

Christoph Pan

## A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak védelme

### Az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer

#### I. A probléma elemzése: a kisebbségi jogvédelem, az új Európa régi problémája

Európában, az Atlanti-óceán és az Ural-hegység között 750 millió európai polgár él. Ám az etnikai és kulturális valóság nem felel meg Európa államszervezeti formájának. Európában 70 kisebb vagy nagyobb nép él, mindössze 36 (egymilliónál több lakosú<sup>1</sup>) államban. Ez azt jelenti, hogy Európában kétszer annyi nép él, mint amennyi állam létezik, avagy fele annyi állam van, mint ahány nép.

E konfliktus-okozó mennyiségi eltolódás felszámolásának kísérleteként – az "egy állam, egy nemzet" fikciójának köszönhetően – uralkodóvá vált a nemzetállam szervező modellje. Ebből a szempontból a nemzetállamot, vagyis az államon belüli, etnikailag homogén népesség fikcióját tekintették állandó tényezőnek és az etnikai valóságot változó tényezőnek. E szerencsétlen megközelítésnek egyetlen logikai következménye volt és van: az "etnikai tisztogatás", amely magába foglalja a közösségek kitoloncolását, a lakosságcserét, a lakóhelyről elűldözést és betelepedést, sőt a genocídiumot és az etnocídiumot is. Ezek emberiség elleni bűncselekmények, amelyeket azonban azzal az indokkal tolerált a 30-as évek Németországának és a 90-es évek Nagy-Szerbia követelésének megalkuvó politikája, hogy ez a béke és a stabilitás látszólag elkerülhetetlen ára.

A probléma megoldásának egy másik stratégiai megközelítése volt az államok számának növelése, anélkül azonban, hogy igazi megoldást hozott volna. Ez különösen az első világháború után vált nyilvánvalóvá, amikor nyolc új állam született.<sup>2</sup> E folyamat új lendületet vett 1991/92-ben. Európa jelenlegi harminchat államából nem kevesebbet, mint tizennégyet az utóbbi öt évben hoztak létre.<sup>3</sup> Ugyanakkor a nemzeti kisebbségek<sup>4</sup> száma nem csökkent, éppen ellenkezőleg, jelentős mértékben növekedett. Azonban az kétségtelen, hogy az európai államok száma korlátlanul nem növelhető. Jelenleg Európában legkevesebb 270 nemzeti és etnikai kisebbség található, ezekhez több mint 100 millió polgár – a 750 milliós Európa egyhatede – tartozik.

Az európai államok többsége "nemzetállamként" alakult meg annak ellenére, hogy etnikailag nem homogének, hanem gyakorlatilag "többszemzetiségűek", és a nemzetiségek aránya a néhány százaléktól az 50%-ig (pl. Lettország) változik. Ez azt jelenti, hogy az etnikai homogenitás kivételes (talán csak Portugáliában fordul elő). Ezért az Európa Tanács az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményének 14. cikkelyében megfogalmazott antidiszkrimináció elvére tekintettel az etnikai valóságot állandó tényezőnek, az államok politikai megszervezését pedig változó tényezőnek kell tekinteni. Ez utóbbit hozzá kell igazítani az állandó tényező valós szükségleteihez. Egyszerűbben fogalmazva: a "nemzetállam mint a társadalom politikai megszervezésének leggyakoribb modellje, elméletileg és gyakorlatilag elavulttá vált".

A többszemzetiségű népesség multinacionális államot igényel. E felismerés elengedhetetlen előfeltétele az államok azon reformjának, amely során az integráció segítségével legyőzhetik az etnikai közösségek közötti nemzetiségi konfliktusokat annak érdekében, hogy egyenlő

félként kezelve a nemzetiségeket, békés együttélést biztosítsanak e közösségek számára. Hosszú távon ez az egyetlen útja a biztonságot veszélyeztető európai nemzetiségi konfliktusok elkerülésének.

Nem véletlen, hogy a párizsi EBEÉ-csúcstalálkozó 1990 novemberében az emberi jogokat, a demokráciát és a jogállamiságot az új Európa felépítése legfőbb elveinek nevezte.<sup>5</sup>

## **II. A kisebbségek védelme mint a rendszer korrekciója**

A kisebbségi kérdés hozzátartozik a rendszerhez, hiszen demokrácia nélkül nincsenek kisebbségi problémák, emberi jogok nélkül azok megsértése sem képzelhető el. Továbbá a demokratikus jogállamiság és az európai emberi jogi rendszer alkalmazásának jelenlegi gyakorlata kifejezetten a többséget részesíti előnyben ami ellentétes az Európa Tanács az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 14. cikkelyében<sup>6</sup> és az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyében<sup>7</sup> megfogalmazott antidiszkriminációs elvvel. Ezért a nemzetiségi kérdés megoldása a rendszer korrekciójában található, amelynek lényege széles körű intézkedések egy pozitív kisebbségvédelem érdekében, az emberi jogok és a demokratikus jogállamiság keretei között, teljes mértékben megfelelve a Párizsi Charta célkitűzéseinek.

A rendszer korrekciójakor figyelembe kell venni, hogy a nemzeti kisebbség és többség közötti formálisan egyenlő bánásmód önmagában nem elég arra, hogy feloldja a demokráciából és az emberi jogokból eredő diszkrimináció dilemmáját. Az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlásakor a többség és a kisebbség két olyan kategória, amely különböző előfeltételek függvénye. Ezért a nemzeti kisebbségek pusztán formálisan egyenlő bánásmódja nem elégséges, ugyanis ha különböző helyzeteket hasonló módon kezelnek, az valós vagy valószínű diszkriminációt eredményez.<sup>8</sup>

Szükség van a jogok valódi egyenlőségére, ezért kell tehát a kisebbségvédelemnek a rendszer okozta hátrányokat kompenzálnia. Ezt alapvetően a következő módon lehet elérni:

a) az egyéni jogok szintjén az Európa Tanács az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményét 1950-ben az emberi jogok általános eszközeként alkották meg, amely a 14. cikkelyében megfogalmazott diszkrimináció tilalmán kívül nem érinti a nemzetiségi kérdést. Az Egyezmény, figyelembe véve a nemzeti kisebbségek sajátos szükségleteit, túl határozatlan és túl terjedelmes. Következésképp szükség van a nemzeti kisebbségek javára történő kiegészítésére. Az Európa Tanács 1993-as bécsi csúcstalálkozójának is szembe kellett néznie e ténnyel, ezért utasította a Miniszterek Bizottságát, hogy kezdjék el egy kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozását.

b) a kollektív jogok területén szükség van olyan pozitív jogvédelmi intézkedésekre, mint a politikai képviselet biztosítása<sup>9</sup>, vagy az autonómia eszközeivel történő jogvédelem olyan kérdésekben, amelyek kizárólag vagy nagyobb részben a nemzeti kisebbségek érdekkörébe tartoznak. Megfelel a belső önrendelkezés elvének, hogy ilyen ügyekben a nemzeti kisebbségek saját hatáskörben döntsenek. Ennek megfelelően három lehetséges autonómia-típus létezik:

a) területi autonómia azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbség számszerű többségben van;

b) kulturális autonómia azon kisebbségek számára, amelyek nem alkotnak többséget az adott településen;

c) helyi autonómia az önálló közigazgatási egységekben, pl. önálló körzetekben vagy éppen ezek illetékességi területén lévő közigazgatási egységekben, ahol a kisebbséghez tartozók számszerű többségben vannak.

## **III. Az európai kisebbségi jogvédelmi rendszer**

Az 1989/90-es európai változások új lendületet adtak a kisebbségi jogvédelmi rendszernek. Az első jelentős áttörést az EBEÉ-folyamat és különösen a Koppenhágai dokumentum megalkotása jelentette (1990. június). E dokumentum kiemelte a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási kisebbségek védelmének szükségességét, és előírta, hogy az államoknak védeniük kell ezek identitását. A koppenhágai dokumentum jelentősége abban áll, hogy több mint harminc állam képviselői megállapodtak a kisebbségekre vonatkozó alapelvekben és szabályokban,

azaz olyan jogterületen, amelyet eddig nem nagyon szabályozott a nemzetközi jog. Az EBEÉ-folyamat<sup>10</sup> eredménye ugyan jogilag nem kötelező, mégis egyfajta politikai mércét jelent. 1990 és 1993 között komoly kísérletek történtek a kisebbségi jogok nemzetközi szintű kodifikációjára. Két ellentétes érdekcsoportban kezdődött el a munka: egyik érdeket az Európa Tanács tagállamai képviselték, a másikat az Európai Nemzetiségek Szövetségi Uniója (Federal Union of European Nationalities – FUEN)<sup>11</sup> képviselte. Mindkét felet olyan pozitív kisebbségjogi védelmi rendszer megalkotásának szándéka vezérelte, amely az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményéhez kiegészítő jegyzőkönyveként jelenik meg, ezáltal alkalmazza az Egyezmény szigorú mechanizmusát: – az Európa Tanács keretében javaslatok születtek, majd végül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elfogadta a híres 1201/1993-as Ajánlást, amely az Egyezményhez kiegészítő jegyzőkönyvet tartalmaz;

- 1991/92-ben már született hasonló tervezet a FUEN keretein belül, amelyet a származási helye alapján "Bolzánói egyezmény-tervezetnek", politikai támogatója alapján "FUEN egyezmény-tervezetnek" szoktak nevezni.

A bécsi csúcstalálkozó eredményei ellenére kudarcot vallott az a szándék és remény, hogy olyan kisebbségi jogvédelmi rendszert hozzanak létre, amely egyetlen bázisra épül. Ehelyett a fejlődés iránya egy olyan kisebbségi jogvédelmi rendszer kialakítása, amely négy részből áll. Ebből kettőt már létrehozta, a harmadikról újra elkezdődtek a tárgyalások, a negyediknek továbbra is komoly politikai akadályokat kell leküzdenie. Az első rész a nyelvi Karta, a második a Keretegyezmény, a harmadik az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve, a negyedik pedig egy Autonomia-egyezmény.

1. A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját – néhány éves óvatos erőfeszítés<sup>12</sup> után – az Európa Tanács 1992. június 22-én fogadta el. Akkor lép hatályba, ha legalább öt állam ratifikálta. 1996 novemberéig tizenhat állam aláírta,<sup>13</sup> és négy állam (Finnország, Magyarország, Hollandia és Norvégia) ratifikálta. A Karta ellenőrző mechanizmusa gyenge, fő problémája pedig az, hogy egy "à la carte rendszer", azaz az aláíró felek körülbelül kilencven előírás közül választhatnak, amelyek közül harmincöt rendelkezést kötelesek figyelembe venni. A Karta feltehetően 1997-ben lép hatályba.

2. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményt 1996 novemberéig az Európa Tanács negyven tagállama közül harmincnégyen aláírták,<sup>14</sup> ám csak alig hat tagállam ratifikálta (Ciprus, Magyarország, Macedónia, Románia, Spanyolország, Szlovákia). A hatálybalépéshez tizenkét tagállam általi ratifikációra van szükség. A keretegyezmény egy sor pontatlan célt és alapelvet tartalmaz, javasolja a "nemzeti kisebbség" fogalmának definiálását, és gyenge az ellenőrző mechanizmusa. Esély van arra, hogy 1997-ben hét további tagállam ratifikálja a Keretegyezményt, így az hatályba léphet.

3. 1996 januárjában kudarcot vallott az első kísérlet, amely arra irányult, hogy egy kiegészítő jegyzőkönyvet csatoljanak az Európa Tanács Emberi jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményéhez, ennek ellenére megmaradt megvalósításának célja. Erre három lehetséges változat létezik:

- a) az, amelyet az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága kezdeményezett, és amely a "kulturális kisebbségi jogokra" korlátozódik mint minimum;
- b) az, amelyet a bécsi csúcstalálkozó után készült javaslat felújított változataként a FUEN terjesztett elő 1994-ben mint maximum;
- c) valamint az, amelyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as Ajánlása tartalmaz mint lehetséges kompromisszum.

4. Az európai etnikai csoportok autonómiához való jogáról szóló különleges egyezménytől mint kiegészítő eszköztől természetesen nem lehet eltekinteni. A felfrissített Bolzánói egyezmény-tervezet tartalmazza egy ilyen egyezmény első változatát. A európai kisebbségvédelmi rendszer ezen negyedik része még mindig jelentős politikai ellenállást vált ki sok állam részéről. Attól félnek, hogy az autonóm öngazgatás az elszakadáshoz vezető úton megtett első lépéssé válhat. Másrészt az autonómia hívei azzal érvelnek, hogy a politikai autonómia a belső önrendelkezés alkalmazását jelenti, amely – ellentétben a külső

önrendelkezéssel – nem érinti az államhatárok megváltoztatásának kérdését, és ezért az elszakadás megakadályozásának legjobb módszereként is felfogható.

Akárhogy nézzük is, tekintettel arra a különös érzékenységre, amellyel az államok a területi integritásuk elleni esetleges fenyegetésekre reagálnak, ez egyike a legkényesebb kérdéseknek. Éppen ezért bír rendkívüli jelentőséggel a korábbi Kelet-Európában jelenleg végbemenő fejlődés, amely során néhány állam már alkalmazza a kisebbségi autonómia intézményét. A kulturális autonómiáról szóló törvényt Lettország 1991-ben, Észtország és Magyarország 1993-ban fogadta el, a gagauz nép területi autonómiájáról szóló törvényt Moldávia pedig 1994-ben fogadta el. Ez bizonyára szintén hozzájárult az Európa Tanácson belül még létező korlátok ledöntéséhez, és így az autonómia kérdését – amelyet korábban ha csak lehetséges volt, elkerülték – 1996 tavaszán első alkalommal végre fölvetették,<sup>15</sup> és a téma tárgyalását még ugyanazon év októberében folytatták is.<sup>16</sup> Ez áttörést jelentett a párbeszéd elkezdésének útján.

#### **IV. A kisebbségi ombudsman**

A bolzánói FUEN egyezmény-tervezet javasolja – a kisebbségi jogvédelem eszközeként – kisebbségi ombudsman kinevezését, akinek feladata a politikai és közigazgatási szervekkel szemben megvédeni a kisebbségek jogait. A kisebbségi ombudsman tartozzon maga is valamely kisebbséghez.<sup>17</sup> A kisebbségi ombudsman intézményét Európában elsőként csak az 1993. évi magyar kisebbségi törvény<sup>18</sup> vezette be. Ez az újító és egyben bátor lépés irányt mutatott Európának. Amennyiben az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményéhez kapcsolódó jövőbeni kiegészítő jegyzőkönyve létrehozná a kisebbségi ombudsman intézményét, úgy megtörténne az első lépés az ombudsman-rendszer és az európai emberi jogvédelmi rendszer egyesítése irányába.

Összefoglaló megjegyzés: demokrácia és emberi jogok nélkül a kisebbségi kérdés nem létezne! A kisebbségi kérdés és a demokrácia, valamint az emberi jogok között okozati összefüggés áll fenn. A demokráciával és az emberi jogokkal együtt Európa "exportálja" a kisebbségi kérdést az egész világba. Ezért aztán Európa kénytelen kulcsot is adni a probléma megoldásához. A nemzetiségek konfliktusai óriási biztonsági kockázatot jelentenek. Európára tehát különleges felelősség hárul e kockázatnak világszerte történő csökkentésében.

*Fordította: Aáry-Tamás Lajos*

#### **Jegyzetek**

1 Nem vettük figyelembe az egymilliónál kevesebb lakosú államokat: Andorrát, Ciprust, Izlandot, Liechtensteint, Luxemburgot, Máltát, Monacót, San Marinót és Vatikánt.

2 Észtország, Finnország, Szerb Királyság, Horvátország és Szlovénia, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Magyarország.

3 Bosznia-Hercegovina, Észtország, Kis-Jugoszlávia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Moldávia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Csehország, Ukrajna és Fehéroroszország.

4 A „nemzeti vagy etnikai kisebbség” kifejezést az „etnikai csoport”, a „nemzetiség”, a „saját állammal nem rendelkező kis népek” kifejezések szinonimájaként használjuk.

5 EBEÉ–Párizsi Charta az Új Európáért, 1990. november 21.

6 14. cikkely: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

7 27. cikkely: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják.”

8 Az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik 1982 óta!

9 Az indokolatlan korlátozások kiiktatásával a választójogi törvényekből.

10 EBEÉ/Koppenhága, 1990; EBEÉ/Párizsi csúcs, 1990; EBEÉ/Moszkva, 1991.

11 A FUEN-t, az Európa Tanáccsal egy időben, 1949-ben alapították Versailles-ban azzal a céllal, hogy az európai nemzetiségek számára fórumot biztosítsanak a párbeszédre és a közös érdekek politikai képviseletére. Jelenleg a FUEN-nek több mint száz tagszervezete van, amelyek több mint 40 millió polgárt képviselnek 27 európai államból. Az európai változásokat követő átmeneti időben Dél-Tirol adta a FUEN elnökeit: 1990–94 között Karl Mittendorfer szenátort, 1994–96 között Dr. Christoph Pan-t.

12 Látva a lassan haladó tárgyalásokat, elég meglepő volt a Karta aláírása 1992. június 22-én. 1992 májusában fogadta el a FUEN a Bolzánói tervezetet Németországban, Cottsburgban. Megfigyelők szerint a két esemény között felfedezhető bizonyos összefüggés, nevezetesen: a tárgyalások váratlan és azonnali befejezésével ki akarták fogni a szelet a FUEN vitorláiból, ugyanis a Bolzánói tervezet kidolgozottabb és távolabbra mutató volt.

13 Az aláírók: Ausztria, Ciprus, Dánia, Finnország, Németország, Magyarország, Liechtenstein, Luxemburg, Macedónia, Málta, Hollandia, Norvégia, Románia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna.

14 Eddig nem írta alá Andorra, Belgium, Franciaország, Görögország, Törökország.

15 1996. április 25. és 27. között az Európa Tanács keretében a Velence Bizottság felügyelete mellett és a svájci külügyminiszter, Flavio Cotti támogatásával az európai területi autonómia kérdését tárgyaló első ülés Lausanneban került megrendezésre. Az ülészak pozitív eredménye indította arra az Európa Tanácsot, hogy a témával tovább foglalkozzon, szervezett formában.

16 Európa Tanács konferenciája a föderalizmusról, a regionalizmusról, a helyi autonómiáról és a kisebbségekről. Cividale/Olaszország, 1996. október 25–27.

17 Felix Ermacora, Christoph Pan és mások: Az etnikai csoportok alapvető jogai Európában, kiegészítő jegyzőkönyv-tervezet az Európa Tanács Emberi jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményéhez, 1992. május 28., Ethnos 42. szám, Braumüller, Bécs 1993., 16. cikkely, 3. bekezdés (94. o.)

„Ennek keretében etnikai csoport-ombudsman intézményét kell létrehozni, eljárási követelmények nélkül.”

Továbbá: Felix Ermacora, Christoph Pan és mások: Etnikai csoportok védelme Európában, I. Etnikai csoporthoz tartozó személyek alapvető jogai Európában, kiegészítő jegyzőkönyv-tervezet az Európa Tanács Emberi jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményéhez, 1994. május 12., Ethnos 46. szám, Braumüller, Bécs 1995., 16. cikkely (148. o.): „1. Az etnikai csoporthoz tartozó személyek számára biztosítani kell az ombudsman állításának jogát, polgári és kisebbségi jogaik védelme érdekében a politikai és közigazgatási intézményekkel szemben; e célból a különböző politikai és közigazgatási szintekre egy vagy több ombudsmannt kell biztosítani. 2. Az etnikai csoport ombudsmanjának valamely érintett etnikai csoport tagjának kell lennie.”

18 1993. évi LXXVII. törvény.