

A kisebbségi jogok Európában

A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában

Európában csak Portugália és Izland egynyelvű állam. Valamennyi többi európai országnak vannak kisebbségei. A nemzetközi jog szempontjából csak néhány olyan hely van, ahol sajátos státussal rendelkező népcsoportok élnek: a dél-tiroli németek, a szlovén népcsoport Trieszt területén, az ausztriai horvátok és szlovének és a Finnországhoz tartozó svéd lakosságú Aland-szigetek.¹ A legtöbb európai államban a kisebbségek helyzetét belső jogi normák (alkotmány, törvények), esetleg kétoldalú egyezmények vagy nyilatkozatok szabályozzák. Hogy egy kisebbség státusa a belső vagy a nemzetközi jog folyománya-e, még két olyan állam között is vita tárgyát képezheti, mint Ausztria és Olaszország. Olasz vélemény szerint a Dél-Tirolra vonatkozó csomag nem az ENSZ közgyűlési határozata mandátumának megfelelő, az 1946-os párizsi egyezmény további végrehajtásáról folytatott tárgyalások eredménye, hanem autonóm olasz aktus, amelyből rá nézve nem származnak nemzetközi jogi kötelezettségek. Ausztria ezzel szemben érvényben lévőnek tekinti az 1946-os párizsi egyezményben biztosított, a dél-tiroli német kisebbséget illető védnöki funkcióját. Nyilvánvalóan egy a gyakorlatban megoldott kérdéssel kapcsolatos elvi ellentétéről van szó: az állami szuverenitására féltékeny Olaszország az aktust saját szuverenitásából vezeti le, míg Ausztria a nemzetközi jog megállapodásaiból származtatja.

Akadályok és vitás kérdések

A kisebbségi kérdés megoldására irányuló törekvések 1989 óta felgyorsultak, és több-kevesebb felfele vagy lefele haladó hullámmal a belső nemzeti, valamint a nemzetközi jogalkotó folyamatban is lecsapódtak. A kisebbségi-etnikai, regionális mozgalmak az egyén új identitáskeresésének a megnyilvánulásai, melyek az állam és az állampolgár viszonyának, összetartozásának egyedülvalóságára épülő

történeti, politikai, jogi berendezkedésével szemben törnek maguknak utat, és természetes módon akadályokba ütköznek.² Véleményünk szerint a kisebbségi jogok kodifikációjának három lényeges akadálya van:

1. Az európai nemzetállami berendezkedés, a nemzetállam-konceptió, amely a nemzet és az etnikum azonosságára épül, az államot egyetlen etnikum tulajdonának és reprezentánsának tekinti. Ez a felfogás az ideológiai alapja a jelenleg Európában veszélytényezőként jelentkező szélsőséges nacionalizmusoknak. „A nacionalizmus politikai elve, hogy lefedje az „ország”, „nép”, „történelem” hármasságát. Eszerint minden nemzeti államban csupán egyetlen nemzet számára van hely; ahol nemzeti kisebbségek fennállása miatt nem ez az eszményi, törekedni kell rá.”³

2. Az a múlt századi liberális jogi felfogás, hogy a szabadság alapja az egyén szabadságjogainak biztosítása. Ez a felfogás a második világháború után egyetemessé vált: az első világháború után érvényben lévő, a kisebbségek nemzetközi védelmére vonatkozó rendszert megszüntnek nyilvánították, és a népcsoportokat védő „rég” koncepciót felváltotta az új, amely az egyén emberi jogainak minden megkülönböztetéstől mentes védelmén alapul.⁴ Ez az elv az alapja az európai államok mai jogrendszerének, sőt az emberi jogokat biztosító nemzetközi jogrendszernek is. Bár ma már elfogadott nézet, hogy az egyéni jogok biztosítása nem oldhatja meg a nemzeti kisebbségek, etnikai csoportok védelmét, miként ezt a második világháború befejezésekor gondolták, amikor eleve őrizkedtek attól, hogy a kisebbségek számára védelmi garanciákat biztosítsanak, hiszen a náci Németország a versailles-i békeszerződésekhez csatolt kisebbségvédelmi szerződéseket is felhasználta arra, hogy a kollektív etnikai elv jegyében hódító törekvéseit megvalósítsa. Mindezek következtében a kollektív jogok biztosításának elve csak lassan és óvatosan nyer teret.

3. Egyes államok attól való félelme, hogy a kisebbségeknek biztosított jogok szuverenitásukat és területi integritásukat veszélyeztetik. Ezen államok politikusaiknak gondolkodásában a területföltő koncepciónak van prioritása. Mindezek az akadályok Európa különböző területein különböző intenzitással jelentkeznek.

A kisebbségi kérdés az 1989 utáni időszakban mindinkább szétfeszítette a belső szabályozásokat, és nemzetközi dimenziójúvá vált. Az egész kontinensre kiterjedő rendezése ezért csakis a nemzetközi jog keretei között biztosítható. A nemzetközi jog fórumain a szakértők és az államok között több kérdésben vita folyik anélkül, hogy megegyezés született volna. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

1. *A kisebbség fogalmának meghatározása.* Az ENSZ-ben kiadták a 40 év alatt előterjesztett kisebbségi meghatározás-tervezetek gyűjteményét. A nemzetközi egyezményekben a kisebbség terminust általában a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási jelző előzi meg, amely a kormányok számára elfogadhatatlan kategóriák kizárására szolgál. Az eddigi kodifikációs munka folyamán meghatározás került két regionális okmányba (a FÁK-tagállamok egyezménye a nemzeti kisebbségi jogok védelméről), a KEK okmánya a kisebbségi jogok védelméről és az ET 1201-es számú ajánlásába. Az utóbbinak azonban nincs jogilag kötelező érvénye. Jelenleg tehát sem az ENSZ-ben, sem az EBESZ-ben, sem az ET-ben nem sikerült konszenzus alapján kidolgozni a nemzeti kisebbség definícióját. A szakértők és a szakemberek szintjén azonban a munka tovább folyik. Legutóbb Nicola Girasoli dolgozta ki az európai körülményeknek leginkább megfelelő – később idézett – meghatározást.⁵

2. *Kit illetnek meg a belső vagy a nemzetközi jogrendszer által biztosított kisebbségi jogok?* Csak az úgynevezett őshonos történelmi kisebbségeket vagy az újonnan bevándorolt, főként vendégmunkásokból és menekültekből álló új kisebbségeket is? A jogeszközök általában élesen elkülönítik az őshonos történelmi kisebbségeket, amelyeknek tagjai az állam állampolgárai, a XX. századi migráció során kialakult új kisebbségektől, és a kisebbségi jogokat kimondottan csak az őshonos történelmi kisebbségeknek biztosítják. Világosan ezt teszi a magyar, a szlovén és a német jogrend, valamint több nemzetközi dokumentum. Egyes csoportok azonban szembefordulnak ezzel a jogfelfogással, és az emberi jogok egyetemessége elvének alapján az újonnan kialakult kisebbségek számára is kisebbségi jogokat követelnek. Ennek a vitának egyik legfontosabb terepe Németország, amely az őshonosság elve alapján a schleswig-holsteini dánokat, a brandenburgi és szászországi

szorbokat nemzeti kisebbségnek, a frizeket etnikai kisebbségnek ismeri el, és kisebbségi jogokat biztosít számukra. Ugyanakkor nem biztosít hasonló jogokat az utolsó évtizedekben bevándorolt törökök számára.

A német hivatalos politika azzal érvel, hogy a kisebbségfogalom módosítása veszélyeztetné a német társadalom homogenitását, amelyet a német nemzethez való tartozás határoz meg, a közös német történelem, hagyomány, nyelv és kultúra pedig elveszítené egységesítő erejét.⁶ A vita egyrészt zavaró tényezőként jelentkezik a nemzetközi fórumokon, és akadályozza az őshonos kisebbségek jogai kodifikációjának folyamatát. Másrészt hozzájárul ahhoz, hogy egyes a XX. századi migráció által erősen érintett nyugati államokban összemosás a valóban őshonos kisebbségek és az újonnan bevándoroltak kategóriáit, amely megnehezíti az őshonos kisebbség sajátos problémáinak megértését.

3. *Kit illet meg az önrendelkezési jog?* Csak a népeket és a nemzeteket, vagy a kisebbségeket is? A Polgári és politikai jogok egyezségokmánya szerint „minden népnek joga van az önrendelkezésre”. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket” (l. e cikk 1. bekezdését). A cikk kulcsfogalmai az önrendelkezés és a nép. Az önrendelkezéshez való jogot a legáltalánosabb értelemben a politikai függetlenséghez, az állami szuverenitáshoz való jogként értelmezik, a népet ugyanakkor a nemzettel azonosítják.⁷ A nemzetállam hívei szerint az önrendelkezés csak a népeket és nemzeteket illeti meg, a kisebbségeket nem. Az e felfogást valló jogászok vigyáznak arra, hogy a nép és a kisebbség fogalmát szigorúan elkülönítve kezeljék. Jellemzően érvelt az ENSZ-ben 1981-ben Aurel Cristescu román jogszakértő. „A nép egy olyan társadalmi egység, amely nyilvánvaló identitással és saját jellemzőkkel rendelkezik, és egy területhez kapcsolódik... nem tévesztendő össze az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel.”⁸ Bíró Gáspár szerint „az uralkodó nemzetközi jogi értelmezések nem alkalmasak a régióban tapasztalható nemzeti önrendelkezési és kisebbségi autonómiatörekvések intézményes kezelésére. Ez azonban egyes népcsoportokat és népeket, mint például a korábbi Jugoszlávia és a volt Szovjetunió nemzeteit és népeit egyálta-

lán nem zavarja az önrendelkezési jogra való hivatkozásban... Nem lehet ugyanis olyan elméleti vagy jogi érvet találni..., amelynek alapján megtagadható lenne egy kisebbségben élő, önmagát politikailag artikulálni képes nemzeti vagy etnikai közösség számára az önrendelkezéshez való jog, vagyis az a jog, hogy közösségként való fennmaradását létfontosságúan befolyásoló dolgokban önmaga döntsön.⁹ Bíró Gáspár további elemzése szerint a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* és a *Polgári és politikai jogok egyezségokmánya* első szakaszainak az önrendelkezés tartalmát illető megállapításai alkalmazhatók a kisebbségekben élő közösségekre is.¹⁰

Több kisebbség legutóbbi dokumentumaiban nem kisebbségként, hanem *nép csoportként, nemzeti közösségként* (vajdasági magyarok közössége, romániai magyar kisebbség mint autonóm nemzeti közösség) határozza meg önmagát. A szakértők nagy része ma már megkülönbözteti a *külső* (elszakadáshoz való jog) és a *belső önrendelkezés* (az autonómia valamely formája) jogát, ezzel párhuzamosan pedig a *külső és belső szuverenitást*. Az állam külső szuverenitása által tagja az államok közösségének és alanya a nemzetközi jognak.¹¹ A külső szuverenitás és a külső önrendelkezés összeegyeztethetetlen, és kizárja egymást. A belső önrendelkezés azonban nem csorbítja az állam szuverenitását. Az önrendelkezési jog tehát nem jelenti feltétlenül azt, hogy ez a jog a gyakorlatban a nemzeti és állami szuverenitásban nyilvánul meg. Megnyilvánulhat a társnemzet státusában, az autonómia különböző formáiban és fokozataiban.

Ma már a nemzetközi jogba is bekerültek olyan megfogalmazások, amelyek a *belső önrendelkezés* (például helyi alapú önkormányzat) elismerésének irányába való enyhe elmozdulást jeleznek. Így is értelmezhető az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciája dokumentumának a későbbiekben idézett 35. cikkelye, valamint az ET 1201-es számú ajánlásának ugyancsak idézett 11. cikkelye. Hasonlóképpen fogható fel az ENSZ által 1994-ben elfogadott *addendum*, amely a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* a kisebbségi jogok kiindulópontjául tekintett 27. cikkelyét értelmezi. Az addendum megállapítja: a kisebbségek jogai magukba

foglalhatnak egy olyan életmódot, amely szerves kapcsolatban áll a területtel és a terület erőforrásainak felhasználásával.¹² A *kisebbségi csoportok önrendelkezési jogukat tehát a mai államhatárok között is érvényesíthetik*. Az európai határok rendező elvként való alkalmazása a kontinens politikai életében nem zárja ki az önrendelkezési jog érvényesítését. A kettő összeegyeztethető.

Ennek gyakorlati kivitelezhetőségét példázza a Moldvai Köztársaság területén élő gagauzok területi autonómiájáról szóló törvény (1995. december 23.). A törvény a gagauzokat népként határozza meg, a gagauz autonóm nemzeti területi egységet pedig olyan képződménynek tekinti, amely a gagauz nép önrendelkezését Moldova határain belül valósítja meg. Gagauzia jogi politikai státusa szerint „a gagauz nép önrendelkezésének formája” és Moldova „alkotórésze”. A törvény elfogadásával sikerült elkerülni a Moldvai Köztársaság szétesését vagy konföderációvá való átalakítását.¹³ Az önrendelkezési jog illetően értelmezése hiányzik a nemzetközi jogból. A történelmi-politikai fejlődés azonban meghaladta a 60-as 70-es évekre jellemző állapotot, amikor a volt gyarmatok népei az önrendelkezési jog vázolt általános értelmezése nyomán nyerték el állami függetlenségüket. Az új helyzetben előállt jogi válságot csakis az önrendelkezési jog új értelmezésének, a messzemenő gazdasági, társadalmi, kulturális és bizonyos fokú politikai autonómiát biztosító *belső önrendelkezés* kategóriájának kodifikációja oldhatja meg.¹⁴

4. *A kollektív jogok fogalma, amelynek értelmében nemcsak az egyének, hanem a közösségek is egyenlők*. A fogalmat a nyugati angolszász jogrendszer (Egyesült Államok, Nagy-Britannia) is erős fenntartásokkal kezeli, hagyományaiba be nem illeszhetőnek tekinti, a francia jogfelfogás pedig egyenesen elutasítja. Franciaország kollektív dimenziója okán hosszú ideig még a kisebbség fogalmát sem fogadta el. 1976-ban az ENSZ-ben Franciaország állandó képviselője F. Capotortinak a kisebbségekkel kapcsolatos tanulmányáról kijelentette: „A Francia Köztársaság a francia alkotmányból kiindulva nem ért egyet a tanulmány elveivel; a francia nép nem ismer el különbségtételt etnikai jellemzők alapján, és ennél fogva bármely kisebbségfogalmat visszautasít.”¹⁵

A kollektív jogokkal szembeni ellenérzést többszörös félelem diktálja: a jogászok nagy része attól tart, hogy az egyén jogai egy nem definiálható absztrakció alárendeltjeivé válhatnak; másrészt attól is tartanak, hogy a kollektív jogok még inkább növelhetik a közép- és kelet-európai államok ellentéteit.¹⁶ A kisebbség azonban ezen elvi és politikai fenntartásoktól függetlenül természetesen csoportként létezik, és csak csoportként tudja megélni, megőrizni és tovább adni identitását. Nemcsak egyéenként, hanem csoportként szorul védelemre. Ha valahol leszedik a kisebbség nyelvén írt utcaneveket, helységjelző táblákat, a támadás nyilvánvalóan nem egyének, hanem egy csoport ellen irányul.¹⁷ A kisebbségek csak kollektív jogok biztosítása által tudnak létezni és fennmaradni. A kisebbségnek politikai szubjektumnak és jogalanynak kell lennie.

A jogfejlődésnek abban a korszakában vagyunk, amikor számos olyan jog, amelyet a kodifikatív megfogalmazás értelmében kifejezetten egyének számára biztosítanak, kollektív dimenzióval rendelkezik. B.G. Ramcharan ENSZ-szakértő szerint kollektív dimenziója van az önrendelkezéshez, a fejlődéshez, a békéhez, az egészséges környezethez való jognak, a szakszervezetekbe való tömörülés jogának, az őslakos népek, valamint a kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosított jogoknak. Kifejezetten kollektív dimenziójú az ENSZ által 1948-ban elfogadott *Egyezmény a népiirtás büntetetének megelőzéséről és megbüntetéséről*, hiszen etnikai, faji és vallási csoportokat véd a fizikai megsemmisítés ellen.¹⁸

Némely ország eddig kizárólag az egyéni jogokon alapuló jogrendszere is elmozdulást mutat a kollektív jogok kodifikációjának irányába. Elsősorban Ausztráliát és Kanadát kell megemlítenünk, amelyeknek hivatalosan meghirdetett politikája a *multikulturalizmus*. Kanada 1988-ban elfogadta *multikulturalizmus-törvényét*, amelynek célja az ország etnikai közösségei identitásának és kulturális sajátosságainak fenntartása. Kanada új alkotmányának tervezete a következőket tartalmazza: az *egyéni és kollektív szabadságjogok* tiszteletben tartása, a kisebbségi közösségek nyelvének fejlesztése, faji és etnikai egyenlőség, a bennszülött népek joga saját nyelvük, kultúrájuk és hagyományaik fejlesztésére. A *Jogok és szabadságjogok kanadai chartája*, amely a

kanadai alkotmány része, biztosítja a pozitív diszkrimináció lehetőségét, és leszögezi, hogy az egyének egyenlőségének elve nem zárhat ki semmi olyan törvényt, programot vagy tevékenységet, amelynek az a tárgya, hogy javítsa a hátrányos helyzetű egyének vagy csoportok helyzetén, beleértve azokat, akik fajuk, nemzeti vagy etnikai származásuk, bőrszínük, vallásuk, nemük, koruk avagy szellemi és testi fogyatékoságuk miatt hátrányos helyzetben vannak (15. cikkely 1. és 2. bekezdés). E megfogalmazás szerint a csoportjogok elsőbbséget élveznek az egyéni jogokkal szemben. John Meisel kanadai szakértő szerint „a különböző csoportok tagjai közösen jogosultak arra, hogy elfogadják különbözőségüket, hogy ezt az egész társadalom elismerje, tiszteletben tartsa, és úgy cselekedjék, hogy sajátos csoportjogokat adjon az egész egyes részeinek, bennszülötteknek, nőknek vagy bizonyos etnikai kisebbségeknek”. A kanadai gyakorlat megfelelő egyensúlyt kíván teremteni az egyéni és kollektív jogok között, és cáfolja azt az állítást, hogy a két kategória összeférhetetlen.¹⁹

Mindezek a törekvések azonban még nem csapódtak le a nemzetközi jogban. Az államok többségének képviselői az egyéni jogok kizárólagosságának fenntartása mellett foglalnak állást. A jogi formába öntött nemzetközi dokumentumok kidolgozása és elfogadása mögött politikai motivációk húzódnak meg. Kollektív vagy csoportjogokra való kifejezett utalás az Európa Tanács 1201-es ajánlása 12. cikkelyének kivételével az egyéni szabadságjogok csaknem kizárólagos dominanciája következtében nem fordul elő a nemzetközi jogban, kollektív jogi megközelítés is csak ritkán. Általában a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* (1966) 27. cikkelyére szoktak hivatkozni, amely valamely kompromisszumot jelent az egyéni kisebbségi jogok csoportos gyakorlásának biztosítására: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy *csoportjuk más tagjaival közösségben* saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják” – szól a cikkely. Ezt a megfogalmazást alkalmazták a német–lengyel, a német–magyar, a német–cseh-szlovák, a német–román, a magyar–szlovák és a magyar–román alapszer-

ződésben, valamint az utóbbi években elfogadott regionális és nemzetközi jogeszközökben.

Az ENSZ 1994-ben elfogadott, már említett addenduma leszögezi, hogy a 27. cikkely által biztosított jogok *egyéni jogok, de ezeket oly módon kell alkalmazni, hogy a kisebbségi csoportok kultúrájukat, vallásukat vagy nyelvüket* (6.2.§), *azaz identitásukat megőrizték*. A személyek pedig, akiket a védelem megillet, azok, akik egy csoporthoz tartoznak, és közös kultúrájuk, vallásuk és/vagy nyelvük van (5.1. §). Az addendum értelmezi a „kisebbségek léteznek” (exists) kifejezést, és leszögezi: nem az állam joga az, hogy megállapítsa az állandóságnak azt a fokát, amelyet a „léteznek” kifejezés maga után von (5.2. §). Az addendum értelmezésében a jogok tehát *egyéni jogok, a kisebbségek azonban csoportok, amelyek de facto léteznek*, létük nem függhet az állam jóakaratótól. Jogilag nem világos, hogy hogyan kell az államoknak a kisebbségek identitását védelmezni, ha jogaik egyéni jogok.²⁰

Az utóbbi években napvilágra kerültek olyan amerikai vélemények, amelyek ha a kollektív jogokat nem is, a csoportérdekek létét azonban, amely az egyéni jogok közös gyakorlásában nyilvánul meg, elismerik. Alfred Moses, az Amerikai Egyesült Államok romániai nagykövete erdélyi látogatása alkalmával kijelentette: a kollektív jogok hangoztatása nem szerencsés, viszont a kisebbségek igenis rendelkeznek jól meghatározott csoportérdekekkel, s ezeket tiszteletben kell tartani, hogy megőrizhessék identitásukat. Richard Holbrooke helyettes amerikai államtitkár 1995. augusztus 25-én a külügyminisztériumban tartott sajtótájékoztatóján kijelentette: „egyenlő elbánást akarunk valamennyi etnikai csoport számára valamennyi országban. Jogaikat tiszteletben kell tartani úgy is mint egyénekét, és úgy is, mint etnikai csoportok tagjaiét. Bár ez utóbbi eltér az amerikai politikai hagyománytól, legalábbis elméletben, az EU, az Európai Parlament és az ET jogként felsorolja. Erről folytatnak jelenleg tárgyalásokat a magyarok, a szlovákok, a románok és az ukránok a kisebbségi kérdésben.”²¹

Amerikai szerzők rámutattak arra, hogy az egyéni jogok alapján álló amerikai jogrendszer is kénytelen néhány esetben a csoportjogok bizonyos formáit elfogadni. Ezt bizonyítja a nyilvános és az egyházi iskolák létén alapuló párhuzamos iskolarendszer, a szakszervezetek

számára biztosított kollektív alkujog és azok a bennszülött amerikaiak számára biztosított különleges jogok, amelyekkel más csoportok nem rendelkeznek. Sőt a két szerző azt a végkövetkeztetést vonja le, hogy az Amerikai Egyesült Államoknak, amennyiben nem akar a kisebbségi konfliktusokba belebonyolódni, a feszültségeket csökkentő kollektív emberi jogok nemzetközi alapjainak megteremtésében vezető szerepet kell vállalnia.²² Az Amerikai Egyesült Államok jelenlegi álláspontja az egyéni és kollektív jogok kérdésében a következőképpen foglalható össze: az Egyesült Államok a továbbiakban is az egyéni jogokat ismeri el jogi kategóriaként, de ha valahol a kisebbségi kérdést a kollektív jogok elve alapján rendezik, azt nem ellenzi és elfogadja.

Az ET keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről (1994) ugyancsak az *egyéni jogok közösségekben való gyakorlásának lehetőségét* kodifikálja: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek az ebben a keretmegállapodásban foglalt elvekből származóan gyakorolják jogukat és élvezhetik szabadságjogaikat *egyénilag, valamint másokkal közösségekben*” (I. szakasz 3. cikk. 2. bekezdés). A hozzáfűzött értelmezés szerint a keretegyezmény elismeri a *jogok és szabadságjogok közös gyakorlásának lehetőségét, de ez nem azonos a kollektív jogok fogalmával*. A „másokkal” kifejezést pedig a lehető legszélesebben kell értelmezni, és magába kell foglalnia a saját és más kisebbséghez, valamint a többséghez tartozó személyeket (3. cikkely 2. §).²³

Bár a kollektív jogok biztosítása a nemzeti kisebbségek törekvéseinek természetszerű célja, a nemzetközi jogeszközök kitarthatnak az egyéni jogok alkalmazása mellett, ugyanakkor a *kisebbségnek mint csoportnak* a létét is elfogadják, és ezzel enyhe engedményt tesznek a kollektív jogok híveinek. A kollektív jogok kodifikációját elsősorban az államok egy részének (Franciaország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Görögország, Törökország) politikai és alkotmányjogi fenntartásai akadályozták meg. A szakértők felfogásában azonban a fogalom fokozatosan teret nyer.

Ezt példázza, hogy a hollandiai Martinus Nijhoff Kiadó a legnevezebb tudományos intézetek és szakemberek bevonásával megindította az első csoportjogokkal foglalkozó időszaki kiadványt (*International Journal on Group Rights*. Volume I. – 1993. Dordrecht/Boston/Lon-

don). A folyóirat – címlapja szerint – a csoportok létéből eredő jogi, politikai és társadalmi kérdéseknek szenteli tevékenységét. Szándékai szerint csoportoknak tekintendők a társadalom világosan felismerhető szegmentumai, amelyeket olyan viszonylag állandó tényezők határoznak meg, mint a vallás, a faj, a kultúra vagy a nyelv.

A legtöbb vita és feszültség az államok és a kisebbségek, valamint a politikusok és szakértők között az egyéni és a kollektív jogok kérdésében várható. Számos szakértő a kollektív jogok biztosítása mellett foglal állást, de tekintettel arra, hogy a nemzetközi dokumentumok egyéni jogokról beszélnek, és hogy a kollektív jogok elismertetése mindaddig leküzdhetetlen akadályokba ütközött, egyetlen lehetőséget lát: minden kisebbséghez tartozó személy számára biztosítani kell a kollektív dimenziójú egyéni kisebbségi jogok gyakorlását.²⁴ Az egyéni jogokra korlátozódó nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer nem fogja megakadályozni a kisebbségeket abban, hogy kollektív jogokat követeljenek, hiszen érdekvédelmi szervezeteik saját politikai céljaikat határozzák meg, és ebben bizonyos államok (Ausztria, Magyarország, Olaszország, Oroszország, Szlovénia) hallgatólagos vagy tevőleges támogatását élvezik. Tény az, hogy ma már a kollektív jogok biztosításáért a harc a nemzetközi jog fórumain is folyik. Fogalmának a nemzetközi jogba való bevezetése nélkül a feszültségek feloldása és a valóban hatékony kisebbségvédelem nehezen képzelhető el.

Nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok

A következőkben rövid elemzésben bemutatjuk azokat az utóbbi időben keletkezett nemzetközi jogi dokumentumokat, amelyek kisebbségvédelmi kitételeket tartalmaznak, illetve amelyeknek tárgya kimondottan a kisebbségek jogainak és szabadságjogainak biztosítása. E jogi folyamat intézményes kerete az EBEÉ/EBESZ, az ET és az ENSZ.

Kiindulópontnak az EBEÉ 1975. évi *helsinki záróokmányát* tekinthetjük, amely kimondja: „A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbséghez 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

védelvezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren” (1. rész VII. cikk).

Az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma* (1990. június 29.). A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az *egyetemesen elismert emberi jogok részének* tekinti (30. cikk), és megállapítja: „a részt vevő államok *különleges intézkedéseket* hoznak a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek* más állampolgárokkal való *teljes egyenlőségének* biztosítása terén.” (31. cikk); „A nemzeti kisebbségekhez való tartozás a személyek egyéni választásán alapul...” (32. cikk); „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van ahhoz, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék kultúrájukat annak minden vonatkozásában minden olyan kísérlettől mentesen, amely akaratuk ellenére történő asszimilációjukat célozza.” (32. cikk); „A magánéletben és a közéletben egyaránt szabadon használhatják anyanyelvüket.” (32. cikk 1. bekezdés); Joguk van arra, hogy „akadálytalanul kapcsolatokat létesítsenek és tartsanak fenn egymás között országukon belül, illetve a határokon túl más államok olyan állampolgáraival, akikkel közös az etnikai és nemzeti eredetük, kulturális örökségük és vallási hitük.” (32. cikk 4. bekezdés); „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaikat *egyéniileg, valamint csoportjuk más tagjaival közösen* gyakorolhatják.” (32. cikk 6. bekezdés); „A részt vevő államok területükön védvezik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, és megteremtik a feltételeket ezen identitás előmozdítására.” (33. cikk); Ennek érdekében az „érintett államok politikájával összhangban álló *helyi vagy autonóm közigazgatásokat* hoznak létre, amelyek megfelelnek az olyan kisebbségek *specifikus történelmi és területi körülményeinek*”. (35. cikk); Az államok „elismerik az egyén jogát a hatékony jogorvoslathoz, és törekednek arra, hogy nemzeti törvényeikkel összhangban elismerjék az érdekelt személyek és csoportok jogát ahhoz, hogy a diszkriminatív, beleértve a faji és idegengyűlöleten alapuló cselekedetek ellen panaszeljárást kezdeményezzenek...” (40. cikk 5. bekezdés).

A koppenhágai dokumentum határozott előrelépés a kisebbségi jogok biztosítása terén annak ellenére, hogy előírásai ajánlás jellegűek,

és nem kötelezik az államokat. Több kodifikált kétoldalú kisebbségvédelmi dokumentum (az NSZK által megkötött alapszerződések kisebbségvédelmi cikkelyei, magyar–szlovén egyezmény, magyar–ukrán, magyar–oroszl nyilatkozat) azonban máris az itt megfogalmazott ajánlásokon alapul. A kollektív jogok fogalmát nem vezeti be és a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 27. cikkelyében alkalmazott kompromisszumos megfogalmazást fogadja el. Először tartalmaz viszont ajánlásokat autonóm közigazgatás létrehozására és arra, hogy diszkrimináció esetén ne csak személyek, hanem csoportok is kezdeményezhessenek panaszeljárást.

Párizsi charta az új Európáért (EBEÉ 1990. november 19.) Az okmányt a kommunizmus bukása utáni demokratikus és egységes Európa születési bizonyítványának tekinthetjük. Az új Európa felépítésének irányelvei között szerepel: „Megerősítjük azt, 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.”

A nemzetközi jog értelmében az okmány kötelezi az aláíró államokat, hogy ezen elvek jegyében cselekedjenek, és hogy az ez irányú jogi kodifikációs munkában részt vegyenek.

Jelentés az EBEÉ nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szakértői találkozójáról (Genf, 1991. július 19.) A találkozót a párizsi charta határozata értelmében hívták össze, tekintettel „az erőteljesebb együttműködés és a nemzeti kisebbségek jobb védelme szükségességére”. A jelentés hangsúlyozza: „Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok betartása, beleértve a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek* jogait is, az új Európa alapját képezi.”; „... különösképpen azokon a területeken kell törekedni a nemzeti kisebbségek kérdéseinek kezelésére, ahol a demokratikus intézményeknek még meg kell szilárdulniuk” (1. fejezet 1. bekezdés); „A nemzeti kisebbségek kérdése továbbá a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó nemzet-

közi kötelezettségek teljesítése jogos *nemzetközi ügy, és ennél fogva nem valamely állam belügye*”. (II. fejezet, 3. bekezdés); „A részt vevő államok meg fogják teremteni az előfeltételeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *esélyegyenlőségére*.” (IV. fejezet 1. bekezdés); „Elismerik, hogy azok az intézkedések, amelyek többek között tekintetbe veszik a nemzeti kisebbségek történelmi és területi körülményeit, azokon a területeken különleges jelentőségűek, ahol a demokratikus intézményeket még meg kell szilárdítani, és ahol a nemzeti kisebbség ügye különlegesnek tekinthető.” (IV. fejezet 6. bekezdés); „... a részt vevő államok érdeklődéssel veszik tudomásul, hogy egyes államok megfelelő demokratikus úton pozitív eredményeket értek el a következők által: *helyi és autonóm közigazgatás továbbá területi autonómia* felállítása, beleértve tanácskozó, törvényhozó és végrehajtó szervek létesítését, amelyek szabad és rendszeres választások eredményei; egy *nemzeti kisebbség önkormányzata* identitásának ügyeiben, ott ahol a terület autonómia nem alkalmazható.” (IV. fejezet 7. bekezdés); „A részt vevő államok tekintetbe veszik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy jogaikat *egyéenként vagy csoportosan* akadálytalanul gyakorolják”. (IV. fejezet 1. bekezdés).

A jelentés világos bizonyítéka a kisebbségi kérdés jelentőségének. A benne foglalt elvek és tények a további kodifikációs munka figyelembe veendő anyagául szolgálhatnak. (Felhívjuk a figyelmet az esélyegyenlőség, a nemzet kisebbségek történelmi és területi körülményei, területi autonómia, kisebbségi önkormányzat fogalmainak vagy fogalomcsoportjainak jelenlétére a jelentésben.)

Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája (1992. június 24., aláírásra megnyitva 1992. október 2-án). Az Európa Tanács által elkészített charta Európa történelmi, regionális vagy kisebbségi nyelvei magánéleti és közéleti használatnak jogát *elidegeníthetetlen jognak* nyilvánítja (preambulum). Megadja a regionális vagy kisebbségi nyelvek definícióját is, amely szerint a kifejezés alatt azon nyelvek értendők, amelyeket egy állam területén az állam lakosságának számszerű kisebbségét alkotó polgárok hagyományosan használnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelve(i)től (1. cikkely). Előírja, hogy minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi

körzetét oly módon kell tiszteletben tartani, hogy „a fennálló vagy később létesítendő *közigazgatási felosztás ne képezze a regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát*” (7. cikkely 1. b.). Részleteiben megállapítja a kisebbségi nyelvek használatának módozatait az oktatásban (8. cikkely), az *igazságszolgáltatásban* (9. cikkely), a *közigazgatásban* (10. cikkely), a tömegtájékoztatásban (11. cikkely), a kulturális (12. cikkely), valamint a gazdasági és társadalmi életben (13. cikkely). Kiemeljük: a felek vállalják, hogy „a helyneveknél a regionális vagy kisebbségi nyelveken hagyományos és helyes formák használatát vagy elfogadását, ha szükséges a hivatalos nyelv(ek) szerinti elnevezésekkel együttesen használják”. (10. cikkely 2. g.); „Kiiktatnak jogalkotásukból minden olyan rendelkezést, mely igazolható okok nélkül tiltja vagy korlátozza a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a gazdasági vagy társadalmi élet dokumentumaiban, különösen a munkaszerződésekben és olyan technikai dokumentumokban, mint a termékek és felszerelések használati útmutatói.” (13. cikkely 1.a.); „Meggzűntetnek minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzéséről vagy kifejlesztéséről elbátorítson vagy azt veszélyeztesse.”; „A regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekét szolgáló különleges intézkedések meghozatala, amelyek célja, hogy az ezeket a nyelveket használók és a lakosság többi része közötti egyenlőség kiteljesedjen, vagy hogy *különleges helyzetüket* figyelembe vegyék, *nem minősül az elterjedtebb nyelveket használókkal szemben hátrányos megkülönböztetésnek.*” (7. cikkely 2.)

A charta előírásai nem egyértelműek. Az aláíró államok számára választási lehetőséget nyújtanak. E tény a 8. cikkely C pontjával illusztráljuk:

I. elérhetővé teszik a középiskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken; vagy

II. elérhetővé teszik a középiskola lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken; vagy

III. biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása a középiskolai tanrend integráns részét képezze; vagy

IV. a fent I–III. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulókra alkalmazzák, akik kívánják vagy adott esetben akiknek családja kívánja, és létszámuk elegendőnek minősül.

Ugyanakkor „Minden Fél... minden megjelölt nyelv kapcsán vállalja, hogy... legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz, éspe-dig legalább hármát-hármát a 8. és 12. cikkelyből és egyet-egyét a 9., 10., 11., és 13. cikkelyekből” (2. cikkely 2.)²⁵

Ezek a kitételek bizonyos lehetőséget nyújtanak az államok kormá-nyainak és hatóságainak a manipulációra. Ennek lehetőségét szűkíti, hogy az állam nem önkényesen válogat az opciókból, hanem köteles megkeresni azt, amelyik az adott regionális vagy kisebbségi nyelv sajátosságainak és fejlettségi állapotának a legjobban megfelel. A charta ugyanakkor annak lehetőségét is biztosítja, hogy a nyelv helyzetének megfelelő intézkedések kiválasztása és azok végrehajtásá-nak ellenőrzése során a *nyelveket beszélő közösségek is szót kapjanak*. Kovács Péter elemzése szerint az Európában hagyományos *történelmi nyelveket* részesíti védelemben, kizárva ebből a XX. századi migráns nyelveket, és a *többynyelvűség intézményesítését* írja elő. Felismeri a speciális nyelvi zónák földrajzi körülhatárolhatóságát és a kisebbségi, valamint regionális nyelveket a többynyelvűség és a sokkultúrájúság szellemében óvja. 7. cikkelye 2. paragrafusában a *nondiszkrimináció* és a *pozitív diszkrimináció* elvét ötvözi.²⁶ Tekintettel arra, hogy a nemzeti kisebbség vagy regionális népcsoport egyik legjelentősebb kifejezője, identitásának lényegi megnyilatkozása a nyelv, a chartát – bár tárgya nem a kisebbségek védelme és jogainak biztosítása – kiemelkedő jelentőségűnek és a kisebbségvédelem egyik alapvető eszközének tekinthetjük. Mindezt alátámasztja az ET konzultatív szakér-tői testületének, a velencei bizottságnak (*Európai bizottság a demokráciá-ért a jog révén*) a chartáról legutóbb elkészült értelmezése is.²⁷

Kiegészítő jegyzőkönyvtervezet Az európai emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről. (Az ET parlamenti közgyűlésének 1201/1993 ajánlása tartalmazza.)

A jegyzőkönyvtervezetet az ET parlamenti közgyűlése 1993. február 1–5 között Strasbourgban tartott ülészakán vitatta meg, és azt

javasolta a miniszteri bizottságnak, hogy tekintettel a kérdés rendkívüli fontosságára, tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az ET országai államfőinek 1993. október 8–9-i Bécsben szervezendő találkozására aláírásra készen álljon.²⁸ Alapelvei a következők: „...kizárólag az államokban élő nemzeti kisebbségek tagjai jogainak elismerése illetve e jogok nemzetközi védelme útján lehet tartósan véget vetni a nemzetiségi konfliktusoknak, s így szavatolni az igazságot, a demokráciát és a békét”. (Preambulum 3.); „A kisebbségi jogok nemzetközi védelme *alapvető részét képezi az emberi jogok védelmének...*” (Preambulum 4.). Egyértelműen biztosítani kívánja az *anyanyelv használatát a hatóságokkal szemben, a bírósági eljárásokban*, a közterületi információkban, a magán és közéletben, valamint az oktatásban (7. és 8. cikkely), és leszögezi, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek jogukban áll saját szervezetek létrehozása, ide értve a *politikai pártokat is*” (6. cikkely). Előírja, hogy „azokban a *régiókban*, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többségben vannak, joguk van ahhoz, hogy *megfelelő helyhatósággal vagy autonóm önkormányzattal* rendelkezzenek, illetve hogy olyan *különleges (speciális) státusuk legyen, amely megfelel a különleges történelmi és területi helyzetnek...*” (11. cikkely). Mivel a 11. cikkely nemzetközi vitát váltott ki, az ET parlamenti közgyűlésének jogi és emberjogi bizottsága felkérte a velencei bizottságot, hogy dolgozza ki a cikkely értelmezését. Álláspontját a bizottság 1996. március 1–2-i ülésén rögzítette. Eszerint a 11. cikkelyben biztosított jog alanyai a *nemzeti kisebbséghez tartozó személyek*. Ennek ellenére az autonómiához való jog érvényesítése csak úgy képzelhető el, ha azt *másokkal közösségben* gyakorolják.

Az államoknak földrajzi és történelmi dimenziók alapján jóhiszeműen kell meghatározniuk a kisebbség által többségben lakott *régiót*, és tekintetbe kell venniük a kisebbségek jelenlétét akkor, amikor területeket politikai és közigazgatási alegységekre osztják, és választókerzeteket kialakítják. A *megfelelő helyhatóság vagy autonóm önkormányzat* pedig a *Helyi önkormányzatok európai chartája* szerint értelmezendő. A *különleges (speciális) státus* értelmezésében az államok eltávolodhatnak a helyi önkormányzat hagyományos modelljétől. A *speciális státusnak* azon az akaraton kell alapulnia, hogy a kisebbségeket képviselő

testületek véleményét minden őket érintő országos és regionális kérdésben figyelembe vegyék, és lehetővé tegyék részvételüket a helyi döntéshozatalban, különösképpen a kultúra, az oktatás, a vallás, az információ és a szociális ügyek terén. Az értelmezés példaként az *olaszországi és spanyolországi speciális státusokat* említi, hozzáfűzvé, hogy a hasonló megoldások érvényesítése nem zárhatja ki a személyi autonómia alkalmazását. Az értelmezés mindezt minimális követelménynek tekinti. A *speciális státus* ennél jóval többet is adhat. Regionális ügyekben törvényhozó és végrehajtó hatalommal ruházhatja fel azt a régiót, ahol a kisebbség többséget alkot, ennél fogva pedig olyan rendszer alakítható ki, amely az állam részleges föderalizációját vezeti be. A *különleges történelmi és területi helyzetnek való megfelelés* pedig úgy értelmezhető, hogy az államoknak tekintetbe kell venniük a kisebbségek hagyományait és különleges szükségleteit. A 11. cikkelybe foglalt jog alkalmazása pedig két állam között és az államon belüli egyik vagy másik kisebbség között is szabályozható.²⁹

Bár a dokumentum címében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről beszél, és a már többször idézett kompromisszumos megoldást használja a jogok *egyéni és csoportos* gyakorolhatóságáról, a nemzeti kisebbség definíciójában a nemzeti kisebbséget olyan személyek csoportjának minősíti, amelynek bizonyos *közösségi ismérvei* vannak (ezen ismérveket is meghatározza). Mint nemzetközi jogi okmány először tartalmazza a kollektív jogok fogalmát 12. cikkelyében, ahol kimondja: „A jelen jegyzőkönyv egy rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az korlátozza vagy csorbítja a nemzeti kisebbségek tagjaira vonatkozó egyéni illetve a nemzeti kisebbségekre vonatkozó *kollektív* az aláíró tagállam törvénykezésében illetve az állam által vállalt nemzetközi szerződésben meghatározott jogokat.” A jegyzőkönyvtervezetet egy a kisebbségekkel kapcsolatos új jogfelfogás kompromisszumos megnyilatkozásának tekinthetjük. Végül azonban mégsem került elfogadásra. A belefoglalt jogi normák tehát nem váltak kötelező jogszabállyá, de megmaradt ajánlás jellegük. A magyar–szlovák alapszerződés aláírása és a magyar–román alapszerződés aláírásának elmaradása kapcsán román politikusok az ajánlás érvényveszttségéről beszéltek. Az ET parlamenti közgyűlése magyar indítvány-

ra 1995. április 26-án az 1201-es ajánlást megerősítette, és továbbra is érvényben levő, s az ET jövőbeni ellenőrzési tevékenysége során figyelembe veendő dokumentumnak nyilvánította.³⁰

Hogy a kisebbségekre vonatkozó normatív jogszabályok megalkotása milyen nehézségekbe ütközik, egyértelműen szembeszökő, ha átlapozzuk az *Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó szakértői bizottságának 1993. július 28-án készült jelentését*.³¹ A szakértői bizottság munkája során elsősorban a kisebbségekhez tartozó személyekről beszél, bár néhol – miként a bizottság nevében is – megjelenik a kisebbségek védelme megfogalmazás, amelynek kollektív dimenziót lehet adni. A nemzeti kisebbség fogalmát a következőkben próbálta meghatározni:

- a csoport nagyságában kisebb, mint az állam lakosságának többi része;
- tagjai az állam területén élnek és/vagy annak állampolgárai, és az államhoz hosszú idő óta szoros és tartós kapcsolat fűzi őket;
- közös etnikai, kulturális, vallási és nyelvi vonásokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől;
- kifejezik azon kívánságukat, hogy kisebbségként ismerjék el őket.

A szakértők nem értettek egyet abban, hogy az újonnan bevándorolt vendégmunkásokat és menekülteket kisebbségnek tekintsék-e vagy nem. Konszenzus nem alakult ki, a fenti definíció pedig csak gyakorlati megfontolásként került papírra. A szakértők nagy része egyetértett abban, hogy egy jogilag kötelező okmány előfeltétele a jogalanyként elfogadott nemzeti kisebbség definíciója, annak ellenére, hogy az utóbbi időben kialakult egy olyan vélemény is, miszerint a definíció kidolgozása nem szükséges előfeltétele a jogok kodifikációjának. A kollektív jogok fogalma definíciója vitájában még ennél is súlyosabb helyzet alakult ki. A szakértők egy részének véleménye szerint a kollektív jogok fogalma lételemében kapcsolódik a kisebbség fogalmához. A kollektív jogoknak a nemzeti kisebbségre mint jogalanyra kell irányulniuk. A nemzeti kisebbségek definíciója hiányában a kollektív jogok fogalma sem definiálható. Egyes szakértők azonban még azt is kétségbe vonták, hogy a kollektív jogok az emberi jogokkal kapcsolatba hozhatók. Ennek nyomán a bizottság elhatározta, hogy a kollektív jogok definíciójának ügyét leveszi a napirendről. A szakértők elismer-

ték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai az emberi jogok védelmének elidegeníthetetlen részét képezik, ugyanakkor megállapították, hogy a nemzeti kisebbségek védelme nem tartozik az emberi jogok és az azzal kapcsolatos kodifikáció körébe, és azt a politikai lépések (a nemzeti kisebbségek kérdéseit békésen rendező mechanizmusok, bizalomerősítő lépések, két- vagy többoldalú egyezmények) hatókörébe utalta.

Ugyancsak rendkívüli nehézségekre utal a kisebbségi kérdés sorsa a Franciaország által javasolt úgynevezett Balladur-tervben, azaz az *európai stabilitási egyezményben*. Ennek első változata még külön fejezetet szentelt a kisebbségeknek, és megállapította: „A meglévő jogszabályok fokozatosan fejlődtek oda, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak az *egyénre vetített felfogásából eljussunk a kollektív jogokig...*, az EBEÉ-n belül a nemzeti kisebbségek főbiztosa felhatalmazást kap a kisebbségek kollektív jogainak figyelemmel kísérésére.”³² A későbbi változathoz a fejezet eltűnt, és a kisebbségek jogai a határok kérdésével együtt csak olyan kérdésként kerültek említésre, amely az EBEÉ és az Európa Tanács tevékenységi területéhez tartozik. Az 1995. március 20–21-én elfogadott végleges szövegben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásáról van szó. Az egyezmény célul tűzi ki a xenofóbia, a faji és etnikai gyűlölet leküzdését, a kisebbségek ügyét pedig következetesen a határok tiszteletben tartásának kötelezettségével együtt említi (4., 5., 7., 10. pont). A dokumentum kifejezetten politikai, és nem jogi természetű.³³

A *bécsi nyilatkozatot* 1993. október 9-én az Európa Tanács tagállamainak államfői csúcstalálkozóján fogadták el. Ez külön függelékben (appendix II.) foglalkozik a nemzeti kisebbségek védelmével. A nyilatkozat leszögezi, hogy kontinensünkön a nemzeti kisebbségek védelme a stabilitás, a demokrácia és a biztonság lényeges eleme. Bár a függelék célja a kisebbségek védelme, alanya mégis a kisebbségekhez tartozó személy. Aláhúzza, hogy „az államoknak meg kell teremteniük a szükséges feltételeket ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fejleszthessék kultúrájukat, és hogy megőrizhessék vallásukat, hagyományait és szokásait. Ezen személyeknek lehetőséget kell teremteni arra, 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 dokumentumaiba és más EBEÉ-dokumentumokba foglalt kisebbségvédelmi előírásokat és hogy a nyilatkozatba foglalt politikai kötelezettségeket kötelező jogi normák szintjére emelik. Utasítják az Európa Tanács miniszteri bizottságát, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére olyan keretegyezményt dolgozzon ki, amely pontosítja az elveket, amelyek tiszteletben tartását a kisebbségek védelmében a szerződő államok vállalják, valamint az *Emberi jogok európai egyezményét* a kultúra területén alkalmazandó kiegészítő jegyzőkönyv tervezetét, különös tekintettel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre. A nyilatkozat elsősorban politikai aktus, amelynek azonban a kisebbségvédelem területén jelentős jogi vonatkozásai és következményei vannak. Bár nem tartalmazza a kollektív jogok és az autonómia elvét, kötelezettségvállalásai és a további kodifikációs munka folytatására adott mandátuma folytán előremutató jellege van.

Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. Az ENSZ közgyűlése fogadta el 1992. december 18-án (47/135 határozat). A nyilatkozat az első olyan ENSZ-dokumentum, amely a kisebbségi jogok egész tárgykörét megkísérli átfogni, és a kisebbségek vonatkozásában az Európa-specifikus nemzeti jelzőt is tartalmazza. A jogokat olyan személyek számára biztosítja, akik a címben fellelhető négy jelzővel illetett kisebbségi csoportokhoz tartoznak.³⁴ 1. cikkelye szerint az államok kötelesek megvédeni a kisebbségek nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi identitását saját területükön, és kötelesek támogatni ezen identitás fejlesztését. Biztosítja a saját kultúra fejlesztését, a saját vallás gyakorlását, az anyanyelv használatát és a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy részt vegyenek a kisebbséget érintő döntésekben országos – és ahol helyénvaló – regionális szinten (2. cikk 1. és 3. §). Felszólítja az államokat, hogy hozzanak intézkedéseket az anyanyelven való tanulás jogának biztosítására mindenütt, ahol lehetséges, és bátorítsák a saját történelem, hagyományok és kultúra megismerését (4. cikk 3. és 4. §). Leszögezi, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van kapcsolatot fenntartani azon államok állam-

polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kapcsolatok fűzik őket (2. cikk 5. §). Mindezeket a jogokat a kisebbségekhez tartozó személyek *egyénilag vagy csoportjuk más tagjaival közösségben* gyakorolhatják (3. cikk 1. bekezdés). Előírja, hogy az államoknak együtt kell működniük a kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kérdésekben (5. cikk). Megállapítja, hogy az államok által *e jogok gyakorlati érvényesítése érdekében tett intézkedések nem állnak ellentétben az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata által tartalmazott egyenlőség elvével* (8. cikk 3. bekezdés), tehát lehetővé teszi a *pozitív diszkrimináció* alkalmazását. Kovács Péter megfogalmazása szerint nagy eredménye, hogy a kulturális étellel és az oktatással kapcsolatos szabályaiban (4. cikk 1–5. §) az államra háruló pozitív, tevési kötelezettség parancsát egyértelműen megfogalmazza, ennyiben messze túllépi a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkelyének *non facere obligatióján*.³⁵ Bíró Gáspár elemzése szerint „alapvető módszertani problémája, hogy nem tesz különbséget a formális (közigazgatási vagy megbízási) úton vita tárgyává tehető jogok, valamint az olyan jogok között, amelyek ugyan univerzális emberi jogok, s közösségben gyakorolhatók, de élvezetük nem garantálható közvetlenül formális eljárás útján. Míg az első esetben a jogok alanyai valóban a kisebbségekhez tartozó személyek, illetve az általuk létrehozott intézmények, vagyis a jogalanyok konkrét esetben is megnevezhetők, a második esetben a jogok alanyai lehetnek összetételükben objektív módon nem meghatározható csoportok és közösségek. Ez utóbbi kategóriába tartoznak a tisztán politikai jogok is, például a saját politikai státusz meghatározásának joga, a részvétel a politikai életben, a nyilvános politikai szervezkedéshez való jog... A szöveg nem tartalmazza a nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbség fogalmának definícióját, de az identitás kategóriájára épít.”³⁶ Patrick Thornberry úgy véli: bár a nyilatkozat személyek jogaira vonatkozik, egyes megfogalmazások esetén azok kollektív dimenziója világosan felismerhető; a nyilatkozat a kisebbségi jogok minimális nemzetközi szintjét tartalmazza, és az államoktól elvárják ennek meghaladását.³⁷

Az Európa Tanács keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről

Az ET 1993 októberében megtartott csúcstalálkozója határozata alapján dolgozták ki és az ET miniszteri bizottsága 1994. november 10-én fogadta el, 1995 januárjától pedig megnyitotta aláírásra. Az egyezményt az ET tagjain kívül bármely más állam aláírhatja, amely részese az EBESZ-folyamatnak. Jelentősége elsősorban az, hogy ez az első a kisebbségvédelem teljes területét átfogó olyan ET-dokumentum, amely eltérően az eddigi politikai nyilatkozatoktól és ajánlásoktól, *jogilag kötelező*. A kisebbségek definícióját nem tartalmazza. A szakértői bizottság úgy döntött, hogy mivel a nemzeti kisebbség definíciója ügyében konszenzus nem alakítható ki, olyan pragmatikus megközelítést alkalmaz, amely egyéni és egyetemes jellegű jogi elveket rögzít. Ezért a definícióra nincs is szükség.³⁸ A védelem tárgya azonban a nemzeti kisebbség, és az egyezmény az első világháború után folyamatosságot mutató identitásjellemzőket (vallás, nyelv, hagyományok, kulturális örökség; 5. cikk 2. §) őrzi meg. A nemzeti kisebbségek kialakulását történelmi tényezőkre vezeti vissza, amikor megállapítja: „Az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus fejlődése, biztonsága és békéje szempontjából” (preambulum). A nemzeti kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét az *emberi jogok nemzetközi védelme szerves részének*, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozónak tekinti (I. szakasz 3 cikk 1.), tiltja a diszkriminációt (4. cikk), és védi a kisebbséghez tartozó személyeket minden olyan akciótól, amely asszimilációjukra irányul (5. cikk). Biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kisebbségi nyelv szabad használatát magánbeszélgetésben és nyilvánosan, a *lehetőségek szerint a kisebbség és a hatóságok között*, a család és utónév kisebbségi nyelven való használatát, magánjellegű információk közzétételét és a földrajzi megjelölések kiírásának jogát a kisebbségek nyelvén. Az oktatásban előírja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az *esélyegyenlőséget*, a saját magánoktatás létrehozásának, az anyanyelven történő oktatásnak a jogát, ez utóbbit a következő megfogalmazásban: „Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken elegendő igény esetén

a Felek *törekednek – lehetőségeik szerint* és oktatási rendszerük keretein belül – arra, hogy a nemzeti kisebbség tagjainak megfelelő lehetősége legyen saját nyelvén tanulni vagy ezen a nyelven tájékoztatást kapni” (14. cikk 2.). Az egyezmény egyik pozitívuma, hogy utal a kisebbség által lakott területre és megfogalmazza, hogy a felek *tartózkodnak olyan intézkedésektől, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják* (16. cikk). Kovács Péter elemzése szerint érdemi előrelépés az is, hogy megerősíti a pozitív diszkrimináció koncepcióját, és a következő vállalást írja elő: „A Felek vállalják, hogy – ha szükséges –, megfelelő intézkedéseket tesznek avégett, hogy elősegítsék gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális téren a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti *tényleges egyenlőséget*. E tekintetben megfelelően figyelembe veszik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *egyedi feltételeit*” (4. cikk 2. §). A 2. paragrafusnak megfelelően elfogadott intézkedések *nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak* (4. cikk 3. §).³⁹

Az egyezmény a hozzá csatolt kommentár szerint szigorúan az *egyéni jogok elve* alapján áll. Nem ismeri el a kollektív jogok fogalmát, és ezt a tételt a kommentár az 1. cikk és a 3. cikk 2. paragrafusához csatolt értelmezésben megerősíti: „Az 1. cikkely a nemzeti kisebbségekre mint olyanokra és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira és szabadságjogaira vonatkozik. A különbségtétel és az eltérés a szóhasználatban világossá teszi, hogy nem a nemzeti kisebbségek kollektív jogait célozza meg. A Felek azonban elismerik, hogy *a nemzeti kisebbségek védelme az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme által valósítható meg*.⁴⁰ A 2. paragrafus előírja, hogy a keretegyezmény elveiből származó jogok és szabadságjogok *egyéniül és másokkal közösségben gyakorolhatók*. Ennélfogva a jogok és szabadságjogok közös gyakorlásának lehetőségét ismeri el, amely azonban – a kommentár – szerint különbözik a kollektív jogok fogalmától.⁴¹ Az egyezmény e felfogás jegyében egyetlen kollektív megközelítésű cikkelyt sem tartalmaz. Az ET 1201-es ajánlásához viszonyítva visszalépésnek tekinthető, hiszen az a pozitív diszkriminációra, a kulturális, gazdasági és társadalmi életben való részvétellelre vonatkozó cikkelyekben kollek-

tív, a jogorvoslati lehetőségre vonatkozó cikkelyben egyéni és kollektív jogi megközelítést tartalmaz. Hasonlóképpen visszalépés, hogy nem tartalmazza a jogorvoslat lehetőségét, és kimaradt belőle az autonómiához és a különleges státus területéhez kapcsolható joga, amelyet az 1201-es ajánlás a 11. cikkelyében megfogalmazott.⁴²

Az egyezmény mindenekelőtt programjellegű előírásokat és célokat tartalmaz, amelyek megvalósítására az államoknak törekedniük kell. A dokumentumban megfogalmazott tételes jogok vagy jogi elvek végrehajtását az államok ritkább esetben biztosítják, többnyire vállalják, hogy törekedni fognak rájuk, vagy tartózkodnak olyan (pl. az asszimilációra irányuló) politikától, amely a kisebbségekhez tartozó személyeket jogaik gyakorlásában korlátozná. A szövegben sok az „amennyire lehetséges”, „ahol helyénvaló”, „ahol szükséges” soft-law megfogalmazás. A dokumentum jellegénél fogva és a kommentár értelmezése szerint is széles mozgásteret biztosít az államoknak. A jogelveket a sajátos körülmények figyelembevételével az államoknak kell belátásuk szerint érvényesíteniük. Először állít fel a keretegyezmény bizonyos ellenőrzési mechanizmust. A szerződő felek általi végrehajtását az ET miniszteri bizottsága fogja figyelemmel kísérni, a felek pedig kötelesek a vállalások végrehajtásáról a főtítkáron keresztül a miniszteri bizottságot a hatályba lépést követő egy éven belül, majd időszakonként tájékoztatni. A miniszteri bizottságot pedig egy tanácsadó bizottság fogja munkájában segíteni (20–22. cikk). A dokumentum szerint „a Felek törekednek arra, hogy ahol szükséges, kétoldalú és többoldalú megállapodásokat kössenek más államokkal, kiváltképpen a szomszédos államokkal, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét” (18. cikk). „A keretmegállapodásból semmi sem magyarázható úgy, hogy korlátozza vagy részben hatályon kívül helyezi a szerződő felek bármelyikének törvényeiben vagy bármely más általuk aláírt szerződésben biztosított emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat” (22. cikk). E cikkelyek kizárják bármely jogkorlátozó értelmezést. Az egyezmény olyan kompromisszum eredménye, amelynek megfogalmazását a minimális közös nevező érvényesülése határozta meg. Végrehajtása nagymértékben

függ az államok politikai akaratától, ugyanakkor egyaránt lehetővé teszi szűk- vagy tágkeblű kisebbségpolitika folytatását.

A további fejlődés tendenciái

A kisebbségi jogok biztosítására irányuló nemzetközi kodifikációs munka az utóbbi években jelentős léptekkel haladt előre. A kollektív jogok érvényesítése terén azonban nem sikerült áttörést elérni. A nemzetközi fórumok által kidolgozott dokumentumok a politikai mozgások és fejlődés elért szintjéhez képest késésben vannak. Tehát a kisebbségi jogok kodifikációjának továbbfejlesztésére van szükség.

Véleményünk szerint az egyéni és kollektív jogok érvényesítése közötti látszólagos ellentmondás feloldható, a kollektív jogokkal szembeni ellenérzés hosszadalmas munkával leküzdhető. Nemzeti kisebbséghez tartozni ugyanis az eddig elfogadott nemzetközi dokumentumok szerint egyéni döntés tárgya. Ennek alapján az egyén jogainak elsődlegessége biztosítható a kollektív jogokkal szemben. A kollektív jogokat ugyanakkor oly módon lehet a jogrendszerbe belefoglalni, hogy ne helyettesítsék, hanem kiegészítsék az egyéni jogokat. Ekképp olyan – a nyugati demokráciák alapvető komponenseiként megjelenő – szabadságjogoknak, mint a gyülekezési jognak, a szólás- és vallásszabadságnak, valamint a pluralizmus tiszteletben tartásának a gyakorlása a kisebbségek számára éppen a kollektív jogok által biztosítható – véli Csaba K. Zoltáni és Frank Koszorus.⁴³

Az egyéni és kollektív jogokkal kapcsolatos politikai és jogi párbeszédben kompromisszumos köztes állomások is kialakíthatók. Kovács Péter szerint „abban az esetben, ha megvan az állam részéről a jóindulat és a kisebbség oldaláról az együttműködési készség, mindig meg lehet találni a megfelelő jogi megoldásokat”, még akkor is, ha „az adott alkotmányos rendszer nem képes befogadni a kollektív jogi megközelítést”.⁴⁴ A kollektív jogok tételes kodifikációját – miként említettük – meg kell előznie egy olyan állapotnak, amikor minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a kollektív dimenziójú egyéni kisebbségi jogok gyakorlását.⁴⁵ Az egyéni és kollektív jogok vitájában az egyéni jogok kizárólagosságának hívei gyakran állítják szembe egymással a szakszervezeteket és a nemzeti kisebbsé-

geket mint közösségeket annak példájaként, hogy az egyik (a szakszervezet) tagjai pontos nyilvántartása folytán definiálható, míg a másik (a nemzeti kisebbség) nem. Ez az érvelés megcáfolható abban az esetben, ha a kisebbség megfelelő *nemzetiségi katasztert*, tagjainak a hozzátartozás egyéni döntése alapján elkészített nyilvántartását össze tudja állítani. A kollektív jogok kodifikációjának valóban előfeltétele a nemzeti kisebbség definíciója, amelynek kidolgozását a szakértők számos esetben megkísérelték. Jogilag kötelező kodifikációját egyes államok politikai akaratának hiánya hiúsította meg.

A szakértők és az államok egy része közötti állandó feszültség is a politikai akarat hiányát tükrözi. Úgy véljük, hogy idéznünk kell Nicola Girasoli legutóbbi szakértői javaslatát a nemzeti kisebbségek definíciójára: „Az állam állampolgárainak (*citizens*) az a csoportja, amely az állam lakosságának többi részéhez viszonyítva számbeli kisebbségben van, nincs domináns helyzetben, történelmi események következtében elszakadt eredeti országától, és megőrizte ennek az országnak a vallási, nyelvi és kulturális jellemvonásait, a fennmaradás kollektív akaratával rendelkezik, és arra törekszik, hogy a többséggel való gyakorlati és jogi egyenlőséget érjen el, miközben tiszteletben tartja az állam szuverenitását.”⁴⁶ A meghatározás a korábbi definíciókhoz viszonyítva több új elemet vezet be: a történelmi származást és az anyaországgal való kapcsolatot az állam iránti lojalitással együtt iktatja be, a kisebbséget csoportként határozza meg, és a kisebbséget, valamint a többséget kollektivitásként viszonyítja egymáshoz. Véleményünk szerint a meghatározás a további jogfejlődés során a kollektív jogok kodifikációjának is kiindulópontja lehet.

A kollektív jogok, például az anyanyelvhasználat jogának megtagadása egyértelműen diszkrimináció forrása. Várady Tibor okfejtése szerint az állam többségi lakosságának anyanyelv-használati joga a többség számára biztosított *kollektív jog*. Amennyiben az állam ugyanezt a jogot a kisebbségi nyelvek számára nem biztosítja, azok diszkriminációja nyilvánvaló. A többség számára biztosított kollektív jogot csakis *a kisebbségi nyelvek hivatalossá tételével lehet ellensúlyozni*, a diszkriminációt csak így lehet megszüntetni. Ennek gyakorlati kivitelezhetőségét példázza Kanada, ahol nemcsak az angol nyelvű többség,

hanem a francia nyelvű kisebbség nyelve is hivatalos, valamint Finnország, ahol a finn nyelvű többség és a svéd nyelvű kisebbség nyelve is hivatalos státussal bír.⁴⁷

Kulcsár Kálmán szerint a kollektív jogok érvényesítése területén a nemzetközi jogban ellentmondás uralkodik, amely a következőképpen fogalmazható meg: „Amidőn a nemzetközi jog – általános elvként is – kollektív jogként fogadja el minden nép jogát az önrendelkezésre, bizonyos, a kollektivitással szoros kapcsolatban álló emberi jogok, mint például a kulturális, a nemzeti s a vele összefüggő identitás megőrzése ilyen jellegét a nem államalkotó nemzeti kisebbségek esetében már nem honorálja”, és jogaikat csak egyéni jogként kezeli. Az átalakulás jelei azonban kitapinthatók. Megkezdődött a mononacionális államok multinacionálissá való átalakulása. Ennek európai példái Belgium, Finnország, Hollandia és Spanyolország. „Ez az átalakulás válhat – állapítja meg Kulcsár Kálmán – a nemzetek önrendelkezési joga korszerű értelmezésének alapjává, amelynek kezdeti fejlődési foka az adott országban nem többséget alkotó nemzetek kulturális jogai depolitizáltságának, természeténél fogva kollektív jellegének általános elismerése.”⁴⁸

Az a tény, hogy a nemzeti kisebbségek a jelenlegi nemzetközi dokumentumokban rögzítetteknel többet követelnek, természetesen következik a dolgok állásából. Kovács Péter találó megfogalmazása szerint „általában a többség és a dolgok logikájánál fogva az állam magától értetődő természetességgel nyúl az egyéni kisebbségi jogok koncepciójához, kiegészítve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével. A kisebbség pedig helyzetéből fakadóan és történelmileg is alátámaszthatóan a kollektív jogi megközelítés eléréséért is küzd”.⁴⁹ A kollektív jogok kodifikációjának szükségességét meghirdette az Európai Népcsoportok Föderális Uniója (FUEV) is. „Amennyiben nem csak egy előzetes és részleges, hanem egy átfogó népcsoportvédelem a cél – és csak ez képes arra, hogy a kisebbségi (népcsoportjogi) kérdések megoldatlanságából következő, az európai békét és stabilitást fenyegető veszélyeket hosszú időre száműzze –, egy újabb különlegyezmény formájában megfogalmazott jogeszközre van szükség ahhoz, hogy mindazok a kiegészítő jegyzőkönyv és keretegyezmény

által nem megoldható kérdések, főként a *csoportjogok* és az *autonómia* kérdései megfelelő szabályozást nyerjenek” – írja Christoph Pan a FUEV által kidolgozott kisebbségvédelmi jogszabálytervezethez írt előszavában.⁵⁰ A kisebbségi érdekképviselőnek a politikai küzdelem logikájánál fogva különben is nem az a dolga, hogy önmagát az eddig elért nemzetközi kodifikáció mércéje szerint korlátozza, hanem az, hogy a kisebbség politikai érdekeit megfogalmazza. Ezek az érdekek pedig egyértelműen a kollektív jogok elismerése, sőt kodifikációja szükségességének irányába mutatnak.

Ezt példázzák az Európai Unióban bekövetkezett próbálkozások az Unió tagállamaiban kötelező kisebbségvédelem, azaz népcsoportjog elfogadtatására. Az 1988-ban Franz Ludwig Stauffenberg gróf az Európai Parlament elé terjesztette Népcsoportjogi Charta című határozattervezete külön fejezetben sorolja fel az egyéni vagy személyi és a közösségi jogokat a következő megfogalmazásban: „Minden népcsoporthoz tartozónak (személynek) joga van ...” és „A népcsoportoknak közösségi joguk van ...”⁵¹

A kollektív jogokkal szembeni ellenállás következtében a tervezetet nem fogadták el. 1993-ban Siegbert Alber képviselő újabb Népcsoportjogi Charta tervezetét nyújtotta be, amelyben áthidalta az egyéni és a közösségi jogok dilemmáját. A tervezet szövege nem tartalmazza a kollektív jogokat, mint külön fogalmat. Azonban kivétel nélkül valamennyi jogot a népcsoportok és a hozzájuk tartozók számára kívánta biztosítani a következő megfogalmazásban: „A népcsoportoknak és a hozzájuk tartozóknak joguk van...”⁵²

Ez a megfogalmazás annak a felfogásnak felel meg, hogy a kisebbségi jogokat nem is szükséges jelzősíteni és egyéni, valamint közösségi jogokra osztani. Ez megfelel annak a koncepciónak, hogy a kisebbségi jog mint emberi jog egy, oszthatatlan és jelzősíthetetlen. Eszerint az egyéni és a kollektív jogok vitája steril és „képtelenség a jogot aszerint kétfelé osztani, hogy az emberek személyesen külön-külön részesülnek-e áldásaiból, vagy pedig egyszerre többen, együtt.”⁵³

Az Alber tervezet bizonyítja azt, hogy a kisebbségi jogok biztosítására az egyéni és a kollektív jogok vitáján túlmenően is meg lehet találni a jogi lehetőséget.

A kollektív jogokkal szoros kapcsolatban áll az *autonómia* kérdése, bár az autonómia és a különleges státus az egyéni jogokból is levezethető, sőt létrehozható történelmi hagyományok vagy közigazgatási megfontolások alapján is emberjogi vagy kisebbségjogi elvektől függetlenül (pl. Korzika autonómiája Franciaországban). Az EBEÉ koppenhágai konferenciájának dokumentuma (35. cikk), az EBEÉ genfi szakértői találkozájáról kiadott jelentés (IV. fejezet 7. bekezdés) és az ET 1201-es ajánlása (11. cikkely) tartalmaz a nemzeti kisebbségek autonómiájára vonatkozó kitételeket vagy utalásokat. Az 1201-es ajánlás az *autonóm önkormányzathoz* és a *különleges státushoz* való jogot a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára, tehát egyéni jogként rögzíti. Az ENSZ nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól ugyancsak egyéni jogként utal a *regionális döntéshozatalban való részvétel lehetőségére* (2. cikkely 3. §). Az államok egy része megakadályozta azt, hogy az autonómiához és a különleges státushoz való jog bekerüljön az ET kisebbségvédelmi keretegyezményébe, így a nemzeti kisebbségekre vonatkozó mindmáig egyetlen kötelező európai jogeszköz ezt nem tartalmazza. A nemzeti kisebbségek autonómiája kodifikációjának – amely lehet területi, személyi, kulturális autonómia vagy a helyi önkormányzatok autonómiája – két akadálya van:

1. Egyes államok alkotmányjogi rendszere és tradíciói, amelyek a centralizált nemzetállamban gyökereznek, képtelenek a kisebbségi elvek alapján fogant autonómia fogalmát elfogadni. Ezek az államok (Franciaország, Románia, Szlovákia, Görögország, Bulgária, Törökország) következetesen fellépnek a kisebbségi autonómia fogalmának kodifikációja ellen.

2. A területföltő fóbia megléte az állam politikai magatartásában (Szlovákia, Románia, a balkáni államok). Ezen államokban a többséget képviselő politikai erők attól tartanak, hogy az autonómia az első lépés lehet a kisebbségek által lakott területek elszakadása fele. Minél erősebb egy államban a területföltő fóbia, annál hevesebben tiltakozik az autonómiához való jog bármely formájának kodifikációja ellen.

Egyes államok e magatartásával szemben a következő jogi és politikai érvek hozhatók fel:

- Emberjogi szempontból az autonómiához való jog az egyetlen lehetőség a nemzeti kisebbségek vagy a hozzájuk tartozó személyek többséggel való egyenlőségének (esélyegyenlőségének) biztosítására. Christoph Pan az autonómiához való jog biztosításának szükségességét a következőképpen fogalmazta meg: a többségi elv, vagyis a nagyobb számok törvénye mint a demokratikus hatalomépítés utolsó eleme többségi elvű kiváltságokat biztosít, és kizárja a számszerű kisebbségben lévő jogosultakat, akik megfelelő autonómia és védelem nélkül nem versenyképesek államuk többségével szemben.⁵⁴ A többségi elvű kiváltságok rendszere ellentétben áll az alapvető emberi jogok egyik leglényegesebb elvével, a diszkrimináció tilalmával. Ezért a többségi demokrácia alternatívájaként egyes politológusok bevezették a „konzociacionális demokrácia” (consociational democracy) fogalmát, amely a plurális társadalmat alkotó csoportok között a hatalmat megosztva hoz létre hatalmi egyensúlyt, ugyanakkor a csoportok számára bizonyos fokú öngazgatást (autonómiát) biztosít. E felfogás szerint a konzociacionális demokrácia alkalmasabb az etnikai, nyelvi, vallási és kulturális törésvonalak mentén megosztott társadalmak problémáinak kezelésére, mint a többségi elvű demokrácia.⁵⁵ Ennek az elvnek a megvalósítására Svájc és Belgium a példa.

- Politikai szempontból éppen az ellenkezője igaz annak, amit egyes államok állítanak: az időben megadott autonómia az elszakadási törekvések ma már bizonyíthatóan legjobb megelőzési módja. Ezt támasztja alá a dél-tiroli autonómia esete, amelyről Felix Ermacora a következőket írja: „Az idegen turista, aki »Isten kertjébe« lép, gyakran nem is veszi észre, hogy ez a föld, amely hatvan évvel ezelőtt egyértelműen Ausztria volt, Ausztria lehetett volna, Ausztria nem lehet többé, vagy akár *nem is akar többé* az lenni...”⁵⁶ Az autonómiához való jog biztosítása teheti lehetővé egy kisebbség számára annak a biztonságérzetnek a kialakulását, amelynek alapja az identitás megőrzésének objektív, az autonómia által adott lehetősége. Egy önmagát biztonságban érző, létében nem fenyegetett népcsoport lehet csak lojális államával szemben, és ennél fogva nem fog elszakadásra törekedni. Az autonómia elve összeegyeztethető a területi integritás elvével. Christoph Pan szerint „az autonómia minimumértéke annyi,

amennyi feltétlenül szükséges egy népcsoport létének és identitástudatának megtartásához, míg maximumértéke annyi, amennyi csak lehetséges az állam területi integritásának megsértése nélkül”.⁵⁷ Az RMDSZ elnökének, Markó Bélának értelmezése szerint az autonómia az egységes államokra jellemző megoldás: Finnország, Olaszország és Spanyolország egységes államok, ugyanakkor az autonómia különböző formáit biztosítják a területükön élő kisebbségi népcsoportok számára.⁵⁸ Az autonómiára való törekvések napjainkban egyetemes és európai folyamatként jelentkeznek. Nemcsak a magyar kisebbségek autonómiatörekvései bizonyítják ezt, hanem az európai népcsoportokat képviselő FUEV egyezménytervezete az európai népcsoportok autonómiajogairól, amelyet 1994 májusában Gdanskban megtartott kongresszusán a tagszervezetei által adott kifejezett mandátum alapján dolgozott ki és terjesztett az illetékes európai és nemzetközi fórumok elé. Az autonómiához való jog megtagadása az a tényező tehát, amely fenyegeti a stabilitást, feszültségeket és konfliktusokat okozhat.⁵⁹

A nemzeti kisebbségek a jelenlegi nemzetközi jogszabályok szerint nem vehetnek részt az őket érintő jogalkotó folyamatban. Nem alanyai a nemzetközi jognak, nem rendelkeznek a szuverenitás és a függetlenség ismérveivel. A nemzetközi jogeszközöket, így a kisebbségekre vonatkozókat is, a részes tagállamok képviselői dolgozzák ki, az államok mint a nemzetközi jog alanyai aláírják és ratifikálják. Az érintettekről, azaz a kisebbségekről nélkülük dönteni jogellenes. A jelenlegi gyakorlat a kisebbségben élő népcsoportokat alapvető emberi joguktól a képviselet jogától fosztja meg, és ez ellentétben áll az emberi jogok egyetemes és oszthatatlan jellegével. A kisebbségek képviselőit be kell vonni a nemzetközi jogalkotó folyamatba. Ehhez elidegeníthetetlen joguk van. Ma már tanúi lehetünk egy olyan folyamatnak, amikor kísérletek történnek arra, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőinek véleményét meghallgassák, ami lehetővé teszi, hogy valamely befolyást, jelenleg igen csekély hatékonyságút, biztosítsanak számukra. Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények kidolgozása esetén egyes államok igyekeztek tekintetbe venni az érintettek véleményét. Így a Dél-Tiroli Néppárt a Dél-Tirol autonómiájára vonatkozó osztrák-olasz

tárgyalások aktív részese volt. A magyar kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy a magyar-szlovák és a magyar-román alapszerződés ügyében folytatott kétoldalú tárgyalásokon tekintetbe veszi az érintett kisebbségek véleményét, és alapelveként szögezte le, hogy *igényeik figyelembevétele nélkül nem köt rájuk vonatkozó szerződéseket*. (Itt jegyezzük meg, hogy ez az elv a magyar-román alapszerződés esetében súlyos csorbát szenvedett.) Ez semmiképpen nem jelenti azonban azt, hogy a kisebbség szerződő félle válhat. Véleményének tekintve vétele a szerződő államok akaratától függ. Amennyiben olyan kétoldalú egyezményekről van szó, amelyek alapján oly módon hoznak létre kisebbségi vegyes bizottságot (magyar-szlovén, magyar-horvát, magyar-ukrán kisebbségi vegyes bizottság), hogy abban az érintett kisebbségek képviselői is részt vesznek, lehetőségük nyílik arra, hogy az egyezmények végrehajtásának folyamatát befolyásolják.

Az ET parlamenti közgyűlésén valamely kisebbség képviselője egy bizonyos állam képviselői csoportjának tagjaként politikai párt képviselőként, tehát nem kisebbségi minőségében vehet részt. Felszólalásaiban megjelenítheti a kisebbség érdekeit, és ekképp befolyásolhatja a közgyűlés döntéseit. Ez a helyzet áll fenn például a román parlamentben erős képviselői frakcióval rendelkező RMDSZ esetében.⁶⁰ Ma már általános gyakorlattá vált, hogy a nemzeti kisebbségek érdekvédelmi szervezetei panaszaiikkal az ET-hez fordulnak.⁶¹ Valamelyes befolyás és érdekérvényesítés megjelenítését teszi lehetővé az a tény, hogy az utóbbi években a kormányok és a nemzetközi szervezetek figyelembe veszik a nem kormányzati szervek képviselőinek és szakértőinek véleményét. Ekképp 1991-től bekapcsolódhatott a kisebbségvédelmet célzó nemzetközi munkába az Európai Népcsoportok Föderális Uniója (FUEV), amely 1949-ben alakult, és jelenleg Európa 30 államában élő 75 népcsoport és a hozzájuk tartozó 30-35 millió személy érdek-képviseleti szövetségeként lép fel.⁶²

1992 októberében a FUEV hivatalosan is átnyújtotta az Európa Tanácsnak egyezménytervezetét az európai népcsoportok alapjogairól. 1994 májusában pedig elfogadta, majd az európai és nemzetközi szervezetek elé terjesztette ennek átdolgozott változatát (bolzanói tervezet), amely két részre oszlik: I. Az európai emberjogi konvenció

kiegészítő jegyzőkönyvtervezete az európai népcsoportokhoz tartozók alapjogairól, II. Különegyezmény vitatervezete az európai népcsoportok autonómiajogairól.⁶³ A FUEV tekintélye növekvőben van, az Európa Tanácsban konzultatív státussal rendelkezik, amely a kisebbségek jogaira vonatkozó jogeszközök kidolgozásakor figyelembe veszi a FUEV egyezménytervezetét.

Az EBESZ-folyamatban ugyancsak van lehetőség arra, hogy a nemzeti kisebbségek a szervezet tudtára adják véleményüket. Bár az EBESZ kisebbségi főbiztosának kimondottan biztonságpolitikai, konfliktusmegelőző szerepe van, állandó kapcsolatban áll Európa nemzeti kisebbségeinek érdekvédelmi szervezeteivel, amelyeknek így módjuk van arra, hogy közöljék vele álláspontjukat.⁶⁴ Maga az intézmény léte is hozzájárul ahhoz, hogy az államok pozitívabban közelítsék meg a területükön élő kisebbségek kérdését, és arra ösztönzi őket, hogy figyelembe vegyék a kisebbségek érdekeit még akkor is, ha nem konzultálnak velük.

Az ENSZ-ben a kisebbségek egyelőre nem rendelkeznek komolyabb befolyásolási lehetőséggel. Amennyiben a kisebbségek szervezetei rendelkeznének a gazdasági és szociális tanács által megszavazott konzultatív státussal, részt vehetnének az ENSZ-ben az emberi jogi bizottság ülésén. Az őslakos népek megszerezték ezt a státust, és beleszólhatnak az őket érintő normaalkotó folyamatokba. Kívánatos volna, hogy ezt a nemzeti kisebbségek is megszerezzék.⁶⁵ A FUEV-nek 1995-ben végül is sikerült konzultatív státust szereznie az ENSZ-ben. Ennek értelmében az ENSZ emberi jogi és kisebbségi jogi bizottságának ülésein ötperces felszólalási joggal élhet vagy kétezer szavas beadványban ismertetheti tagszervezetei álláspontját.⁶⁶

A kisebbségek véleményének figyelembevétele tehát főként olyan emberjogi és erkölcsi kötelezettségként hárul az államokra és a nemzetközi szervezetekre, amelyet a tényleges politikai helyzet, elsősorban a biztonságpolitikai tényezők támasztanak alá. A nemzeti kisebbségek beleszólási jogát az őket érintő nemzetközi jogalkotó folyamatba azonban intézményesíteni kell, és lehetővé kell tenni, hogy bejuthassanak a nemzetközi fórumokra. A FUEV szerint kívánatos volna, ha meghallgatása a nemzetközi jogalkotó folyamatba és a

kisebbségeket érintő döntéshozatalba való intézményesített beleszólási joggá fejlődne, amely a nemzeti kisebbségeknek mint egyenjogú partnereknek a bevonásával új impulzust adhatna a már folyamatban levő törekvéseknek. E célból létre kellene hozni az *Európai Népcsoportok (Kisebbségek) Tanácsát*, amely az Európa Tanácshoz kapcsolódó szervként működne.⁶⁷

Lényegesnek tekintjük egy *Európai kisebbségi charta* kidolgozását az EBEÉ/EBESZ folyamat vagy az Európa Tanács intézményeinek keretében, amely egy egységes európai *kisebbségvédelmi jogrend (népcsoportjog)* megszületését jelentené. Megítélésem szerint hosszú folyamatnak nézünk elébe: egy kisebbségi charta ugyanis csak akkor lehetne hatékony, ha az *egyéni és kollektív jogok* kategóriáira épül, és részleteiben rögzíti az autonómia formáit is. Új jogi szemlélet, új kategóriák bevezetésére van szükség, amely a nemzetközi jogot szinkronba tudja hozni az európai fejlődéssel, annak irányával. Alapvető szempont marad a továbbiakban is az államok szuverenitása. Egy állam csak önként mondhat le szuverenitása bizonyos elemeiről, és csak saját akaratából csatlakozhat nemzetközi egyezményekhez. A kisebbségek jogait figyelembe nem vevő államokra azonban az integráció és a regionalizálódás keretében a nemzetközi szervezetek nyomást tudnak gyakorolni. A jogfejlődés logikájából következik, hogy egyetemes, azaz ENSZ-szinten is előrelépésnek kellene bekövetkeznie. Az ENSZ nyilatkozatát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól – az eddigi emberjogi fejlődés mintája szerint – egy kisebbségvédelmi egyezménynek kellene követnie, amely magába foglalná az alapvető fogalmak definícióját és leírását, az államok és a kisebbségek számára sokkal pontosabban és megfoghatóbban előírt jogok és kötelezettségek katalógusát, végrehajtási mechanizmust, beszámoló kötelezettséget, jogsérelem esetén panasztétel, jogorvoslat és bírói döntés lehetőségét, és sokkal bátrabban kellene előrelépnie a kollektív jogok területén.⁶⁸

A kisebbségek jogainak mégoly sikeres nemzetközi kodifikációja sem elegendő biztosíték a kisebbségek védelmére. Szükség van a *nemzetközi vagy európai kisebbségi jogvédelem garanciarendszerének* kidolgozására és a *jogorvoslat* lehetőségének megteremtésére. Ma az egyetlen kimondottan kisebbségi ügyekben illetékes európai intézmény a nem-

zeti kisebbségek főbiztosa, amelyet az EBEÉ hívott életre. A főbiztosnak azonban – miként említettük – nem a kisebbségek védelmére, jogai biztosítására van mandátuma, hanem kifejezetten konfliktusmegelőző szerepe van. A főbiztosnak akkor kell jelzést leadnia, ha úgy ítéli meg, hogy a kisebbség és a többség közötti ellentét konfliktussá fajulhat, amelybe egy harmadik állam is belebonyolódhat. Az intézmény a jelenleg kialakult helyzet kezelésére teljességgel elégtelen.⁶⁹ Vitás kérdések vagy panasztétel esetén *nemzetközi (európai) kisebbségvédelmi bíróságnak* kellene döntenie.⁷⁰ A jogvédelem elve a FUEV említett népcsoportvédelmi egyezménytervezetének is fontos részét képezi, és a következőket tartalmazza: 1. az országos hatóság előtti panaszjog, majd az államon belüli jogi út kimerítése után az emberi jogok európai bizottsága előtti panaszjog; 2. döntési jog az egyes törvények megváltoztatása ügyében országos szinten, valamint beleszólási jog a saját ügyek irányításába az Európa Tanácsnál; 3. ombudsman alkalmazásának joga a biztosított jogok védelmében a politikai és közigazgatási szervekkel szemben. Az európai emberi jogi konvenció ellenőrző rendszerének mint nemzetközi felülvizsgáló fórumnak a következő funkciókat tervezi: 1. egyéni és állami panaszok kivizsgálása az emberi jogok európai bizottságánál; 2. állami jelentések megvizsgálása; 3. a vitás kérdések rendezése. A *jogvédelem garancia lehetőségének* megteremtése tehát határozottan a kisebbségben élő népcsoportok igényeként jelenik meg.⁷¹ A nemzeti kisebbségek önrendelkezési igényeinek jelentkezése csak egyik, de lényeges eleme a jelenlegi európai átrendeződési folyamatnak. Véget ért az a francia forradalom által meghatározott időszak, amikor a jog az állam és az egyén között semmiféle jogi szubjektumot nem ismert el. Az állam kénytelen lesz jogosítványokat átengedni a régióknak, regionális szervezeteknek, önkormányzatoknak, különböző autonómiáknak, köztük a kisebbségi autonómiáknak is. Egyes politikusok és jogászok véleménye szerint a mikroközösségek és a nagyobb integratív egységek harmonikus együttlétét oly módon lehet és kell szabályozni, hogy az ezt kodifikáló jogi normarendszer háttérében megfelelő gazdasági, társadalmi és politikai struktúrával biztonsági garanciákat is nyújtson. A Német Szövetségi Köztársaság, Ausztria, Svájc és Belgium föderatív berendezkedé-

se, az itteni területi és közigazgatási egységek autonómiája vagy a spanyolországi regionális autonómia a föderalizmus, az autonómia és a szubszidiaritás elvén alapuló rendszerek működőképességét bizonyítja. Véget ért az állami szuverenitás, a nemzetállam koncepciójának mindenhatósága, amely a legnagyobb akadálya az összeurópai fejlődésnek.⁷² A Magyar Köztársaság a kisebbségpolitikában követett elveiben, az egyetemes és összeurópai fejlődés irányába halad, annak aktív részese. Ez felel meg nemzeti érdekeinek is.

Bármely letérés vagy eltávolodás erről az útról, a nemzeti kisebbségek ügyének, *a létükből való építkezésnek* az elodázása teret engedne a nacionalizmusok további terjeszkedésének, és olyan gyúanyag felhalmozódását tenné lehetővé, amely Közép-Európában robbanáshoz, teljes destabilizációhoz vezethet. Ennek áldozatai elsősorban a határon túli magyar kisebbségek lennének. Menekültjeik százezres vagy akár milliós tömegekben árasztanák el Magyarországot. Nem kell hangsúlyoznunk, hogy ilyen hatalmas menekültáradatot a magyar társadalom és a magyar állam nem tudna elviselni. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogos követeléseitől eltekinteni olyan politika lenne, amely beláthatatlan veszélyeket hordoz magában, és ellentétben állna a történelmi, társadalmi és politikai fejlődés meghatározó tendenciáival.

Ma még a kisebbségekre vonatkozó jogalkotás fejlődésének kezdetén állunk. B. G. Ramcharan véleménye szerint az emberi jogok fejlődése a következő történelmi utat járja be: a panaszok *igényekben* fogalmazódnak meg, ezeket *jogi formába* öntik, majd országos és nemzetközi szinten *elismerik*. Ekképp születtek meg a nagy emberjogi nyilatkozatok: az angol Magna Charta, az amerikai Függetlenségi nyilatkozat, a francia Emberi és polgári jogok nyilatkozata és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata.⁷³ Ha ezt az utat követjük, el kell jutnunk a kisebbségi jogoknak a kisebbségek igényeit kielégítő biztonságteremtő nemzetközi kodifikációjáig, a Kisebbségi jogok egyetemes nyilatkozatáig (egyezségokmányáig). Erről az útról letérni nem áll jogunkban.

Jegyzetek:

1. Guy Héraud: Népek és régiók Európája. *Regio*, 1991. 2. sz. 76. o.; Jávorszky Béla: *Észak-Európa kisebbségei*. Bp. 1991. 116. o.; Kovács Péter: *Az Aland szigetek önkormányzata*. Bp. 1994.
2. Glatz Ferenc: A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma. *História*, 1992. 11. sz. 8. o.
3. Stefan Troebst: Nacionalizmus, államalapítás, nemzetépítés. A macedón kérdés 1944–1992 között. *Regio*, 1992. 4. sz. 41. o.
4. Nicola Girasoli: *A nemzeti kisebbség fogalmáról*. Bp. 1995. 42–43. o.
5. Nicola Girasoli: *National Minorities. Who Are They?* Bp. 1995. 103. o.
6. Dieter W. Bricke: *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa: deutsche und eropäische Optionen*. Ebenhausen/Isartal 1994. 23. o.
7. G. Ramcharan: Individual, collective and group rights. History, theory and contemporary evolution. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1. sz. 36–37. o.
8. Idézi Manfred Novak: The Right of Selfdetermination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in Light of the Case-law of the Human Rights Committee. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1. sz. 10. o.
9. Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről. *Regio*, 1992. 4. sz. 6. o.
10. Bíró Gáspár, i.m. 24. o.
11. Georg Brunner: *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Gütersloh 1993. 69–97. o.
12. Nicola Girasoli, i.m. 45. o.
13. Vladimír Socol: Gagauz Autonomy in Moldova. A Precedent for Eastern Europe? *Research Report RFE/RL Volume 3. Number 33. 26. August 1994. 23.* A törvény szövegét ld. *Pro Minoritate*, 1995. 2. sz. 32–35. o.
14. Az önrendelkezésre vonatkozó új felfogásokat közöl: Morton H. Halperin–David J. Scheffer–Patricia L. Small: Az önrendelkezés fogalmának korszerű értelmezése. *Korunk*, 1994. 3. sz. 14–19. o.
15. Nicola Girasoli, i.m. 93. o.
16. Kardos Gábor: *A biztonság és a kisebbségvédelem kérdései*. Miniszterelnöki Hivatal, Határon Túli Magyarok Titkársága, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutató Központ: Kisebbség és Biztonság. Az 1991. tavaszán rendezett konferencia anyaga. Bp. 1991. 71–77. o.
17. Várady Tibor. Kollektív kisebbségi jogok és jogvédelem. *Regio*, 1992. 3. sz. 37–44. Bíró Gáspár: Kisebbség és kollektív jogok. *Regio*, 1991. 2. sz. 148–155. o.
18. B.G. Ramharan, i.m. 28–35. o.
19. Maxwell Yalden: Collective claims on the human rights landscape: a Canadian wiew. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1. sz. 21–25. o. John Meisel: *Human Rights and the Transformation of the Multicultural State: The Canadian Case in a Global Context*: prepared for a joint symposium of the Hungarian Academy of Sciences and the Royal Society of Canada. Budapest, Sept. 11. to 13., 1995.
20. Nicola Girasoli, i.m. 43–45. o.

21. Nyugati nagykövetek Erdélyben. *Magyar Nemzet*, 1995. június 17. Holbrooke a kisebbségi jogokról. *Népszabadság*, 1995. augusztus 28. Holbrooke szavainak pontos idézete diplomáciai forrásból származik. Lásd még *USA Wireless File*, August, 1. 1995. 10.
22. Csaba K. Zoltáni and Frank Koszorus, Jr.: Group Rights Defuse Tensions, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 20:2, Summer/Fall 1996. 139., 145. o.
23. *Explanatory report on the framework Convention for the protection of national minorities*.
24. Nicola Girasoli, i.m. 103.
25. A charta szövegét ld. *Külpolitika*, 1996. 1. sz. 115–127. o.
26. Kovács Péter: A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a 90-es években III. *Magyarság és Európa*, 1994. 5. 63–85.
27. *Opinion of the Venice Commission on the provisions of the European Charter for Regional and Minority Languages which should be accepted by all Contracting States* (Venice, 1–2. March 1996.)
28. Jelentés az Európa Tanács közgyűléséről (1993. február). Készítette Dr. Sárdi Péter. Jóváhagyta dr. Bratina József és dr. Szent-Iványi István. A kisebbségvédelemre vonatkozó nemzetközi dokumentumokat ld. *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Ed. by Hurst Hannum. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht/Boston/Lodon 1993.
29. *Opinion of the Venice Commission on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201* (1993) (Venice, 1–2. March 1996.)
30. Magyar módosító indítvány az ET 1201-es ajánlásához. *Népszabadság*, 1995. április 26. Az ET elfogadta a magyar indítványt. *Népszabadság*, 1995. április 27.
31. *Council of Europe. Committee of Experts for the Protection of National Minorities (DH-MIN) Report to the GDDH*. Strasbourg, 28. July 1993.
32. *Európai Stabilitási Egyezmény. Emlékeztető* (A Külügyminisztérium fordítása).
33. *Projekt de Document. „Pact de Stabilité en Europe.”* Bruxelles, 24. septembre 1993. Declaration on the Pact on Stability (a dokumentum a Magyar Külügyi Intézetben található). Balogh Andás: Az európai stabilitási egyezményről. *Magyar Tudomány*, 1995. 7. 834–841.
34. Nicola Girasoli, i.m. 43. o.
35. Kovács Péter: A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a 90-es években I. *Magyarország és Európa*, 1994. 3. 41. o.
36. Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről. *Regio*, 1992. 4. 6. o.
37. Patrick Thornberry: The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis and Observations in: *The UN Minority Rights Declaration*. Ed. by Alan Phillips and Allan Rosas. Turku/Abo-London 1993. 54–55. o.
38. *Explanatory report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* 12. Nicola Girasoli, i.m. 82–83. o.

39. Kovács Péter: Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye. *Regio*, 1994. 4. 152–153. o.
40. *Explanatory report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* 13., 31. o.
41. i.m. 37. o.
42. Ld. Kovács Péter összehasonlító táblázatát, i.m. 148–149. o.
43. Csaba K. Zoltáni and Frank Koszorus, i.m. 139. o.
44. Kovács Péter, i.m. 146. o.
45. Nicola Girasoli, i.m. 103. o.
46. Uo.
47. Tibor Váradi: *Collective rights of minorities and majorities within the context of international law*. Joint simposium of the Hungarian Academy of Sciences and the Royal Society of Canada. Budapest, Sept. 11. to 13., 1995.
48. Kulcsár Kálmán: A nemzeti önrendelkezés és a kollektív jogok. *Magyar Nemzet*, 1996. augusztus 9.
49. Kovács Péter, i.m. 145. o.
50. Felix Ermacora–Christoph Pan: *Volksgruppenschutz in Europa*. Wien 1995. 4. o.
51. A tervezet szövegét ld.: Dieter Blumenwitz: *Minderheiten und Volksgruppenrechte. Aktuelle Entwicklung*. Bonn 1992. 177-181.
52. Szövegét ld.: Christoph Pan: *Quellensammlung zum Entwurf einer Charta der Volksgruppenrechte*. Wien 1994.
53. Tóth Sándor: *Alkotmányproblémák kisebbségi alulnézetből*. Pro Minoritate 1996. 2. 27-36.
54. Christoph Pan: Népcsoportvédelem Európában. *Magyarság és Európa*, 1994. 9. 24–27. o.
55. Arent Lijphart: Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies in *Politicon*, 4 (2), 1977. Asbjorn Eide: Approaches to Minority Protection in the UN Minority Rights Declaration in: *The UN Minority Rights Declaration*. Ed. by Alan Phillips and Allan Rosas. Turku/Abo-London 1993. 88–89. o.
56. Idézi Gál Gyula: *A dél-tiroli kérdés*. Bp. 1995. 39. o.
57. Christoph Pan, i.m. 29. o.
58. Markó Béla: *Autonomia teritorială este o soluție pentru țările unitare*. Interviu realizat de Oana Amreanu, 22, 21–27 iunie 1995. 6–7. o.
59. Az autonómiaformákra l. Georg Brunner, i.m. 20–21, 81–93. o. A FUEV tagszervezetei által adott mandátumra ld. Felix Ermacora–Christoph Pan: *Volksgruppenschutz in Europa*. Wien 1995. 2–4.
60. Fogadják el újra az 1201-es ajánlást. Frunda György beszéde Strasbourgban 1995. január 31-én. *Romániai Magyar Szó*, 1995. február 3.
61. L. a következő dokumentumokat: A Romániai Magyar Demokrata Szövetség memoranduma Románia felvételéről az Európa Tanácsba; Az RMDSZ elnökének levele az Európa Tanács parlamenti közgyűlése jogi és emberjogi bizottságához; Az RMDSZ aide-memoir-ja az Európa Tanács teljes jogú tagságának elnyerésekor vállalt kötelezettségek betartásáról Romániában. *Regio*, 1994. 2. 180–186. 188–189. o.

62. Mitteilungen der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen. *Europa Ethnica*, 1993. 1-2. 51-52. o., 1994. 3-4. 135. o.
63. Christoph Pan, i.m. 25-29. o.
64. Nicola Girasoli, i.m. 62. o.
65. Gudmundur Alfredsson, i.m. 56. o.; uő. Minority Rights: A Summary of Existing Practice in: *The UN Minority Rights Declaration*. Ed. by Alan Phillips and Allan Rosas. Turku/Abo-London 1993. 79. o.
66. Pozitív diszkriminációt a kisebbségeknek. Komlóssy József a határon túli magyar népcsoportokról, az autonómia lehetőségeiről. *Magyar Nemzet*, 1996. augusztus 21.
67. Mitteilungen der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen. FUEV Delegation beim Europarat. *Europa Ethnica*, 1993. 1-2. 51-52. o. A FUEV memoranduma a nemzetiségi kérdésről. *Magyarság és Európa*, 1994. 9. 70-71. o.
68. Patrick Thornberry, i.m. 59. o.
69. Bíró Gáspár, i.m. 17. A főbiztos mandátumát ld. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1. 51-59. o.
70. Glatz Ferenc, i.m. 30. o.
71. Cristoph Pan, i.m. 27-28. A FUEV autonómiatervezetét ld. *Volkgruppenschutz in Europa*. Wien 1995.
72. Glatz Ferenc: Közösségképzés és területrendezés új erői Európában. *História*, 1992. 11. 19-22. o.
73. B.G. Ramcharan, i.m. 39. o.