

FORRÁSOK

Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény

„1. cikk

A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezik, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartoznak.

[...]

21. cikk

A jelen Keretegyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely egyén számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely a nemzetközi jog alapvető elveivel, kiváltképpen az Államok szuverén egyenlőségével, területi integritásával és politikai függetlenségével ellentétes.”

Az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye, E.T.S. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. tv.

A Párizsi Karta egy új Európáért (1990)

Emberi dimenzió

„Megerősítjük mély meggyőződésünket, hogy a népeink közötti baráti kapcsolatok, valamint a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megköveteli a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét, és ezen identitás előmozdítása feltételeinek megteremtését. Kijelentjük, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések csak demokratikus politikai keretekben oldhatók meg kielégítően. Elismerjük továbbá, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az egyetemes emberi jogok részeként teljes mértékben tiszteletben kell tartani.”

Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003. 193.

VIZI BALÁZS

A kisebbségi jogok újraszabályozása a nemzetközi jogalkotásban és politikában

A II. világháború után a nemzetközi politikában háttérbe szorult a kisebbségi jogok kérdése. Az 1945-ben megalakult Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) a világháború szörnyűségei után a világbéke és az egyetemes emberi jogok védelmét tűzte ki célul. Ebben az időben általánossá vált az a felfogás, hogy az emberi jogok védelmével és a hátrányos megkülönböztetés – különösen a faji, nemzeti vagy etnikai származás szerinti diszkrimináció tilalmával – a kisebbségek jogai is biztosítottak lesznek. Néhány ritka kivételtől eltekintve az emberi jogokról szóló nemzetközi dokumentumok nem tettek külön említést a kisebbségekről. A legfontosabb kivétel ezen a téren az ENSZ 1966-ban elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, amely sokáig az egyetlen nemzetközi emberi jogi szerződés volt, 27. cikkében megjelent a kisebbségek saját kultúrához és identitáshoz való joga. A hidegháború idején a kisebbségek helyzetére nem fordítottak komoly figyelmet nemzetközi szinten.

A nemzetközi politikában csak 1989–1990 után került ismét előtérbe a kisebbségvédelem ügye. Az 1980-as évek végén a közép- és kelet-európai országok kommunista pártjainak egyeduralma megroppant. A politikai

változásokkal együtt a térségben súlyos etnikai konfliktusok is felszínre kerültek (pl. a szovjet hatalomnak már 1986–1987 óta gondot okozott az örmény-azeri konfliktus Nagorno-Karabahban). Ez különösen a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásában volt szembevetendő: a korábbi föderációkban élő nemzeti-etnikai közösségek nemcsak a politikai szabadság elnyerését, hanem gyakran az állami függetlenség megszerzését is igényelték. Az egykori **szovjet tagköztársaságok kiválása** éppúgy etnikai konfliktusokkal volt terhes (pl. Moldáviában a Dnyeszteren-túli területen élő orosz kisebbség törekvései), mint a jugoszláv utódállamok (Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szlovénia) függetlenné válása. A nemzetközi közvélemény figyelmét leginkább a Szovjetunió széthullása és az **1991–1999 között a jugoszláv térségben dúló háborúk** irányították a nemzeti kisebbségek helyzetére. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (1994-től Együttműködési Szervezet, EBESZ) 1990. június 28-29-én az „Emberi dimenzió” címmel tartott koppenhágai találkozójának záródokumentumában a nemzetközi intézmények közül elsőként foglalkozott részletesen az európai kisebbségek emberi jogaival. Az ún. **Koppenhágai Dokumentum** a

nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különböző kulturális, nyelvhasználati, oktatási és politikai jogait sorolja fel. Később az EBEÉ 1992-ben, az ún. második Helsink-i Dokumentumban létrehozta a **Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának** posztját is. A Főbiztos legfontosabb feladata, hogy az EBESZ tagállamaiban a diplomácia eszközeivel



Bosznia-Hercegovina, 1993

igyekezzen a lehető legkorábban felismerni a nemzeti kisebbségeket is érintő konfliktusokat és segítse az államokat ezek megoldásában. A Főbiztos az elmúlt évtizedben nemcsak diplomáciai munkát végzett, de átfogó jelentéseket és ajánlásokat is készített az államok részére a kisebbségek jogainak fejlesztéséről (pl. a romák helyzetéről, a kisebbségi oktatásról, a nyelvi jogokról vagy a kisebbségek politikai részvételéről). Azt, hogy a kisebbségvédelem nemcsak európai ügy, hanem a világ számos országában meglévő probléma, jól jelezte, hogy az **ENSZ Közgyűlése** ugyancsak 1992-ben fogadott el egy nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól.

Ezek a dokumentumok azonban csak politikai nyilatkozatok, a tagállamok nem vállaltak velük jogi kötelezettségeket, ezért nem pótolhatták a kisebbségi jogok nemzetközi jogi elismerését. Már az 1990-es évek legelején sok kísérlet történt az Európa Tanácsban egy, a kisebbségi jogokkal foglalkozó nemzetközi szerződés elkészítésére. Ennek első eredménye 1992-ben a **Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának elfogadása** volt. Az ún. nyelvi karta a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségeit szabályozza a közoktatástól az állami hivatalokig, oly módon, hogy az aláíró állam választhat, milyen mértékben biztosítja ezeket a jogokat kisebbségeinek, a nyelvi karta nem határoz meg konkrét feltételeket ebben. Az első nemzetközi szerződés, amely kimondottan és általános érvennyel foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogaival, a hosszas előkészületek után 1995-ben az Európa Tanácsban elfogadott **Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény** lett. A keretegyezmény érdeme, hogy a legfontosabb alapelveket a nemzetközi jog erejével mondta ki. Így egyebek mellett leszögezte, hogy senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés azért, mert valamely nemzeti kisebbséghez tartozik, mindenkinek joga van kisebbségi identitását, nyelvét, kultúráját megőrizni és ápolni, s ebben az államnak támogatnia kell. A kisebbségek védelme nem lehet egyetlen állam kizárólagos belügye, az emberi jogok védelmével együtt, nemzetközi együttműködésre van szükség ezen a téren.



Folklórbemutató Baszkföldön



Max van der Stoep, az EBESZ első Nemzeti Kisebbségek főbiztosa Horvátországban, 1995



Rolf Ekeus főbiztos

Ennek ellenére sem a keretegyezmény, sem a nyelvi karta nem határozza meg kizárólagosan és egyértelműen, mit kell tennie egy államnak, milyen jogokat kell a kisebbségei számára biztosítani ahhoz, hogy azok kisebbségi identitásukat megőrizhessék. Nehézséget okoz az is, hogy ezeknek az egyezményeknek a végrehajtását csak szakértői testületek ellenőrzik, s amennyiben egy állam megsérti kisebbségeinek jogait, nem lehet nemzetközi bírósághoz fordulni.

A nemzetközi dokumentumok inkább csak olyan célokat fogalmaznak meg, amelyeket az egyes államok a saját politikáikra, jogi hagyományaikra építve is elérhetnek. Így például nincs olyan nemzetközi dokumentum, amely meghatározná milyen létszámú

KRONOLÓGIA

1975. augusztus 1. 35 állam- és kormányfő, köztük a Szovjetunió és az Egyesült Államok vezetői, aláírják az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletet életre hívó Helsinki Záróokmányt. Az EBEÉ célja a két politikai tömb közötti párbeszéd, együttműködés erősítése, az emberi jogok védelme.

1990. június 28–29. Megtartják az EBEÉ koppenhágai értekezletét, a záródokumentum részletesen foglalkozik a nemzeti kisebbségek jogaival.

1990. november 21. Elfogadják az EBEÉ „Egy új Európáért” Párizsi Kartáját, amely megerősíti, hogy a demokratikus átmenet fontos eleme az emberi és ezen belül a kisebbségi jogok védelme.

1992. június 25. Az Európa Tanácsban elfogadják a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját (1998. március 1-jén lép hatályba).

1992. július 9. Az EBEÉ tagállamai helsinki csúcsertekezletükön létrehozzák a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét.

1992. december 18. Az ENSZ Közgyűlése Nyilatkozatot fogad el a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól.

1993. június 21–22. Az EU állam- és kormányfők koppenhágai csúcsertekezletén elfogadják a bővítés kritériumait, kimondva, hogy az uniós tagság feltétele, egyebek mellett, a „kisebbségek tisztelete és védelme”.

1995. február 1. Az Európa Tanácsban elfogadják a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt. Ez az első olyan általános jellegű nemzetközi szerződés, amely kifejezetten a kisebbségek jogaira vonatkozik (1998. február 1-jén lép hatályba).

1995. március 21. Párizsban az EBESZ tagállamok képviselői aláírják az Európai Stabilitási Paktumot.

1998. március. Megkezdődnek az EU-csatlakozási tárgyalások az első közép- és kelet-európai tagjelölt államokkal, köztük Magyarországgal.

Romano Prodi, az Európai Bizottság elnöke beszédéből

„Nekünk az Európai Unióban, kvázi alkotmányos kötelezettségünk a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása. [...] Ezért vagyunk például 1983 óta aktívak a regionális és kisebbségi nyelvek támogatásában. Hisszük, hogy az, hogy segítjük polgárainkat identitásuk ezen elemeinek megtartásában, kulcsfontosságú ahhoz, hogy megnyerjük elfogadásukat az európai integráció folyamatai, a világot átszövő globalizáció mellett, ezzel is megőrizve a társadalmi harmóniát.”

Romano Prodi, az Európai Bizottság elnökének beszéde 2003. november 4-én New Yorkban. SPEECH/03/517.

Max van der Stoep kisebbségi főbiztos beszéde a prágai egyetem díszdoktori oklevelének átvételkor, 1993. február 3.

„Az elmúlt években, ahogy a régi rend eltűnt Európában, gyakran szembesültünk a nemzeti kisebbségek problémája miatt kialakult konfliktusokkal, akár erőszakos konfliktusokkal. Még ha meg is lenne a politikai akarat hozzá, akkor sem kivitelezhető ezeket a problémákat egyszerűen megoldani, hogy akár a legkisebb népek számára is megengedjük, hogy létrehozzák saját független szuverén államukat. [...] Épp ezért rendkívül fontos, hogy minden nacionalizmust ellenezzünk, amely nem ismeri el a kisebbségek jogait [...] A feszültségeket egyedül azzal lehet csökkenteni és azzal lehet elkerülni a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusokat, hogy a kisebbségek érezzék, teljes szabadságban kiteljesíthetik identitásukat, és még ha fel is kell adniuk önálló államuk megteremtését, nyitva áll az út, hogy számos törekvésüket megvalósítsák.”

Max van der Stoep: *Peace and Stability through Human and Minority Rights*. Baden-Baden, Nomos, 1997. 37.



Kosovói albán fiatalok

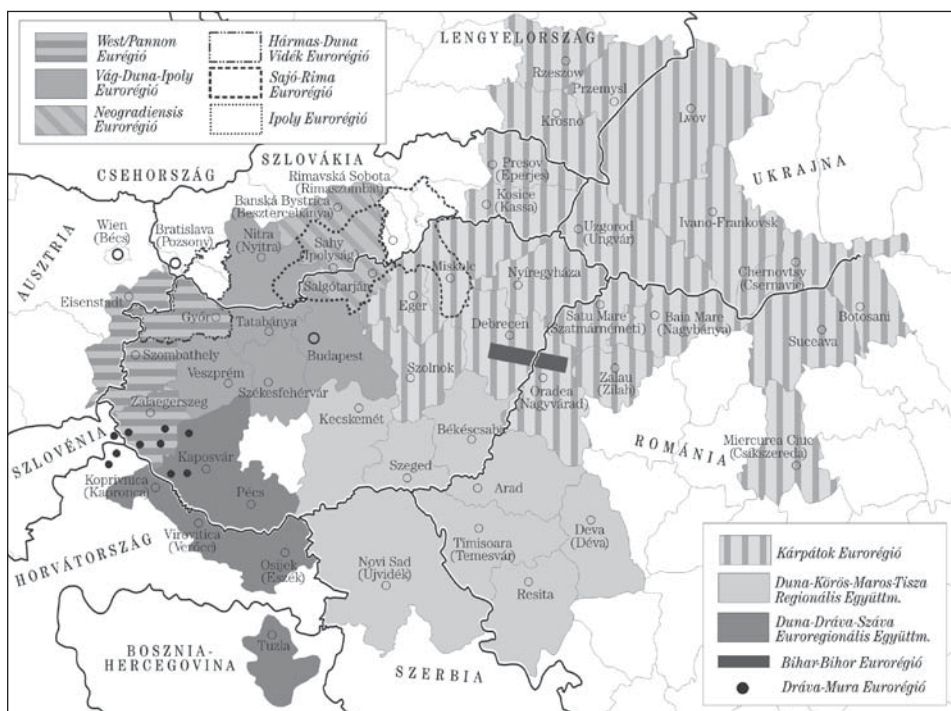
kisebbséget illet meg egy adott országban az önálló, anyanyelvi állami egyetem. Ezek a nemzetközi standardok csak arra szorítkoznak, hogy a kisebbségeknek joguk van a megfelelő anyanyelvi oktatáshoz. Annak eldöntése, hogy ezt az elvárást mely állam, hogyan teljesíti már nagy részt az érintett államra tartozik.

Ebből is látszik, hogy a kisebbségek jogainak nemzetközi védelme igen összetett kérdéseket vet fel. Komoly vita zajlik például az államok között arról, hogy vajon léteznek-e ún. kollektív jogok, amelyek nem az egyéneket, hanem magát a kisebbségi közösséget illetik meg, mint amilyen pl. az öngazgatáshoz, az autonómiához való jog. A nemzetközi dokumentumok – amelyeket az államok konszenzussal fogadnak el – nyitva hagyják e kérdéseket. Koherens, részletes nemzetközi jogi

szabályozás kialakítása nemcsak azért nehézkes, mert az egyes államok Európában ma is igen eltérő nézeteket vallanak a kisebbségek jogainak mibenlétéről, az egyéni és csoportjogok megítéléséről, hanem mert az ilyen jogi szabályozás az egyes kisebbségek rendkívül eltérő helyzete, nagysága miatt is nehezen kialakítható.

A nemzetközi politikában ugyanakkor mind hangsúlyosabbá vált, hogy az egyes államokban miként bánnak a kisebbségekkel. Az 1990-es években, ahogy azt láttuk, az államokat és nemzetközi szervezeteket a háborútól, az erőszakos konfliktusoktól való félelem is ösztönözte abban, hogy a kisebbségek védelmét próbálják megerősíteni. Abból a felismerésből indultak ki, hogy minél inkább sikerül megfelelő jogokat biztosítani egy kisebbségi közösségnek, annál kevésbé valószínű, hogy az államon belül etnikai konfliktus alakuljon ki a többség és a kisebbség között. Így a nemzetközi politikában is fontos lett, hogy az államok az emberi jogok védelmével együtt a kisebbségek védelme mellett is elkötelezzék magukat.

Újdonságnak számított, hogy az EBESZ-en és az Európa Tanácson kívül az Európai Unió



Euroregiók Magyarországhatárain

is komoly figyelmet szentelt a közép- és kelet-európai kisebbségeknek. Az európai nemzetközi szervezetek közül politikailag és gazdaságilag legjelentősebb **Európai Unió az 1993-as koppenhágai csúcstalálkozón** döntött a közép- és kelet-európai államok felvételének követelményeiről.



Vándorcigányok Franciaország útjain

Az ún. **koppenhágai**

kritériumok között nagy hangsúlyt kaptak a politikai kritériumok, köztük a kisebbségek védelmének követelménye is. Ez azért volt jelentős lépés, mert az európai integráció elsősorban a közös piac megteremtését, gazdasági integrációt jelentett és az emberi, így a kisebbségi jogok védelmét nem érintette.

Az EU csatlakozási folyamat során, amikor 1998 tavaszán az első közép- és kelet-európai országokkal, így Magyarországgal is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások, az Európai Unió „kormány”, a Bizottság rendszeres éves jelentésekben értékelte a koppenhágai kritériumok teljesítését, köztük a kisebbségek helyzetének alakulását is a tagjelölt országokban. Az uniós tagság rendkívüli politikai jelentősége miatt a tagjelölt államok igyekeztek az amúgy jogilag nem kötelező politikai elvárásoknak is megfelelni. Ez leginkább a romák felzárkóztatását célzó politikák megerősödésében volt tetten érhető. 2002–2004-ben, az Európai Unióban egy új alapszerződést készítettek elő, az Európai Alkotmányos Szerződést, amely, magyar javaslatra, először mondja ki a közösségi jogban, hogy az Unió a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is elismeri. Az Alkotmányos

Szerződés azonban a franciaországi és hollandiai népszavazások elutasítása miatt nem lépett hatályba és azt 2007 végén egy másik szerződéssel, a **Lisszaboni vagy Reform Szerződés** aláírásával váltották ki. Az új szerződés a kisebbségi jogokra vonatkozó utalást változatlan formában megőrizte.

Összességében az 1990-es évek nagy előrelépést hoztak abban, hogy a kisebbségek védelmének kérdése, a kisebbségek helyzete a nemzetközi politikában előtérbe kerültek. Ma már a kisebbségek helyzete, emberi jogaik védelme, identitásuk megőrzése terén – nem pusztán az etnikai konfliktusok veszélye miatt – a nemzetközi közösség felelősséget is vállal. Az elmúlt másfél évtizedben elfogadott nemzetközi dokumentumok mellett fontos fejlemény, hogy bármilyen, a kisebbségeket érintő vitát már nem az egyes államok kizárólagos belügyének tekintenek, hanem napjainkban mindenki elismeri a nemzetközi együttműködés fontosságát. Ezt mutatták az elmúlt években például az anyaországok és a határon túl élő kisebbségek kapcsolatáról, illetve a kisebbségek öngazgatáshoz való jogáról, a kisebbségi autonómia-törekvésekről kibontakozott nemzetközi viták.

2004. június 18. Az EU tagállamai elfogadják az Európai Alkotmányos Szerződés végleges szövegét, amely kimondja: az Unió, egyebek mellett, „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozók jogait – tiszteletben tartásán alapul”. A szerződést azonban az azt elutasító francia és holland népszavazások miatt nem minden tagállam ratifikálta, így az nem lépett hatályba.

2007. szeptember 13. Az ENSZ Közgűlése elfogadja a bennszülött és őslakos népek jogairól szóló nyilatkozatot.

2007. december 13. Lisszabonban aláírják az Alkotmányos Szerződés helyére lépő ún. Reform Szerződést. Az Unió értékeiről szóló cikkely változatlanul kerül át az új szerződésbe.

IRODALOM

Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*. Századvég, Budapest, 1995.

Gál Kinga: A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete. *Pro Minoritate* 2001/Nyár 131–149.

Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Gondolat, Budapest, 2007.

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

Majtényi Balázs – Vizi Balázs: Bevezető. In: uők (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003. 9–26.

Nádor Orsolya – Szarka László (szerk.): *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.

Tudja-e?

■ A 25 tagú EU-ban 46 millió embernek valamilyen kisebbségi vagy regionális nyelv az anyanyelve.

■ Az Európa Tanácsot 1949-ben a demokrácia és az emberi jogok védelmének megerősítésére hozta létre 10 nyugat-európai állam, 1990-ben Magyarország a volt szocialista országok közül elsőként lett az Európa

Tanács tagja, s a szervezetnek jelenleg már 46 tagországa van Portugáliától Oroszországon át Grúziáig.

■ A nemzetközi dokumentumok mellett a kétoldalú szerződéseknek is fontos szerepe van. Magyarország 1990 után, Ausztria kivételével, minden szomszédos országgal kötött olyan szerződést, amely az érintett két országban élő nemzeti kisebbségek jogainak védelmét is érinti.