az összes szükséges törvényhozási, közigazgatási, jogi és egyéb intézkedéseket, s alkalmazzák az idevágó nemzetközi eszközöket, melyek kötelezhetik őket a területükön élő nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai és alapvető szabadságjogai védelmének biztosítására. Tartózkodnak az ilyen személyek elleni bármely megkülönböztetéstől, s hozzájárulnak törvényes érdekeik és óhajaik megvalósításához az emberi jogok és alapvető szabadságjogok területén.” (3.1. Függelék 18.). „Védeni fogják és megteremtik a feltételeket a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságának előmozdításához. Tiszteletben tartják e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak szabad gyakorlását és biztosítják a többiekkel való teljes egyenlőségüket”. (3. 1. Függelék 19)

Áttörés Koppenhágában

A kisebbségi kérdés kezelésében az 1989. évi változások hoztak áttörést, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi jogok szavatolása nélkül a béke és a stabilitás Európában nem biztosítható. Az 1989. januári bécsi EBEÉ-utótalálkozó záródokumentuma megerősítette a részt vevő államok azon szándékát, hogy védeni és támogatni fogják a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását.²⁸ Az EBEÉ/EBESZ-folyamat legjelentősebb kisebbségi vonatkozású előírásait az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (1990. június 29.) tartalmazza. Általánosan elfogadott értékelés szerint ez a dokumentum megy legmesszebb a kisebbségi jogok biztosítása területén. 1990. november 19-én fogadta el az EBEÉ a Párizsi Chartát az új Európáért. Az okmányt a kommunizmus bukása utáni demokratikus és egységes Európa születési bizonyítványának tekinthetjük. Az új Európa felépítésének irányelvei között szerepel: „Megerősítjük, hogy a nemzeti

kisebbségek etnikai, kulturális , nyelvi és vallási identitása védelmet élvez, és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon kifejezni, megőrizni és fejleszteni ezen identitást megkülönböztetéstől mentesen és a törvény előtti teljes egyenlőség alapján”. „Eltökélten arra, hogy előmozdítsuk a nemzeti kisebbségek gazdag hozzájárulását társadalmaink életéhez, vállaljuk, hogy tovább javítjuk helyzetüket.” Jelentős dokumentum az EBEÉ nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szakértői találkozójáról szóló jelentés (Genf, 1991, július 19.), amely leszögezi: „A nemzeti kisebbségek kérdése, továbbá a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségek teljesítése jogos nemzetközi ügy és ennél fogva nem valamely állam belügye.” (II. fejezet 3.) A Párizsi Charta politikai jellegű dokumentum, amely kötelezi az aláíró államokat, így az EU tagállamait is, hogy a benne lefektetett elvek jegyében cselekedjenek. A többi kisebbségi jogokat tartalmazó EBEÉ-dokumentum, így a koppenhágai is ajánlás jellegű, de mivel az EU közös kül- és biztonságpolitikájában hivatkozik rájuk, az EU tagállamaiban kötelezőnek tekinthető.

Az ET által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok abban különböznek az EBEÉ-folyamatban kidolgozottaktól, hogy nemzetközi jogi szerződések, amelyek kötelezővé válnak, ha a tagállamok ratifikálták őket. Az EU számára jogilag azáltal is jelentőssé válnak, hogy bevonták őket az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyezményének jogszolgáltatási rendszerébe, amelynek alapján az egyének panaszai az Európai Emberjogi Bizottság és az Európai Bíróság elé kerülhetnek. Ugyanakkor több dokumentum az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyezményéhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvként került kidolgozásra. A kiindulópontot az 1134-es 1990. évi ajánlás és a hozzácsatolt 456-os irányelvek jelentették. Az ajánlás rámutat a közép- és kelet-európai fejleményekre és hangsúlyozza a kisebbségvédelemnek mint az emberi jogok alkotórészének a jelentőségét a béke és a stabilitás megőrzése szempontjából és megalapozza az ET érdekeltségét ezen a területen. Ugyanakkor az ET tagállamainak az EBEÉ/EBESZ-folyamatban kidolgozott dokumentumokba foglalt kisebbségvédelmi előírásai iránti elkötelezettségére is hivatkozik. Az ajánlás előírásai alapján több dokumentumtervezet - köztük az

említett Ausztria által benyújtottat - dolgoztak ki. 1993 februárjában az ET Parlamenti közgyűlése „Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről” szóló egyezményhez csatolandó kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el (1201-es ajánlás). A Miniszteri Bizottság végül is nem emelte jogerőre a dokumentumot. A belefoglalt jogi normák tehát nem váltak kötelező jogszabállyá, de megmaradt ajánlás jellegűk. Az ET Parlamenti Közgyűlése magyar indítványra 1995. április 26-án másodszor is megerősítette és továbbra is érvényben lévő, az ET jövőbeni ellenőrzési tevékenysége során figyelembe veendő dokumentumnak nyilvánította.

Az 1993. október 7-én az ET tagállamai államfői csúcstalálkozóján fogadták el a Bécsi Nyilatkozatot, amely külön függelékben foglalkozik a nemzeti kisebbségek védelmével. A nyilatkozat leszögezi, hogy kontinensünkön a nemzeti kisebbségek védelme a stabilitás, a demokrácia és a biztonság lényeges eleme. Aláhúzza, hogy „az államoknak meg kell teremteniük a szükséges feltételeket ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fejleszthessék kultúrájukat és hogy megőrizzék vallásukat, hagyományaikat és szokásaikat. Ezen személyeknek lehetőséget kell adni, hogy a magán- és közéletben bizonyos feltételek között a hatóságokkal való viszonyban is használhassák anyanyelvüket”. Az államfők kötelezettséget vállaltak arra, hogy végrehajtják az EBEÉ koppenhágai értekezletének dokumentumába és más EBEÉ-dokumentumokba foglalt kisebbségvédelmi előírásokat és hogy a nyilatkozatba foglalt politikai kötelezettségeket jogi formák szintjére emelik. A nyilatkozat elsősorban politikai aktus, amelynek azonban jelentős jogi vonatkozásai és következményei vannak.

A Bécsi Nyilatkozat alapján az ET Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el az ET keretegyezményét a nemzeti kisebbségek védelméről, amely az eddigi politikai nyilatkozatoktól és ajánlásoktól eltérően jogilag kötelező, és amely mára már hatályba is lépett. A keretegyezmény a nemzeti kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét az emberi jogok nemzetközi védelme szerves részének, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozónak tekinti. Az ET másik, a nemzetközi kisebbségvédelem szempontjából jelentős dokumentuma az 1992. június 24-én elfogadott Regionális és kisebbség-

ségi nyelvek európai chartája. Az EU tagállamai területén a fent említett két dokumentum, valamint az ENSZ 1992. december 18-án elfogadott Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól abban az esetben emelkedik jogerőre, ha az államok ratifikálták őket. A nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok érvényesítése tehát jelenleg is a tagállamok kompetenciája. Kisebbségpolitikájukban azonban figyelembe kell venniük közös politikai nyilatkozataikban vállalt kötelezettségeiket.²⁹

Az EU illetékes tagállamaiban jogerővel bírnak azok a kétoldalú egyezmények is, amelyek tárgya a kisebbségvédelem. Ilyenek az 1921. évi az Aland-szigetek autonómiájára vonatkozó svéd-finn egyezmény, a Dél-Tirol autonómiájára vonatkozó 1946. évi olasz-osztrák szerződés, valamint az 1995. évi bonni-koppenhágai nyilatkozat a németországi dán és a dániai német kisebbség jogairól. Németország viszonylatában hatályosak Németország Lengyelországgal (1991), a Cseh és Szlovák Föderatív Köztársasággal (1991), Magyarországgal (1992) és Romániával (1992) megkötött alapszerződéseinek kisebbségvédelmi cikkelyei. A Németország által megkötött alapszerződések azért is jelentősek, mert ezekben a szerződő felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy az EBEÉ 1990. évi koppenhágai dokumentumát és egyéb kisebbségvédelmi EBEÉ-dokumentumokat jogilag kötelezőnek tekintik.

Ez a precedens az újonnan felveendő államok esetében is jelentős, hiszen Lengyelország és Magyarország számos olyan kétoldalú szerződést kötött, amelyek kisebbségvédelmi előírásokat is tartalmaznak. Az EU legfontosabb dokumentumai között is találunk olyanokat, amelyeknek kisebbségvédelmi vonatkozású cikkelyei vannak. Ekképp az Európai Parlament 1992. november 21-i határozata az uniós állampolgárságról előírja: „Az Unió és tagállamai elismerik ezeknek a csoportoknak a jogát az önkormányzathoz. Hogy az ősidők óta a felségterületükön élő nép- és nyelvcsoportok identitásának kibontakozását és hogy az illetékes régiókban a jó együttélést előmozdítsák, az Unió és tagállamai kötelezettséget vállalnak arra, hogy különleges garanciákat nyújtanak a polgárok egyenlő elbánásának biztosítására és különleges intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek, a helyi és regionális önkormányzatok, azaz az egyes csoportok önkormányzata,

továbbá az – beleértve a határokon is átnyúló – együttműködés védelmére és előmozdítására. (3. cikk b). Az 1992. február 1-i Maastrichti Szerződés 126. cikkelyének 1-3. pontja kapcsolatba hozható a kisebbségek anyanyelvű oktatásának és művelődésének jogával mint annak jogforrása. A cikkely szerint „ A Közösség azáltal járul hozzá a minőségileg magas szintű oktatáshoz, hogy előmozdítja az együttműködést a tagállamok között..., továbbá hogy szükség esetén támogatja kultúrájuk és nyelveik sokszínűségét.”

Bizonyos esetekben az EU közösségi jogrendszere ellentétbe kerülhet az egyes tagállamokban érvényes kisebbségvédelmi jogszabályokkal. Ekképp a munkaerő szabad áramlásáról szóló közösségi jogszabály ütközése a Dél-Tirol autonómiáját biztosító rendelkezésekkel, azaz bizonyos munkakörök betöltésénél kötelező nyelvtudás megkövetelésével és a meghatározott etnikai arányok érvényesítésével nyilvánvaló. Az Európai Bíróság azonban mindennek ellenére több esetben érvényesíthetőnek és funkciójuknál fogva igazolhatónak ítélte meg hasonló kisebbségvédelmi jogszabályokat és elfogadta a tagállamok azon érvelését, hogy azok a kisebbségek és kulturális örökségük védelmét biztosítják. Bár az EU közösségi jogrendszere nem foglalja külön a kisebbségvédelemmel, érvényesülése elé semmilyen akadályt nem gördíthet. A nemzetközi jog kisebbségvédelmi előírásai az EU-ban a három európai szint, az EBEÉ/EBESZ, az ET és az EU jogeszközeinek hivatkozások útján történő összekapcsolása révén érvényesülnek.³⁰

A kisebbségi kérdés és a határon túli magyar közösségek

Magyarország EU-hoz való csatlakozása folyamatában a kisebbségi kérdésnek különleges jelentősége van. A csatlakozási tárgyalásokat folytató államok közül Magyarország a legérdekeltebb a kisebbségek jogainak biztosításában. A magyar kormányok e politikája mind a határokon belül élő kisebbségek, mind a határokon túli magyar közösségek viszonylatában érvényesül. Az 1998. évi választásokon győztes polgári koalíció kormányprogramja az ország kulturális sokszínűségét természetes adottságként fogja fel és megállapítja: „ A kulturális sokszínűség Magyarország évszázados jellemzője. Alig akad manapság olyan magyar család, ahol a felmenők között ne lenne

felfedezhető 3-4 különböző nemzeti közösséghez tartozó ős. Ez Magyarország óriási, évszázadokra visszanyúló előnye, melynek tudatos ápolása nemcsak nemzetközi normák által kirótt kötelesség, hanem hosszú távú nemzeti érdek is”. „Ilyen Összefüggésben a kisebbségek nem úgy jelennek meg a kormány felfogásában, mint jogaikért a többség ellenében küzdő csoportok, hanem mint a közös erényekért és hibákért a többséggel együtt felelősséget viselő, vele sorsközösségben élő egyének összessége.”. E felfogás jegyében a kormány „összehangolt intézkedéssorozatot kíván útjára indítani, ennek alapja pedig az, hogy a kisebbségi önkormányzatok rendszerét minél inkább közelíteni kell egy kulturális autonómia intézményéhez”.

A határokon túli magyar közösségek jogai védelmét egységes nemzetpolitika keretében kívánja érvényesíteni. A kormányprogram szerint „a Kormány határon túli magyar politikájának célja Magyarország és a magyar közösségek közötti politikai, kulturális és gazdasági kapcsolatok kiépítése és fejlesztése Európa egyesülésének folyamatán belül, a környező országokban élő magyarság szülőföldön maradásának, gyarapodásának elősegítése. Ennek érdekében oly módon kell rendezni a határon túli magyarság Magyarországhoz fűződő kapcsolatát, a jogalkotás és a kormányzati munka keretében, hogy az Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után is biztosítsa a magyar közösségek szerves kapcsolódását az anyaországhoz. A Kormány alapvető fontosságot tulajdonít a magyar állam és a határon túli magyar szervezetek rendszeres és intézményes párbeszédének. A határon túl élő magyarság és Magyarország közös ügyeinek összehangolására rendszeressé teszi az egész magyarság politikai vezetőinek találkozóit. Ez jelenti a garanciát arra vonatkozólag, hogy a határon túl élő magyarokat érintő törvények, szerződések kidolgozása, kormányzati döntések meghozatala az ő legitim szervezeteik bevonásával történjék meg. A Kormány támogatja a határon túli magyar közösségek céljait. Nemzetpolitikájának alapja a határon túli legitim magyar szervezetek törekvéseinek elősegítése. Ha ezek a szervezetek a közösségi autonómia alapján kívánják kifejezni demokratikus politikai akaratukat és megőrizni önazonosságukat, akkor a mindenkor magyar kormánynak kötelessége e törekvéseket támogatni. A Kormány

ezt a támogatást alkotmányos kötelessége és a nemzetközi jog keretei között minden esetben meg fogja adni.”

A Kormány a magyar nemzeti érdekeknek megfelelően kívánja kezelni azokat a kérdéseket, amelyek abból fakadnak, hogy Magyarország előbb lesz tagja az EU-nak, mint több szomszédos állama. Ezért „arra törekszik, hogy a Schengeni Egyezményből, illetőleg az uniós tagságból fakadó integrációs előnyöket ne kísérhessék a regionális és a magyar-magyar kapcsolatokban jelentkező hátrányok, ezért különleges elbírálást tart szükségesnek az érintett kétoldalú viszonylatokban. A Kormány mielőbb megvizsgálja egy olyan hárompilléres rendszer létrehozásának lehetőségét, amely új utazáskönnnyítési, vízumentességi, határőrizeti két, illetve háromoldalú megállapodásokon alapulna.” A kormányprogram a továbbiakban is különleges jelentőséget tulajdonít a szomszédos országokkal való kapcsolatoknak és leszögezi: „A Kormány tudatában van annak, hogy Magyarországnak a csatlakozással egyidejűleg el kell fogadnia az Unió vízum menedékjogi és bevándorlási politikáját. A Kormány ezért olyan sajátos megoldások kidolgozására törekszik, amelyek biztosítják a szomszédos országok lakosságával történő zavartalan kapcsolattartást, különös tekintettel az ott élő magyarságra, valamint hogy a csatlakozás ne jelentsen visszalépést Magyarország szomszédosági kapcsolataiban.” E cél magvalósítását szolgálja a legutóbbi magyar-magyar találkozó alkalmával elfogadott Nyilatkozat és az Állandó Magyar Értekezlet létrehívása is. E fejlemények hozzájárulnak Magyarországnak és a határon túli magyar közösségek, valamint a szomszédos országok integrációjához, az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat felgyorsításához szükséges stabilitás megteremtéséhez, valamint ahhoz, hogy a térség országai, azok többségi és kisebbségi lakossága a közös európai értékek mentén alakítsa bel- és külpolitikáját.

A kormányprogram ugyanekkor megállapítja: „Magyarország érdekelt az Európai Unió nyitott jellegének fenntartásában és a bővítési folyamat folytatásában. A Kormány minden lehetséges eszközzel támogatni fogja a szomszédos országokat a csatlakozás feltételeinek megteremtésében, és ezzel elő kívánja segíteni ezeknek az országoknak az Európai Unióhoz való mielőbbi csatlakozását”.

Néhány év múlva a csatlakozási folyamat beteljesedésével a következő helyzet fog előállni:

Magyarország tagja lesz az EU-nak, Szlovénia hasonlóképpen, Románia és Szlovákia, amelyek kérték felvételüket, még nem, Ukrajna és Szerbia számára pedig, amelyek nem is kérték felvételüket, a csatlakozás perspektívája sem lesz adott.

Magyarország EU-ba való feltételét követően a kisebbségi jogok tekintetében a következő helyzet fog kialakulni:

- Magyarországon természetesen érvényesek lesznek az Alkotmánynak a kisebbségek jogaira vonatkozó cikkelyei és az 1993. július 7-én elfogadott A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény vagy esetleg annak a későbbiekben módosított szövege.

- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény, amelyet a magyar országgyűlés a jelenlegi törvényhozási ciklusban fog elfogadni.

- Érvényesek lesznek mindazok a nemzetközi kisebbségjogi dokumentumok, amelyeket a magyar országgyűlés ratifikált, amelyek az előbbi fejezetekben vázolt körülmények között az EU területén jogerősök és amelyek betartására Magyarország nemzetközi szerződésekben kötelezettséget vállalt. Ezek a következők:

- Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának 1990. június 29-én kelt dokumentuma.

- Az ENSZ Közgyűlésének a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992. december 18-án kelt nyilatkozata (47/135. számú határozat).

- Az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201-es (1993) számú ajánlása az Emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvről.

- Az ET keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről (1994. november 1.)

- A Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségi jogok védelméről szóló okmánya (1994. November)

Ezeken kívül érvényesek lesznek a nemzeti kisebbségek védelméről szóló kétoldalú szerződések, egyezmények vagy nyilatkozatok és az alapszerződések kisebbségvédelmi cikkelyei. E dokumentumok a következők:

- Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén (1991. május 31.).

- Szerződés a Német Szövetségi Köztársaság és a Magyar Köztársaság között a baráti együttműködésről és a partnerségről Európában (1992. február 6.).

- Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról (1992. november 6.).

- Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Orosz Föderáció együttműködésének elveiről a nemzeti vagy etnikai, a vallási és nyelvi kisebbségek jogainak biztosítása területén (1992. november 11.).

- Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről (1995. március 19.).

- Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről (1995. április 5.).

- Szerződés a magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról (1996. szeptember 16.).³¹

Természetesen elképzelhető, hogy Magyarország EU-csatlakozásáig újabb nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok születnek, amelyek a ratifikáció után hasonlóképpen életbe léphetnek. Az említett kétoldalú szerződések hálózata pedig összeköti Magyarországot és szomszédait és kötelezi őket még akkor is, ha az utóbbiak nem lesznek az EU tagjai.

Természetesen a szomszédos országokban is érvényben lesznek saját kisebbségvédelmi jogszabályaik és az általuk aláírt és ratifikált nemzetközi dokumentumok, illetve szerződések, nem lesznek azonban tagjai az EU-ban érvényesülő jogi mechanizmusnak. A tagságra pályázó Románia és Szlovákia azonban érdekelt lesz az EU által elvárt kisebbségpolitika megvalósításában.

Magyarországnak a csatlakozási tárgyalásokon el kell érnie azt, hogy szomszédjaival fenntartott speciális kapcsolatait EU-tagsága esetén is érvényesíthesse. Mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az EU-val megértesse: Magyarország a magyar kisebbségek léte folytán

speciális helyzetben van. Meg kell győznie az EU-t, hogy a magyar kisebbségek teljes eurokonform politikai magatartást tanúsítanak, nem jelentenek instabilitási kockázatot, sőt jogaik biztosítása esetén a stabilitás jelentékeny tényezőivé válhatnak. E vonatkozásban hangsúlyozni kell a magyar kisebbségek politikai magatartásának következő jellemvonásait:

- a magyar kisebbségek által lakott területeken az erőszaknak nincs hagyománya és az nem szerepel a magyar kisebbségek eszköztárában, történetük folyamán pedig sohasem alkalmaztak erőszakot,

- jogaikat kizárólag parlamentáris úton, demokratikus eszközökkel kívánják érvényesíteni,

- legitim szervezeteik a helyi önkormányzatokba és a parlamentbe megválasztott képviselőik útján részt vesznek annak az országnak a politikai életében, ahol élnek, és hozzájárulnak a jogállamiság kialakulásához,

- országaik demokratikus erőivel való állandó együttműködésre törekednek,

- a demokrácia kialakítása és megerősítése érdekében részt vettek vagy vesznek országaik kormányában (Románia, Szlovákia),

- elkötelezettjei a demokrácia, a szubszidiaritás és a helyi önkormányzatok autonómiája elveinek és úgy vélik, hogy autonómiájukat (személyi autonómia, a helyi önkormányzatok speciális státusa, regionális autonómia) saját államaik törvényes keretei között tudják megvalósítani,

- államaik lojális állampolgárainak tekintik magukat, tiszteletben tartják annak az államnak a területi integritását és szuverenitását, amelynek a területén élnek, nem kívánják megváltoztatni a jelenlegi határokat és lemondtak minden elszakadási törekvéstről, nem kívánnak más államokhoz csatlakozni, sem saját államot létrehozni,

- elkötelezettjei az euroatlanti integrációs folyamatnak és támogatják Magyarországot, valamint saját államaik integrációs törekvéseit,

- meg vannak győződve arról, hogy jogaik nemzetközi normáknak és a pozitív európai gyakorlatnak, valamint speciális helyzetüknek megfelelő biztosítása révén az európai stabilitás tényezőivé válhatnak.

Magyarország EU-tagként megnövekedett politikai és gazdasági súllyal tudja majd képviselni kisebbségpolitikai elképzeléseit szomszéd-

daival szemben. Belépésével az EU-ban növekedni fog azoknak az államoknak a súlya, amelyek az EU-n belül a nemzeti és etnikai kisebbségek (népcsoportok) elvárásainak megfelelő kisebbségvédelmet kívánnak. Magyarországnak az EU tagállamaként minden eurokonfom eszközt fel kell használnia, hogy hozzájáruljon a határon túli magyar kisebbségek jogainak védelméhez és bővítéséhez. Meg kell követelnie szomszédaitól az alapszerződések betartását, a vegyes bizottságokban tovább kell fejlesztenie a szomszédokkal való kisebbségpolitikai együttműködést, továbbá fejlesztenie kell a regionális együttműködést (KEK, amelynek Szlovákia és Románia is tagja), elő kell mozdítania a határ menti régiók és az eurorégiók keretében folyó együttműködést, a helyi önkormányzatok, intézmények, civil szervezetek és személyek közötti kapcsolatokat azoknak minden kisebbségpolitikai vonatkozásával. Az eddigi sikertelenség ellenére is kezdeményeznie vagy támogatnia kell az EU-n belül jogilag kötelező kisebbségvédelmi rendszer létrehozását, és arra kell törekednie, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi jogalkotás folyamatába a kisebbségeket is bevonják.

Jegyzetek

1. Nicola Girasoli: National Minorities. Who are they? Bp. 1995. 93.
2. Gilbert Gornig: Zentralismus und Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte in: Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechte durch die Europäische Union. Hrsg. von Dieter Blumenwitz un Gilbert Gornig. Köln 1996. 72-87. Faragó Béla: Van-e korzikai nép? Regio 1992. 2. 36-58.
3. Gál Gyula: A dél-tiroli kérdés. Bp. 1995.
4. Dieter Kolonovits: Die rechtliche Situation der kroatischen und slowenischen Volksgruppe in Österreich. Europa Ethnica 1996. 3-4. 99-116. Theodor Veiter: Das österreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976. Wien 1979.
5. Lauri Hanniakainen: The Status of Minorities, Indigenous Peoples and Immigrants and Refugee Groups in Four Nordic States. Offprint from the Nordic Journal International Law. Vol 65. 1966. 23.
6. Kristian Myntti: National Minorities and Minority Legislation in Finland in: The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe. Ed. by John Packer and Kristian Myntti. Abo Akademi University 1993. 79-103. Kovács Péter: Az Aland-szigetek önkormányzata. Bp. 1994.
7. Lauri Hanniakainen i.m. 29-37
8. i.m 61-66.
9. Harald Runblom: Swedish Multiculturalism in a Comparative European Perspective in: Language, Minority, Migration. Ed. by Sven Gustavsson, Harald Runblom. Uppsala 1995. 199-217.

10. Alexander Schmid: Die friesische Sprache im Verwaltungsverfahren und vor Gericht – Neuregelungen zur Förderung einer Minderheitensprache. *Europa Ethnica* 1997. 1-2. 30-39.
11. André Alen, Rusen Ergec: A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után. Bp. 1994.
12. Dieter W. Bricke: Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: deutsche und europäische Optionen. Ebenhausen/Isartal 1994. 63-65.
13. Klaus Carsten Pedersen: Minorities Questions and Integration. The Danish Experience in: *Integration, Regionalism, Minorities: What is the Link?* Ed. by László Póti. Hungarian Institute of International Affairs, Budapest 1997. 113-114.
14. Dieter Blumenwitz: Minderheiten- und Volksgruppenrecht. Aktuelle Entwicklung. Bonn 1992. 115-120.
15. A szerződés kisebbségvédelmi cikkelyeit ld. Dieter Blumenwitz i.m. 183-185.
16. Tamara K. Hervey: Wich Rights, Whose Rights? in: *The Identification and Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Ed. by Jhon Packer and Kristian Myntti. Abo Akademi University 1993. 123-144.
17. Hugh Poulton: Changing Notions of National Identity Among Muslims in Thrace and Macedonia: Turks, Pomaks and Roma. Turkey as a Kin-State: Turkish Foreign Policy Towards Turkish and Muslim Communities in the Balkans in: *Muslim Identity and the Balkan States*. Ed. by Hugh Poulton, Suha Taji-Farouki. London 1997. 82-102, 194-213.
18. A tervezet szövegét ld.: Dieter Blumenwitz i.m. 177-181.
19. Szövegét ld.: Felix Ermacora, Christoph Pan: *Volksgruppenschutz in Europa*. Wien 1995.
20. A Chartatervezet szövegét ld. Christoph Pan: *Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte*. Wien 1994.
21. Ld.: Christoph Pan i.m.
22. Az egész problematikára ld.: Rudolf Streinz: *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union in: Minderheiten- und Volksgruppenrechte durch die Europäische Union*. Köln 1996. 11-29.
23. A két dokumentum szövegét ld.: Dieter Blumenwitz i.m. 181-183.
24. Székely András Bertalan: *Horvátországi magyar sors a 90-s években. Magyarország és Európa*. 1994. 2. 58-63. Rudolf Streinz i.m. 13.
25. Lauri Hannakainen i.m. 61-66.
26. A dokumentumokat ld.: Dieter Blumenwitz i.m. 182.
27. Rudolf Streinz i.m. 18-19.
28. I.m. 19
29. Az e fejezetben említett nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok elemzését ld.: Vogel Sándor: *A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. Külpolitika* 1966 3-4. 186-216.
30. Rudolf Streinz i.m. 28-29.
31. A kétoldalú szerződések elemzését ld.: Vogel Sándor: *A kétoldalú kisebbségvédelmi jogeszközök rendszere. Külpolitika* 1996. 1. 23-44. uő.: *A Comparison of the Hungarian-Slovak and the Hungarian-Romanian Basic Treaty. Ethnos-Nation* Jg. 4(1996). Nr. 1-