

BEVEZETŐ

A második világháborút követően a kisebbségeket érintő kérdések – részben a két világháború között ezen a téren tett nemzetközi erőfeszítések kudarcra miatt is² – jó időre lekerültek a nemzetközi együttműködés napirendjéről. Az akkoriban uralkodó felfogás az államok etnikai, nyelvi sokféleségéből adódó problémákat az egyetemes emberi jogok védelmével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítésével vélte megoldhatónak. Bár az 1960-as évektől kezdődően újból létjogosultságot nyert a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nemzetközi szabályozása,³ egészen az 1990-es évekig a kisebbségek külön jogainak kérdése ritkán lépett túl az elméleti viták keretein.⁴ A változást alapvetően a volt keleti blokk összeomlása után Kelet- és Közép-Európában fellángoló etnikai konfliktusok váltották ki, és a nemzetközi közösség 1989 után kezdett ismét komolyabban foglalkozni a kisebbségek nemzetközi védelmének gondolatával.

Az elmúlt bő egy évtizedben kiszélesedő nemzetközi jogalkotás sem hozott azonban áttörést számos, a kisebbségi jogok egységes értelmezését és alkalmazását érintő kérdésben. Így ma sem lehet pontosan meghatározni, kiket illetnek meg a kisebbségi jogok, továbbá gyakran legfeljebb sejtéseink lehetnek a jogi normák tartalmát illetően, és nem történt lényegi előrelépés a nemzetközi jogban elfogadott kisebbségi jogok megsértésének jogi szankcionálásában sem.⁵

² Lásd erről pl. Szalay Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadói Kör-MTA Kisebbségkutató Intézet, 79–148. p., vagy N. Rouland et al.: *Droit des Minorités et des Peuples Autochtones*. Paris, 1996, Presses Universitaires de France, 35–194. p.

³ Lásd pl. az 1966-os ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkét.

⁴ Vö. Thornberry, Patrick: „Is There a Phoenix in the Ashes? – International Law and Minority Rights”. *Texas International Law Journal*, 1980/15, 421. p.

⁵ Vö. Benoit-Rohmer, Florence: *The Minority Question in Europe*. Strasbourg, 1996, Council of Europe. 12–21. p.; Packer, John: On the Content of Minority Rights. In Rääkkä, Juha (szerk.): *Do We Need Minority Rights?* The Hague, 1996, Martinus Nijhoff, 121–178. p. Alfredsson, Gudmundur: Minority Rights: A Summary of Existing Practice. In Phillips, A. – Rosas, A. (szerk.): *Universal Minority Rights*. Abo, 1995, Abo Akademi, 77–86. p. A mai nemzetközi jogi szabályozás jó összefoglalóját adja Pentassuglia, Gaetano: *Minorities in International Law: An Introductory Study*. Strasbourg, 2002, Council of Europe Publishing.

A nemzetközi jogi szabályozás természetesen az államok kezdeményezésén és megegyezésén alapul, az elfogadott jogi vagy politikai dokumentumok a szuverén államok politikai érdekeit és akaratát, a közöttük elérhető kompromisszumokat tükrözik. A kisebbségekhez kapcsolódó kérdésekben pedig az egyes államok eltérő és olykor egymással összeegyeztethetetlen nézeteket vallanak. Így nem csak a kisebbségi jogok jogalanyainak meghatározásában vagy e jogok tartalmát illetően nincs egyetértés, hanem vannak olyan országok (pl. az EU tagállamai közül Franciaország vagy Görögország), amelyek a területükön élő kisebbségek létét sem ismerik el. A kisebbségek védelme ugyanakkor pozitív intézkedéseket, állami cselekvést követel meg, s bár a nemzetközi közösség az elmúlt évtizedben láthatólag felvállalta ezt a törekvést, az államok feladatainak, intézkedéseinek meghatározásában nem sikerült általános egyetértésre jutni.

Tény, hogy minden kisebbségre egyaránt alkalmazható jogi szabályozási rendet amúgy is nehezen lehetne találni, hiszen az élet a szabályozási módok sokaságára kínál lehetőséget, és sokszínűségében ritkán ismétli önmagát, de a nemzetközi kisebbségvédelmi szabályozás terén sokszor az alapelvek sem egyértelműek. A kisebbségek védelmével foglalkozó nemzetközi dokumentumok az egyetemesen elfogadott emberi jogok terminusaihoz és eszközrendszeréhez alkalmazkodnak, a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogaira és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára helyezik a hangsúlyt, anélkül azonban, hogy a kisebbségek sajátos csoport-jellegéből adódó problémákat egyértelműen és minden érintett (különösen a kisebbségek) számára megnyugtatóan rendezni tudták volna.

A nemzetközi kisebbségi jog alanyai

A nemzetközi okmányok a Magyarországon gyakran használt nemzetiségek helyett általában etnikai, nyelvi, vallási vagy nemzeti kisebbségek létezését említik, anélkül, hogy meghatároznák, mit értenek-e fogalmakon.⁶ (Az egyetemes dokumentumok rendszerint „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi”, az európaiak pedig „nemzeti kisebbséghez” tartozó személyek jogairól szólnak, bár ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a két jelzős szerkezet között tartalmi különbség lenne.⁷)

Az államok, az etnikai, nyelvi, vallási jelzők egymás mellett szerepeltetésével egyrészt azt kívánják elkerülni, hogy állást kelljen foglalni abban a kérdésben, melyik is vonatkozzon egy adott kisebbségre.⁸ Másrészt e jelzők együttes használatá-

⁶ Eltér ettől a gyakorlattól az Európa Tanács 1201 (1993) sz. ajánlásának 1. cikke, amely meghatározza a kisebbség fogalmát.

⁷ Az 1990-es EBEÉ Párizsi Charta „Az új Európáért” megfogalmazása szerint: „a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitása védelmet élvez”.

⁸ A kisebbségek fogalmát a nemzetközi jogban általában nem definiálják, ennek ellenére léteznek különböző tervezetek a fogalom meghatározására, ilyen például a Capotorti professzor által megalkotott (és

val számos állam – amelyek amúgy elismerik a nemzeti kisebbségek létezését – arra törekedett, hogy a „nemzeti”, „nemzetiségi” jelző ne kerüljön be az 1945 után megújuló nemzetközi jogi szabályozásba, mivel azt igen közel állónak érezték a nemzet fogalmához. A nemzeteket vagy népeket pedig a nemzetközi jog értelmében megilleti az önrendelkezés joga. Ezt az óvatos megközelítést tükrözi az is, hogy a „nemzeti kisebbségekre” vonatkozó európai dokumentumok többnyire külön cikkben térnek ki arra, hogy a kisebbségek jogai semmiképp nem értelmezhetőek úgy, hogy azzal az államok területi szuverenitását veszélyeztethetnék.⁹

Így, amikor az emberi jogok védelmének a keretében, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (továbbiakban PPJNE) 27. cikkében megjelent a nemzeti kisebbségek védelme, a fogalmat a veszélytelenebbnek tűnő etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek megjelöléssel helyettesítették. Mindenesetre a nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy ezek az identitás-jelzők nem szűkítik a nemzetközi szervezetek cselekvési lehetőségét, egy általános definíció elfogadása pedig amúgy is nehezen képzelhető el.¹⁰

A nemzetközi szabályozás még a tekintetben sem egységes, vagy éppen nem nyilatkozik, esetleg eltérő elveket vall arról, hogy az említett kategóriák közül melyeket lehet alkalmazni egy adott kisebbség esetében. A roma kisebbség besorolását jellemző fogalmi zavar jól illusztrálja ezt a helyzetet: az Európa Tanács (ET) 1203 (1993) számú jelentése a roma kisebbség speciális helyzetére utalva megállapította: a nemzeti vagy nyelvi kisebbségekre vonatkozó hagyományos meghatározások a romák esetében nem alkalmazhatók, a szintén az Európa Tanács keretében elfogadott kisebbségi nyelvi Charta pedig rendelkezéseinek csak egy részét tartja alkalmazhatónak a romák által beszélt nyelvekre.¹¹ Más nemzetközi intézmények viszont, például az EBESZ Kisebbségi Főbiztosáé, melynek mandátuma kifejezetten a *nemzeti* kisebbségekre terjed ki, tevékenysége során a roma kisebbség helyzetét is vizsgálja.

A nemzetközi jogban ettől részben eltérő jogi szabályozás védi az „őshonos és törzsi népekhez”, „őshonos népességhez” vagy az „őslakossághoz” tartozó személyek jogait.¹² Az ő érdeükben hozott intézkedések olykor a kisebbségek védelmé-

leggyakrabban idézett) definíció is. Eszerint: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló összetartás érzése. „Capotorti. Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities*. UN Doc E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1.

⁹ Vö. például az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének 21. cikkét.

¹⁰ Vö. Packer: i. m.

¹¹ 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kihirdetéséről.

¹² Lásd ezzel kapcsolatosan például az 1957-ben hozott 107-es és az 1989-ben hozott 169. számú ILO egyezményeket, vagy megemlíthető az ENSZ keretében működő az Őshonos Népezzel foglalkozó Munkacsoport. Vö. még: Gayim, Eyassu – Myntti, Kristian: *Indigenous and Tribal Peoples' Rights – 1993 and after*. (Rovaniemi), *Juridica Lapponica*, 1996.

vel együtt,¹³ máskor pedig külön dokumentumokban is megjelennek. Az előbb említett, az önrendelkezési joghoz kapcsolódó félelmek az őshonos népek esetében is megjelennek: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 169. számú Egyezménye, mely az őshonos nép fogalmat használja, nem mulasztja el leszögezni, hogy a nép fogalmát nem lehet oly módon értelmezni, mint amihez a nemzetközi jog alapján jogok (értsd: mindenekelőtt a „népeket” megillető önrendelkezés joga) kapcsolódhatnak.¹⁴

Részben a fent vázolt, a meghatározások körüli problémákból ered, hogy a kisebbségi jogok garantálása önmagában még azt sem jelenti, hogy azt valamennyi kisebbség s az összes kisebbséghez tartozó személy vonatkozásában alkalmazni fogják. Bár az ENSZ-dokumentumok értelmében a jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, s azok nem csupán az adott állam polgárait illetik meg,¹⁵ e jogokat az európai államok többsége – amelyek a kisebbségek létét amúgy elismerik – inkább csak a kisebbségekhez tartozó állampolgárok vonatkozásában alkalmazza, de a külföldiekre, menekültekre, hontalanokra nem terjed ki a hatályuk.¹⁶ A nemzetközi jog szabályainak értelmében viszont minden állam szuverén módon dönthet arról, kiket vesz fel állampolgársági kötelékébe.

Ezt az Európa-szerte bevett szemléletet tükrözi az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1201-es ajánlás, mely a kisebbségek fogalmának kritériumai között nevesíti az állampolgárság meglétét. Ettől eltérő módon az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezménye elvileg az állam területén élő valamennyi kisebbséghez tartozó személyre vonatkozna,¹⁷ mégis több állam, köztük Ausztria, Németország vagy Észtország az Európa Tanács Keretegyezményéhez történő csatlakozásakor olyan deklarációt tett, mely tartalmazta, hogy a hivatalos kisebbségi státuszt kizárólag az állampolgárok részére tartja fenn.¹⁸ A már említett Nyelvi Chartának pedig a regionális vagy kisebbségi nyelvekre vonatkozó intézkedései

¹³ Így az 1989-es a Gyermekek jogairól szóló egyezmény 30. cikke például az „őslakossághoz, vagy a [...] kisebbséghez tartozó gyermekek” jogait nevesíti.

¹⁴ Lásd pl. a PPJNE és az 1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya egymással szövegszerűen megegyező 1. cikkének 1. bekezdését, amely kimondja: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai berendezkedésüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.” Ezzel kapcsolatosan megjegyezhető, hogy akkor viszont célszerűbb lett volna „az őshonos és törzsi nép” helyett egy másik elnevezést használni.

¹⁵ Ez a felfogás az Európán kívüli helyzetet is tükrözi, Kanadában például a bevándorolt, nem asszimilálódott népcsoportokat is kisebbségnek tekintik.

¹⁶ Az Európai Unió például egyebek mellett azért is tartózkodik a területén élő nemzeti kisebbségek jogainak uniós szintű szabályozásától, mert a bevándorlók hasonló gondjainak kezelése szinte megoldhatatlan feladatok elé állítaná az Uniót. Lásd Neil MacCormick: A pajzs és a kard. *Pro Minoritate*, 2003/tavasz 50–58. p.

¹⁷ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

¹⁸ Lásd Ausztriának és Németországnak a keretegyezményhez fűzött deklarációit, Európa Tanács Egyezmény Hivatala <<http://www.conventions.coe.int>>.

nem terjednek ki a bevándorlók által beszélt nyelvekre. Az állampolgársági kritériumot előszeretettel alkalmazzák azok az államok, ahol nagyobb lélekszámú bevándorolt közösségek élnek, Észtországban például a lakosság mintegy 22%-a, zömében az orosz kisebbséghez tartozók nem rendelkeznek állampolgársággal. A romáknak a polgári és a kisebbségi jogokban történő részesülését több ország is az állampolgárság megszerzésének korlátozásával nehezíti, Litvániában és Romániában egyes értesülések szerint jelentős azoknak a roma lakosoknak a száma, akik nem rendelkeznek állampolgársággal.¹⁹

A kisebbségek létét egyáltalán elismerő államok egy része további különbséget tesz a „hagyományosan az ország területén élő” és a később bevándorolt kisebbségi csoportok között. E szemlélet alapján több európai állam korlátozta a hivatalosan elismert kisebbségek számát, Szlovénia például saját jogrendjében a kisebbségi jogok élvezetéből csak a kisebb lélekszámú őshonos olasz és magyar kisebbségeket részesíti, noha az ország területén élnek még például szlovén állampolgárságú romák, horvátok, bosnyákok és szerbek.²⁰ Georg Brunner véleménye értelmében a kisebbségi státusz megtagadása így talán csak abban az esetben bírálható nemzetközi jogilag, ha az állam azt egy „őshonos” népcsoportjától tagadná meg.²¹ (Azt viszont, hogy mit ért az „őshonos” kifejezésen az állam gyakorlatilag kisebbségi politikájának függvényében szabadon alakítja.)

A nemzetközi jogi szabályozás és a politika

A fentiekből is látszik, hogy a kisebbségek jogainak nemzetközi szintű szabályozása nagy részben politikai megfontolások és megállapodások mentén formálódik. A politikai szempontok jobb megértése érdekében három elméleti kérdést érdemes figyelembe venni, amelyek ilyen vagy olyan formában, de alapvetően befolyásolták a nemzetközi dokumentumok megfogalmazását.

1. Az államok egy nem jelentéktelen csoportja, a kisebbségek társadalmi integrációját asszimiláció útján tartja kívánatosnak, s mindenképp igyekszik elkerülni, hogy olyan nemzetközi kötelezettségeket vállaljon, amelyek az állampolgárai egy csoportja számára, az egyetemesen elfogadott emberi jogok védelmén túlmenően bármiféle külön jogokat biztosítanak. Ennek a megközelítésnek a képviselői elősze-

¹⁹ Lásd az adatokat: Az EU csatlakozási folyamat nyomán követése: Kisebbségek védelme. Budapest, 2001, Open Society Institute, 42. p. Angol változata elérhető a világhálón <<http://www.eumap.org/reports/content/10>>.

²⁰ A Szlovén Köztársaság Alkotmányának 65. cikke ugyan előírja, hogy a Szlovéniában élő romák helyzetét és jogait külön törvényben kell szabályozni, de ezt a törvényt mindeddig nem fogadták el.

²¹ Lásd ezzel kapcsolatosan. Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. *Magyar Jog*, 2002/3, 129–135. p.

retettel hivatkoznak arra, hogy szándékuk az állampolgárok közötti egyenlőség maradéktalan biztosítása. Az egyenlőség azonban e felfogás értelmében sokszor az egyenlőséget jelenti. Az egységes nemzetállam fogalmára építve ezek az államok a politikai értelemben vett nemzet keretein belül nem hajlandók egyes csoportok vagy személyek különállását még kulturális értelemben sem elismerni, hanem a társadalmi kohézióra/összetartásra és a nemzeti egységre hivatkozással az állampolgárok között meglévő nyelvi, kulturális stb. sokféleséget az állami szabályozás szempontjából közömbösnek tartják. Ezt a nézetet képviselte az EBEÉ 1990-es koppenhágai találkozóján pl. Bulgária, Franciaország, Görögország és Románia.

Az államok egy másik csoportja, soraik között Magyarországgal és Németországgal, az állam és a nemzet egységét kevésbé tekintik fontosnak. Ebben a felfogásban az államon belül élő különböző etnikai vagy nyelvi csoportok védelme, a kisebbségek sajátos külön jogainak biztosítása államilag elismert cél, s így az ország etnikai, kulturális sokféleségének megőrzése politikai értéknek jelenik meg.

E két, a nemzetközi szabályozás jellegét is alapvetően befolyásoló nézetet igyekeztek az államok a kisebbségi jogok biztosítására tett állami kötelezettségvállalásokat jellemző kétértelműségek és bizonytalan megfogalmazások alkalmazásával egyaránt kielégíteni.

2. Az államokat hasonló módon megosztja a kisebbségek egyéni vagy kollektív jogainak elismerése. Az államok nagy többsége, bármilyen kollektív, a kisebbségi csoportot megillető jogban, különösen, ha az egy területileg koncentrált kisebbséget érint, igen könnyen a területi elszakadás veszélyét véli felfedezni. Ugyanakkor vitathatatlan tény, hogy kisebbségi identitás csak közösségben, az adott kisebbségi csoportban őrizhető meg, s a kisebbségeket érintő legtöbb jog (pl. az anyanyelvi oktatás, nyelvhasználat, kultúra megőrzése) ugyancsak közösségben és nem egyénileg gyakorolható, viszont az emberi jogokat alapvetően egyéni jogokként fogalmazzák meg. Ezt a létező ellentétet igyekezett a nemzetközi jogi szabályozás feloldani, a PPJNE 27. cikkében is deklarált módon, azzal a megfogalmazással, hogy a kisebbségekhez tartozó „személyek” egyéni jogaikat egymással „közösségben” gyakorolhatják.²² (De például ennek alapján azt eldönteni, hogy ez pontosan milyen közösségi életet tesz lehetővé a kisebbségekhez tartozók számára, igencsak nehéz lenne.) A csak az egyéni jogokon alapuló kisebbségi jogi szabályozás azonban bizonyos jogok megfogalmazására nem alkalmas. Így például az autonómiához való jog megfogalmazása abban az esetben képzelhető el, ha az nem csupán a közösséghez tartozás individuális jogához kötődik, hanem ha magát a közösséget ruházzák fel jogokkal.²³

²² Ennek ellenére még a jogi kötő erővel rendelkező nemzetközi szabályokban is találunk példát arra, hogy a jogi szabályozás alanyának nem a személyt, hanem a közösséget tekintik. Ilyen szemléletmódot tükröz például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 169. számú Egyezménye, mely az őshonos és törzsi népek jogaival foglalkozik.

²³ Az egyéni szabadság és a közösségi jogok viszonyáról lásd Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. IV. fejezet. *Etnikai elvű csoportautonómia*. Budapest. 1995, Századvég. 177–255. p.

3. A közösségi versus egyéni jogok fogalmi ellentétpár alkalmazása körüli vita is jelzi, hogy a kisebbségi kérdéseket az államok és így a nemzetközi szervezetek is erősen a területi integritás problémáihoz kapcsolják. Sokszor felmerülő aggodalom az államok körében, hogy a kisebbségek jogainak elismerése az ország területi integritására is veszélyt jelenthet. Ezt a félelmet a nemzetközi szabályozásban külön területi klauzulák beillesztésével igyekeztek eloszlatni, amelyek kimondják: a kisebbségek jogaik gyakorlásában nem vethetik fel az állam területi integritásának kérdését, azaz a kisebbségek akár kollektív, autonómiához való jogait sem értelmezhetik úgy, mint ami jogalapot szolgáltatna a nemzeti önrendelkezéshez, az államtól való elszakadáshoz.

Amint látható, a különböző politikai megfontolások között feszülő ellentéteket az államok a nemzetközi szabályozásban úgy igyekeztek feloldani, hogy az elfogadott dokumentumok egyrészt egy, minden részes állam számára politikailag vállalható megfogalmazást tükrözzenek, másrészt minél nagyobb mértékben megőrizték az államok politikai szabadságát az elfogadott dokumentumok értelmezését illetően. E két párhuzamos törekvés alapvetően meghatározta a kisebbségi jogok nemzetközi szabályozásának jogi jellegét is.

A szabályozás jogi jellege

A kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szabályok két típusát alkotják a kisebbségeket érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó és a kisebbségi jogokat támogató nemzetközi normák. Az első alapvetően egy passzív hozzáállást vár el az államtól. A diszkrimináció tilalmának betartásakor minden állam akkor jár el helyesen, ha „nem tesz semmit”, azaz ha az állam kifejezetten tartózkodik bizonyos cselekményektől állampolgáraival szemben, így a hátrányos megkülönböztetés alkalmazásától. A kisebbségeket megillető jogok biztosítása ellenben mindenképp az állam aktív részvételét követeli meg. A sajátosan kisebbségi jogok érvényesülése (pl. közéleti anyanyelvhasználat, anyanyelvű oktatás, a kisebbségi kultúra fennmaradásának támogatása) már az állam beavatkozását igényli. Cselekvő állami intézkedések nélkül, ezek a jogok értelemszerűen nem biztosíthatóak.

A diszkrimináció tilalmának a tiszteletben tartása amúgy az emberi jogok védelmének egyik alappillére, melynek szavatolása minden jog tekintetében kötelezi az államokat. A jogi szabályozás másik kategóriája, „a valódi” kisebbségi jogok viszont túlmutat az alapjogok egyenlő élvezetén, sőt a többletjogok megadása, ha tartalmi tekintetben nem is, de formai tekintetben valóban az egyenlőség megsértését jelenti. Tartalmilag viszont nem, hiszen a különbségek megszüntetése érdekében alkalmazott megkülönböztetés beleillik az arisztotelészi kiigazító igazságosság fogalmába, mivel az ugyanolyan helyzetben levők továbbra is azonos bánásmódban részesülnek.²⁴ A ki-

²⁴ Arisztotelész: *Nikomachoszi etika*. Budapest, 1971, Magyar Helikon. 1131a.

sebbségi identitás védelme érdekében pedig a különbségek kiegyenlítése érdekében már pozitív megkülönböztetésre van szükség.²⁵ Ennek megvalósítása érdekében a modern demokratikus államok az élet különböző területein gyakorta megkövetelik, hogy az államon belül élő hátrányos helyzetben levő emberek különböző csoportjai az átlagosnál kedvezőbb bánásmódban részesüljenek. A hatályos nemzetközi jog több dokumentuma elismeri a személyek különböző csoportjainak a pozitív megkülönböztetését, s ezt a lehetőséget a hátrányos megkülönböztetést általánosságban tiltó rendelkezések sem zárják ki. Ezt a vélekedést igazolhatja, hogy például a PPJNE 2. cikke tartalmaz egy általános, a diszkrimináció tilalmát előíró rendelkezést, minden, az Egyezségokmányban elismert jog tekintetében. Ennek ellenére 27. cikke már az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek különjogait nevesíti.

E két terület közül az államok számára konkrétabb kötelezettségeket inkább a diszkrimináció különböző fajtáit tárgyaló nemzetközi szabályok között találhatunk. A másik szabályozási kör – a kisebbségek nemzetközi védelmét támogató szabályok – jogi jellegét jól szemlélteti a következő meghatározás (még ha az talán nem is helytálló a nemzetközi jog egészére): „a nemzetközi jog bizonytalan szabályok alkotta test a politikatudósok figyelmére és a jog iránt egyébként nem nagyon érdeklődő joghallgatók szórakoztatására”.²⁶ A kisebbségek különleges védelmét támogató jogszabályok közül szinte valamennyi besorolható a „soft law” valamely kategóriájába. A fogalom egy olyan, sokak által jog alattinak tekintett jelenségre utal, ahol a jogalkotó éppen a jogi norma kikényszeríthetőségét nem biztosítja. (Ezzel kapcsolatosan említhető, hogy találhatunk olyan véleményeket is, melyek szerint a jog vagy kötelező, vagy pedig nem létezik.) E területhez sorolják a nemzetközi szervezetek jogi kötelező erővel nem rendelkező határozatait, s a kötelező erővel rendelkező megállapodások bizonytalan normatív tartalmú, szabadon értelmezhető rendelkezéseit.²⁷ (Az Európa Tanács nyelvi Chartája, illetve kisebbségvédelmi Keretegyezménye például az egyébként kötelező jogi jellegű rendelkezéseikhez bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazásokat társítanak. A két dokumentum a feleket terhelő „kötelezettségvállalások” nevesítésekor nem ritkán a következő szófordulatokkal él: „bátorítják és/vagy megkönnyítik”, „támogatják”, „ügyelnek arra”, „abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges”, „hatékony intézkedéseket hoznak”, „megfelelő intézkedéseket hoznak”, „erőfeszítéseket tesznek”, „megfelelő igény esetén”, „ha szükséges”, „amennyiben kívánják” „ahol a kisebbség lényeges számban él”, vagy „alapos kérés esetén a felek erőfeszítéseket tesznek”. A talányos jogi tartalmú megfogalmazások révén mindkét dokumentum igyekszik elkerülni, hogy

²⁵ Lásd a témával kapcsolatosan Sajó András: *Jogosultságok*. VI. fejezet. *Nemzetérzület és alkotmányos jogok*. Budapest. 1996. MTA JTI–Seneca Kiadó, 177–202. p.

²⁶ Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új kornak határán*. Budapest. 1995, T-Twins.41. p

²⁷ Lásd ezzel kapcsolatosan Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In *Acta* 30. kötet, Budapest. 1998. 69–76. p. vagy Nagy Károly: Soft Law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben. In *Acta Juridica et politica*. Szeged, 2000.

az általánosságokon túl bármit is mondjon.) A kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jogi természetéből ered, hogy azok a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályoktól eltérően általában nem kínálnak lehetőséget az általuk biztosított jogok nemzetközi szankcionálhatóságára.

Talán Kardos Gábornak az emberi jogok belső és nemzetközi fejlődését szemléltető megállapítása adhat okot a bizakodásra azoknak, akik a kisebbségeket érintő problémák megnyugtató rendezését a nemzetközi jogtól várják. „Kezdetben volt – a deklaráció!”²⁸ A szerző arra utal, hogy eleinte az egyes nemzeti jogrendszerek is ebben a formában foglalták össze az emberi jogokat (például az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata vagy a Virginiai Nyilatkozat), de nyilatkozattal kezdődött az emberi jogok nemzetközi védelme is (ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata), s később a deklarációkat követték a jogi kötelező erővel is rendelkező okmányok. Legyen bár a tendencia a kisebbségekhez tartozók számára sokat ígérő, a gondolatmenethez azonban az is hozzátartozik, hogy olyan emberi jogokra is hozhatóak nemzetközi jogi példák, melyek esetében a „soft law” jellegű szabályozást nem vagy eddig még nem követték nemzetközi jogi kötelező erővel rendelkező dokumentumok, pedig ilyen jellegű okmányok elfogadására a szabályozás megjelenése óta eltelt évtizedek során lett volna lehetőség. A szabályozás szükségessége ugyanakkor állandóan jelen van, s napjainkig az államok és a nemzetközi szervezetek számos, a kérdéskört tárgyaló nemzetközi okmányt fogadtak el.

Másfelől a pusztán tény, hogy a kisebbségeket támogató dokumentumok egyáltalán létrejöttek, egy olyan nemzetközi egyetértés kialakulására utal, „mely elismeri a kisebbségek különleges igényeit, valamint a biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmére vonatkozó kötelezettséget”.²⁹ Ugyanakkor erről az egyetértésről az Emberi Jogok Európai Bírósága megjegyezte, az ma még nem elég konkrét ahhoz, hogy abból következtetéseket lehetne levonni „valamely helyzetben kívánatos viselkedési normákra vagy szabályokra”.³⁰

A „soft law” jellegű megfogalmazások ráadásként nem csupán a nemzetközi jogban jelentkeznek, hanem a nemzetközi példán felbuzdulva egyes nemzeti jogrendszerek is előszeretettel alkalmaznak belső jogrendjükben a nemzetközi joghoz hasonló puha jogi megfogalmazásokat. A magyarországi kisebbségi törvény³¹ például nemcsak kerettörvény mivoltában emlékeztet a nemzetközi jog keretegyezményeire, de abban is, hogy a jogalkotó gyakran éppen a jogi normák végrehajtásáról nem rendelkezik. (A magyar jogalkotó az általa deklaráltan a kisebbségvédelem nemzetközi szabályozásának a részeként kezelt státustörvényt³² is kerettörvényként fogadta el, abban csupán elveket deklarált, melyek végrehajtását és jogi tartalommal tör-

²⁸ Idézi Kardos Gábor: *Emberi Jogok...* 151. p.

²⁹ Chapman v. Egyesült Királyság, az ECHR 2001. január 18-i (27238/95) sz. ítélete, 93.,94. bekezdés.

³⁰ Uo.

³¹ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

³² A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény.

ténő megtöltését később meghozandó rendeletekre bízta.) A magyarországi példa mellett számos más ország jogrendjében is találunk hasonló puha jogi megfogalmazásokat: a cseh televízióról és rádióról szóló törvény az elektronikus médiára azt a kötelezettséget rója, hogy vegye ki a részét a cseh nemzeti öntudat alakításából csakúgy, mint az etnikai és nemzeti kisebbségek önazonosságának erősítéséből. A lengyel törvény pedig nem követel meg többet az állami médiától annál, hogy vegye figyelembe a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok igényeit.³³

A nemzetközi ellenőrzési mechanizmusokról

Az a tény, hogy egyetlen kizárólag a kisebbségvédelemmel foglalkozó nemzetközi dokumentum sem teremt lehetőséget a bennük megfogalmazott kisebbségi jogok megsértésének közvetlen nemzetközi jogi szankcionálhatóságára (pl. nemzetközi bírói fórum előtti eljárás keretében), még nem jelenti azt, hogy a kisebbségi jogok alkalmazása teljesen kikerülne a nemzetközi ellenőrzés alól. Mindenekelőtt meg kell említeni a kisebbségeket is érintő általános emberi jogi dokumentumok felett őrködő ellenőrzési mechanizmusokat, így elsősorban az Emberi Jogi Bizottságot, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróságot.³⁴

Az Emberi Jogi Bizottság az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának ellenőrzésére hivatott. A Bizottsághoz lehetőség van államközi panasz benyújtására,³⁵ és amennyiben a részes állam megerősítette a PPJNE I. Fakultatív Jegyzőkönyvét, és kimerítette a belső jogorvoslati lehetőségeket, egyéni panaszra is, azaz arra, hogy egyének nemzetközi jogi fórumhoz forduljanak.³⁶ Az Emberi Jogi Bizottság a panaszokat megvizsgálja, megoldási javaslatokat tehet, de nem hozhat az adott államra nézve kötelező döntést. Az Európai Emberi Jogi Bíróság az Európa Tanács legfontosabb bírói szerve, s az 1950. évi Európai Emberi Jogi Egyezményben foglalt jogok megsértése esetén jár el.³⁷ A Bírósághoz az egyéneken és

³³ Idézi *Az EU csatlakozási folyamat nyomon követése: Kisebbségek védelme*. Budapest, 2001, Open Society Institute, 39. p.

³⁴ A kisebbségek jogait érintő nemzetközi bírói gyakorlatra lásd Henrard. Kristin: *Devising an Adequate System of Minority Protection*. The Hague, 2000, Martinus Nijhoff, 71–131. és 172–181. p. A PPJNE 27. cikkelyre vonatkozóan különösen Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991, Clarendon Press, 141–248. p.

³⁵ Ilyen esetben az egyik részes állam sérelmezi azt, hogy egy másik részes államban megsértették az Egyezségokmányban foglalt emberi jogokat. Ez viszont nem túl gyakori, hiszen azt a másik állam nemegyszer akár a diplomáciai kapcsolatokat is veszélyeztető barátságtalan lépésként értékeli.

³⁶ Az egyéni panaszjog s ezáltal az egyének megjelenése a nemzetközi jog alanyai között egy új jelenség, amiről sokan úgy vélekednek, hogy az ellentétben van a nemzetközi jog egyik alapelvével, az államok szuverenitásával.

³⁷ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (E. T. S. No. 005). Kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

az államon kívül fordulhatnak nem kormányzati szervezetek és egyének csoportjai is, ítéletei kötelezőek, ellenük nincs helye fellebbezésnek. Napjainkig mindkét szerv több, a kisebbségi jogokat is érintő ügyben eljár.³⁸

Az 1990-es években nemcsak a közvetlenül a kisebbségek jogaival foglalkozó dokumentumok köre bővült jelentősen, hanem a nemzetközi közvélemény növekvő figyelmének köszönhetően, a nemzetközi dokumentumokhoz kapcsolódva több olyan politikai és jogi mechanizmus, intézmény is létrejött, amelyek feladata a nemzetközi szinten megfogalmazott kisebbségi jogok alkalmazásának nyomon követése és konkrét esetekre alkalmazott önálló értelmezése.

A nemzetközi kisebbségvédelmi standardok kialakításában a legnagyobb szerepet játszó szervezetek: az ENSZ, az Európa Tanács és az EBESZ is, eltérő formában ugyan, de kialakította a saját politikai vagy „kvázi jogi” mechanizmusait a kisebbségi jogok érvényesülésének felülvizsgálatára. Amint a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi dokumentumokat is a politikai megfontolások dominanciája és a „soft law” jellegű normák jellemzik a leginkább, úgy ezeket a mechanizmusokat is sokkal inkább tekinthetjük politikai, semmint jogi (szankciót alkalmazó) eljárásoknak. Lényeges vonása például ezeknek a mechanizmusoknak, hogy a bírósági eljárásokkal ellentétben egyéni panaszok elbírálására nem jogosultak, valamint nincs felhatalmazásuk, hogy az államokkal szemben kötelező döntéseket hozzanak.

Ezek közül különösen jelentős szerepet tölt be az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának intézménye, valamint a két, szerződéses kötelezettségeket tartalmazó európai nemzetközi dokumentum, a nyelvi Charta és a kisebbségvédelmi Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző mechanizmusok és az 1992-es ENSZ Nyilatkozat felett őrködő Kisebbségi Munkacsoport.

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosja egy nemzetközi biztonságpolitikai szervezet konfliktus-megelőző mechanizmusaként tevékenykedik, ennek megfelelően a főbiztos átfogó és általános megközelítésben éppúgy foglalkozik a kisebbségek helyzetével, mint egyes konkrét, konfliktussal fenyegető helyzetekben. A főbiztos viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik olyan kérdések meghatározásában, mint hogy mit ért a „nemzeti kisebbség” fogalmán, vagy miként ítéli meg az egyes kisebbségek helyzetéből eredő nemzetközi szintű következményeket.³⁹ A főbiztos, mandátumának jellegéből adódóan elsősorban diplomáciai feladatokat lát el, a felek közötti közvetítéssel, az EBESZ vezető szervein keresztül a tágabb nemzetközi köz-

³⁸ Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletei közül lásd pl.: Podkolzina v. Lettország, 2002. április 9-i ítélet Appl. no. 46726/99; Sidiropoulos és társai v. Görögország, 1998. július 10-i ítélet. Case no. 57/1997/841/1047; „Belga nyelvi ügy”, 1968. július 23-i ítélet. Case no 1/1965 3/8–8. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának jelentései közül lásd pl.: Sandra Lovelace v. Kanada, Communication No. 24/1977; Kitok v. Svédország, Communication No. 197/1985; Dominique Guesdon v. Franciaország. Communication No. 219/1986; Jouni Lansman et.al v. Finnország, Communication No. 671/1995.

³⁹ Lásd <<http://www.osce.org/hcnm>>.

vélemény figyelmének felkeltésével. Rendkívüli szerepe viszont abban van, hogy jelenleg ez az egyetlen olyan nemzetközi intézmény, amely relatíve szabad mandátummal, nemzetközi felhatalmazással egy adott helyzetben a kisebbségekkel is, mint (kvázi egyenrangú) érintett felekkel léphet kapcsolatba, közvetíthet a kisebbség és annak kormánya között.⁴⁰

Az ET mindkét, a kisebbségek védelmét érintő szerződésének alkalmazását Miniszteri Bizottság felügyeli, amelynek munkáját azonban a nyelvi Charta esetében egy Szakértői, a Keretegyezménynél pedig egy ún. Tanácsadó Bizottság segíti.⁴¹ Ezek a független szakértőkből álló Bizottságok szorosán kötött mandátummal rendelkeznek, tevékenységüket kizárólag az adott nemzetközi szerződés rendelkezéseinek keretére korlátozzák. Mindkét Bizottság a Nyelvi Charta vagy a Keretegyezmény tagállami alkalmazásáról alakíthatja ki véleményét, anélkül hogy általános megállapításokat is tenne.⁴² Az egyezményekben részes tagállamok rendszeres időközönként kötelesek jelentésben számot adni az egyezmények végrehajtásáról. Az említett Bizottságok ezeket a jelentéseket vizsgálják meg, vetik egybe az egyéb forrásokból (akár az érintett kisebbségtől, nem-kormányzati szervektől) származó információkkal, és ezek alapján tesznek javaslatot a Miniszteri Bizottságnak arra, hogy az milyen ajánlásokat fogalmazzon meg az adott tagállam számára a szerződés hatékonyabb végrehajtásának érdekében, amennyiben ez szükséges.

Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja egyfelől kötött mandátummal rendelkezik, amennyiben felhatalmazása elsősorban az – amúgy jogi kötő erővel nem rendelkező – ENSZ Nyilatkozat értelmezésére és alkalmazásának felülvizsgálatára vonatkozik, ugyanakkor a Munkacsoport igen komoly és messzire vezető feladatot is magára vállalt azzal, hogy a kormányok és a kisebbségek közötti párbeszéd fórumává kíván válni.⁴³

Ezeknek a kizárólag a kisebbségekkel foglalkozó mechanizmusoknak és intézményeknek rendkívüli szerepük van abban, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbségek és a tágabb nemzetközi közvélemény között közvetítenek, tevékenységük révén a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi közösség időben értesülhet, és kapcsolatba kerülhet a kisebbségek problémáival, a kisebbségeket érintő ügyekkel. Tekintettel arra, hogy ezeknek az intézményeknek felhatalmazásuk van arra, hogy a kisebbségek képviselőivel és nem-kormányzati szervezetekkel is kapcsolatot tartsanak, az ilyen forrásokból szerzett információikat tevékenységükben felhasználják. Így azt

⁴⁰ A Kisebbségi Főbiztos tevékenységéről lásd Kemp, Walter (szerk.): *Quiet Diplomacy in Action*. 2001, The Hague. Kluwer Law International.

⁴¹ A Keretegyezmény által létrehozott Tanácsadó Bizottságról lásd Oberleitner, Gerd: Monitoring minority rights under the Council of Europe's Framework Convention. In Cumper, P. – Wheatley, S. (szerk.): *Minority Rights in the New Europe*. 1999, The Hague, Martinus Nijhoff, 74–81. p.

⁴² Lásd <<http://www.riga.lv/minelres/coe/index.htm>>.

⁴³ Lásd <http://www.unhcr.ch/html/menu2/10/c/minor/min_wg>.

lehet mondani, hogy kommunikációs csatornaként is működnek ezek a mechanizmusok, amelyen keresztül a kisebbségeknek lehetőségük van a nemzetközi közöség képviselőivel érintkezniük.

Az Európai Unió és a kisebbségek védelme

Az Európai Uniót (EU) ma már sokan nem is nemzetközi, hanem sokkal inkább „nemzetekfeletti”, szupranacionális intézménynek tekintik. Az EU jogrendszerének az általánosan vett nemzetközi jogtól eltérő sajátosságai miatt érdemes külön is néhány szót ejteni az EU kisebbségeket érintő szabályairól.

A közösségi jogot sokan – annak a nemzetközi jogtól és az államok belső jogrendjétől egyaránt eltérő természete miatt – új jogrendnek tekintik.⁴⁴ E jogrend sajátosságai között említhető, hogy az nem csupán a (tag)államokra, hanem a természetes és a jogi személyekre is vonatkozó jogok és kötelezettségek összességét jelenti, s előírásainak egy része a tagállamokban külön elismerés, elfogadás vagy jóváhagyás nélkül is, közvetlenül alkalmazható. Ezen és más jellegzetességei miatt a közösségi jogot gyakran mint az integrációs folyamat tükörképét ábrázolják, amennyiben az a nemzetközi jogtól egy nemzetekfeletti (szupranacionális) jogrend felé történő átmenetet⁴⁵ avagy egy nemzetközi szervezet föderatív állammá válásának stációit dokumentálja. A közösségi jogban ezért a klasszikus nemzetközi szervezetektől eltérően különösen nagy jelentőségük van a közösségi alapító szerződéseknek. Az Unió különböző szervei (a Tanács, a Bizottság, a Bíróság vagy a Parlament) csak az alapító szerződésekben foglalt jogosítványaikkal élhetnek, ám a közösségi jogot sok esetben a közvetlen alkalmazás és a hatékony kikényszeríthetősége miatt a tagállamokkal szemben is érvényesíteni lehet.

A közösségi jog elviekben napjainkban is alkalmas lenne arra, hogy a kisebbségi kérdést össz-európai szinten szabályozza (ahogy erre az elmúlt évtizedekben már számos kezdeményezés is született az Európai Parlamentben),⁴⁶ de erre csak akkor volna esély, ha a kisebbségi jogról eltérő elveket valló országokban meg lenne az ehhez szükséges közös politikai akarat.

Annak ellenére, hogy az Európai Unióban a tagállamok alapvetően mindig is a minél hatékonyabb gazdasági integráció intézményét látták, az emberi jogok védelmének gondolata sem volt soha idegen az integrációtól. Az 1970-es évektől az Európai Bíróság esetjogában – anélkül, hogy erre az 1992-es Maastrichti Szerződés

⁴⁴ Az EU jogáról lásd pl. Usher, John: *General Principles of EC Law*. London, 1998, Longman.

⁴⁵ Lásd ezzel kapcsolatosan a következő bírósági döntéseket: 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] E. C. R. 1. és 6/64 Cesta v. ENEL [1964] E. C. R. 365.

⁴⁶ Vö. Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok. *Pro Minoritate*, 2002/Tavaszi, 16–20. p.

előtt szerződéses utalást tettek volna a tagállamok – egyre inkább megjelentek az emberi jogokra történő hivatkozások. Így elméletben nem lehetetlen, hogy az EU tagállamai a kisebbségek jogait akár közvetett formában is, de elismerjék. Ámde amíg az egyetemes emberi jogok védelmét a Bíróság joggal tekinthette olyan közösségi alapelvnek, amely minden tagállam alkotmányos hagyományainak része,⁴⁷ addig ugyanez nem mondható el a kisebbségi jogok védelméről. Miként általában az európai államok, úgy az EU-tagállamok alkotmányos berendezkedése, kulturális hagyománya és jogrendszere is nagymértékben különbözik egymástól. Találhatunk közöttük többnemzetű föderatív államokat, mint Belgium, szövetségi államokat, mint Németország, vagy egységes nemzetállamokat, mint Franciaország. Ezek az államok pedig gyakran még a kisebbségeket érintő szabályozás szükségességét illetően is eltérő álláspontot képviselnek. Az Európai Uniónak például öt tagállama (Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg és Portugália) még az Európa Tanács „puha jogi szabályokat” tartalmazó Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményét sem ratifikálta.

Az emberi jogok tekintetében az EU tagállamai az elmúlt évtizedben komoly előrelépést tettek: így az Amszterdami Szerződés 6. cikke kimondja, hogy az Unió „a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint a jogállamiság alapelveire épül, amely alapelvek minden tagállamban közösek”, valamint a Maastrichti Szerződéssel beillesztett 151. (korábban 128.) cikk szerint az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának fejlesztéséhez, azok regionális és kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása mellett. Ám a jelenlegi bírósági gyakorlat és a tagállamok értelmezése alapján nem lehet egyik kötelezettségvállalásból sem arra következtetni, hogy az EU tagállamai a kisebbségek jogait az EU szintjén kívánják rendezni.

A kisebbségek védelme szempontjából is jelentősséggel bíró egyetlen kedvező fejlemény az Amszterdami Szerződésnek az egyebek mellett a faji vagy etnikai alapú diszkriminációt tiltó 13. cikke lehet. Amint az a nemzetközi jogi kisebbségvédelem fejlődése során is tapasztalható volt, a hátrányos megkülönböztetés tilalma minden, a kisebbségek sajátos jogait elismerő egyezménynek az egyik elméleti alapja és sarokköve, amely jóval azelőtt megjelent a nemzetközi jogban, hogy a kisebbségek jogainak kérdése komoly kodifikációs igényként egyáltalán felmerült volna.⁴⁸

Vitathatatlan tény ugyanakkor, hogy az európai integráció két oldalról is, belső fejlődésében és külső kapcsolataiban egyaránt erősen kötve van az egyetemes em-

⁴⁷ Lásd *Nold vs. Európai Bizottság* (1974) jogesetben hozott európai bírósági döntést. 4/73 *Nold v. Commission* [1974] E. C. R. 491. 31. bek.

⁴⁸ Figyelemre méltó ugyanakkor az Európai Közösségi Bíróságnak néhány, a kisebbségeket is érintő ítélete: lásd *Bickel/Frank-ügyben* 1998. november 24-én hozott C-274/36 számú ítélet, vagy az *Angonese-ügyben* 2000. június 16-án hozott C-281/98 számú ítélet.

beri jogok védelmének tiszteletben tartásával járó kötelezettségek felvállalásához. Az EU-tagállamok más nemzetközi szervezetek – különösen az Európa Tanács – keretében ezer szállal elkötelezték magukat az emberi jogok hatékony védelme és azok terjesztése mellett. Ráadásul a volt Jugoszlávia felbomlásának hatására az EU külkapcsolatainak szerves eleme lett a nemzeti kisebbségek védelmének támogatása harmadik államokban. A kisebbségek védelmének kérdése különösen az Unió kelet-európai bővítésével vált jelentőssé. Az 1993-ban megfogalmazott tagsági feltételek közé az akkori tizenkét tagállam a kisebbségek védelmének követelményét is beillesztette.⁴⁹ Ez elméletben mindenképp pozitív elmozdulást jelenthet a kisebbségek jogainak uniós elismerésében, de a gyakorlatban ez nem mutatkozott meg. A mai tagállamokkal és az új tagjelöltekkel szemben támasztott követelések közötti eltérés – ma a tagállamokat semmilyen kisebbségvédelmi kötelezettség nem terheli – az elmúlt évtizedben sem szűnt meg,⁵⁰ a legutóbbi fejlemények, mint a 2000-ben közös ünnepélyes nyilatkozat formájában elfogadott Alapvető Jogok Chartájának rendelkezései sem léptek túl az EU-nak a kulturális és regionális sokszínűség tiszteletben tartására, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmára (igaz, itt már külön megemlítve a nemzeti kisebbséghez való tartozást is) szorítókozó vállalásain.

Az Európai Uniónak a közös, harmadik államokkal szemben alkalmazott kisebbségpolitikája is, már amennyiben egyáltalán lehet ilyenről beszélni⁵¹ – legalábbis részint – azon alapul, hogy az Unió igyekszik megóvni magát attól, hogy a tagállamaiban már amúgy meglévő konfliktusai mellé újakat is szerezzen. Természetesen elképzelhető, ha lezárul az EU újabb bővítése, akkor a Kelet-Közép-Európában élő kisebbségek ügye kikerül a Közösség jogalkotóit foglalkoztató kérdések közül.

Ennek ellenére a belső határok nélküli Unió valóban megkönnyítheti a határain belül élő nemzeti kisebbségek és az anyaállamok közötti kapcsolattartást, ami az érintett kisebbségek számára előnyös is lehet. Ez a perspektíva viszont például a roma kisebbséghez tartozók számára – nem lévén anyaországuk vagy az Unión kívüli anyaországgal rendelkező kisebbségek esetében nem ad különösebb okot a bizakodásra.

Ugyanakkor a közösségi jog fejlődésével, az emberi jogok egyre szélesebb körének az EU szintjén történő felvállalásával elképzelhető, hogy valamilyen közve-

⁴⁹ Koppenhágai csúcstalálkozó záródokumentuma (1993). *Bulletin of the European Community*, 6/1993, 135. p.

⁵⁰ Vö. De Witte, Bruno: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Firenze, 2000. European University Institute és Pentassuglia, Gaetano: The EU and the protection of minorities: the case of Eastern Europe. *European Journal of International Law*, 12(1), 2001, 3–38. p.

⁵¹ Lásd a témával kapcsolatosan Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac: az Európai Unió keleti bővítése és a határon túli magyarok. *Regió*, 2002/3. 117–138. p. Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate*, 2003/Tavaszi, 3–20. p.

tett formában a kisebbségek jogai is markánsabban megjelennek majd a kibővített EU jogalkotási napirendjén. Ehhez azonban a közeljövőben nem fűzhetünk túlzott reményeket.

*

A kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jelentősége talán abban a felismerésben rejlik, hogy mind az egyetemes, mind a regionális nemzetközi jogban elfogadottá vált az a nézet, mely szerint a nemzeti vagy etnikai kisebbségeket érintő kérdésekkel a nemzetközi szintéren foglalkozni kell. Ennek ellenére a kisebbségek védelmét támogató nemzetközi és közösségi jogi szabályozás egyelőre még inkább csak papíron létezik, mivel hiányoznak a konkrét kötelezettségvállalások és az azok kikényszerítéséhez szükséges hatékony végrehajtási rendszer. A hagyományos értelemben vett jogfelfogás pedig a jogalkotó hatalomtól nem csupán jogi normák elfogadását várja el, hanem azt is, ha szükséges, érvényre juttassa akaratát, s ennek a követelménynek a tárgyalt szabályozási körből csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró szabályok egy része felel meg.

Majtényi Balázs – Vizi Balázs