

Gypsy Studies – Cigány Tanulmányok

2.

Sorozatszerkesztő: Cserti Csapó Tibor

CSERTI CSAPÓ TIBOR

**A NEMZETKÖZI ÉS HAZAI
KISEBBSÉGVÉDELEMRŐL**

*A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM FONTOSABB LÉPÉ-
SEI*

*A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK JOGAINAK BIZTO-
SÍTÁSA MAGYARORSZÁGON AZ 1993. ÉVI LXXVII. TÖR-
VÉNY ALAPJÁN*



Neveléstudományi Intézet, Romológia Tanszék

PÉCS, 2000.

Változatlan utánnnyomás 2008

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Romológia és Nevelésszociológia Tanszéke •
7624 Pécs, Ifjúság útja 6. • Felelős kiadó: Forray R. Katalin •
Sorozatszerkesztő: Cserti Csapó Tibor • Szerkesztette: Cserti Csapó Tibor •

A nemzetközi kisebbségvédelem fontosabb lépései 7

1. Kisebbség – nemzetiség – etnikai csoport definíciós kísérletek.....	7
2. A kisebbségi kérdés az I. Világháború előtt.....	11
3. A Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere.....	12
4. Kisebbségi kérdés a II. Világháború utáni években	14
5. Az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európa Tanács kisebbségvédelmi tevékenysége	16
6. A kisebbségi jogok kategóriái.....	27
7. Összegzés.....	29
IRODALOM.....	31

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása

Magyarországon az 1993. évi LXXVII. törvény alapján 33

1. Bevezetés	33
2. A törvény tartalma.....	33
2. 1. <i>Preambulum</i>	33
2. 2. <i>Az I. Fejezet</i>	34
2. 3. <i>Egyéni kisebbségi jogok</i>	36
2. 4. <i>A kisebbségek közösségi jogai</i>	37
2. 5. <i>A kisebbségek önkormányzatai</i>	38
2. 6. <i>A kisebbségek helyi szószólója</i>	41
2. 7. <i>A kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatása</i>	41
2. 8. <i>A nyelvhasználat</i>	43
2. 9. <i>A kisebbségek támogatása, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása, vagyon</i>	43
2. 10. <i>Záró rendelkezések</i>	44
3. Összegzés.....	44
IRODALOM.....	47

A nemzetközi kisebbségvédelem fontosabb lépései

1. Kisebbség – nemzetiség – etnikum – Definíciós kísérletek

A címben szereplő három fogalom csak néhány aközül, a jogi dokumentumokban a kisebbségi problémakörrel foglalkozó nemzetközi szervezetek nyelvhasználatában előforduló számos kifejezés közül, mely definitív módon próbálja megragadni e szövegek tárgyát, a védendő népcsoport körét.

A magyar nyelvben maga a kisebbség szó (miként más nyelvekben is ennek megfelelői (pl. angol minority) magában hordozza, hogy egy olyan népcsoportról van szó, mely az adott állam uralkodó, államalkotó népcsoportjához képest számbelileg kevesebb. Általában a nemzetközi jogi szerződések is ilyen értelemben használják e kifejezést, s a számbeli kisebbséghez kötik magát a definíciót is. A kisebbségvédelem a nemzetközi politika szintjén elsőként a Népszövetség tevékenységében jelentkezett az első világháború után. Az ebből az időből származó definíció (Hugo Wintgens, 1930) is a fenti megállapítást tükrözi: „...*a kisebbségek olyan lakosai valamely országnak, akik nemzetiségük, vagy nyelvük, vagy vallásuk tekintetében különböznek az illető állam lakosságának többségétől, tudatában vannak kisebbségi voltuknak és megvan bennük az akarata, hogy megóvják népi, nyelvi, vagy vallási sajátosságait*”, de számbeli kisebbség értelemben fogalmaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének számos dokumentuma is, pl. az 1974 nyarán a macedóniai Ohridban megrendezett ENSZ szeminárium definitív javaslata: „*A kisebbség az állampolgárok olyan csoportja, mely elég nagyszámú ahhoz, hogy a csoport egészének nevében ténykedjen, de kisebb számú, mint a lakosság többi része, történelmi, etnikai, kulturális, vallási, vagy nyelvi kapcsolatok kötik össze, és arra törekszik, hogy megőrizze ezeket a kapcsolatokat, amelyek megkülönböztetik a nép többi részétől.*”

Nincs is ezzel talán semmi problémánk amíg a klasszikus európai kategóriákban gondolkodunk. De ha kitekintünk egy kicsit távolabbra, jelen esetben vegyük példának a Dél-Afrikai Köztársaságot, ott vajon megállja-e helyét egy ilyenfajta meghatározás? Kit tekinthetünk megvédendő kisebbségnek, az alacsonyabb népességszámú bevándorolt fehér lakosságot, amely még ma is, az apartheid rendszer elmúltával, a politi-

kai-gazdasági hatalom túlnyomó birtoklója, vagy a számban őket jóval felülmúló, de a hatalomból kevésbé részesedő feketéket? A kérdés csak hipotetikus. Láthatjuk, a kisebbség szó – ha kisebbségvédelmi összefüggésben gondolkodunk – mindenképpen magában kell hordozza a hatalom gyakorlásából való részesedés jellemzőit is.

A fent idézett dokumentumokból is kitűnik, hogy a kisebbségeknek a többségi népcsoporttól való eltérő jegyei alapján különböző fajtáit kategorizálhatjuk. Vegyük ezeket röviden sorra.

A Népszövetség hivatalosan háromféle kisebbséget különböztetett meg: faji, nyelvi, vallási kategóriákat használt. A nemzeti kisebbség megjelölés, mivel az érintett államok többsége (ne feledjük, az első világháború utáni időszakról van szó) e terminus bevezetésével nem volt hajlandó hivatalosan elismerni, hogy területi fennhatósága alatt más nemzetek részei is élnek, nem került fel a nemzetközi jogi kodifikáció palettájára. Az ENSZ égisze alatt (mivel e szó a második világháború történései után elég pejoratívan csengett) a faji kisebbség helyett már az etnikai megjelölést használják, s fokozatosan bekerül a köztudatba a nemzeti kisebbség kifejezés is.

Faji (etnikai) kisebbség alatt olyan népcsoportot érthetünk (bár e tekintetben sincs hivatalosan elfogadott egységes megállapodás), amely valamely rá jellemző tulajdonságokat – nyelvi, kulturális, etnográfiai, vallási, származási, esetenként antropológiai jellegzetességek – hordoz, s a nemzeti kisebbség, nemzetiség, nemzet fejlettségi szintjeit általában nem éri el.

Nemzeti kisebbségnek általában azokat a népcsoportokat tekintik, melyeket az iménti ismérvek mellett nyelvi, kulturális, történelmi, érzelmi kapcsolatok fűznek egy másik országban élő nemzethez, az anyanemzethez. Ily módon egy saját államisággal bíró nemzetnek más országokban élő csoportjai.

A vallási kisebbség, mint kategória a kisebbségi létnek talán a legrégebbi válfaja, hiszen már a középkor feudális monarchiáiban – melyek nem nemzeti, nemzetiségi alapon szerveződtek, s a nyelvi különbségeknek sem tulajdonítottak jelentőséget – a hit, az egyházak, a vallási különbségek (különösen a reformáció áramlatai után) óriási szerepet játszottak a társadalmak, társadalmi csoportok elkülönülésében, szembenállásban,

kapcsolataiban. S hasonlóan fontos szerepet játszanak ma is, elég csak az Észak-Írországi, a Közel-Keleti, vagy a délszláv konfliktusokra gondolnunk.

A nemzetközi jogban elfogadott és használt terminus a nyelvi kisebbség kifejezés is, bár leszögezhetjük, hogy egy nyelvi különbségeket mutató népcsoport általában kulturális, történelmi, származási eltéréseket is hordoz, így máris az etnikai, vagy nemzeti kisebbség kategóriához kanyarodtunk vissza.

Az ENSZ szóhasználatában a második világháború után a gyarmati világ fokozatos felbomlásával, az egykori gyarmati országok függetlenné válásával párhuzamosan új kategóriák is bevezetésre kerültek. Ilyen az őslakos kisebbség fogalma és a törzsi kisebbség kifejezés, ez utóbbi azon gyarmati múlttal rendelkező államokra jellemző, ahol tulajdonképpen nincs számbelileg többségi népcsoport, mely körül a nemzet kikristályosodhatna, annak hivatalos nyelvet adhatna, a közvetítő nyelv ma is még az egykori gyarmatosítók nyelve, s e helyzetben tulajdonképpen minden népcsoportra a kisebbségi lét a jellemző. (KÓVÁGÓ, 1977)

A XX. század második felének új jelensége még az ún. bevándorolt és vendégmunkás kisebbségek megjelenése a fejlett országokban, melyek sajátos igényeikkel, problémáikkal egészen másfajta jogi megközelítést igényelnek, s ezzel ismét nehéz helyzetbe hozták a rendkívül változatos kisebbségi népcsoportokra egy egységes kisebbségvédelmi szabályozást megalkotni kívánó nemzetközi szervezeteket.

Más szempontokat figyelembe véve meg szoktak még különböztetni klasszikus és új kisebbségeket. Klasszikus kisebbség alatt általában olyan régóta kisebbségi sorban élő népcsoportokat értenek, melyek kényszerből (határváltozások, kitelepítések) kerültek más államok fennhatósága alá (pl. magyar kisebbség a szomszédos országokban, katalánok, a lengyelországi németek...), bár ez sem mindig igaz – gondoljunk a XVIII. századi telepítések mellett az Alföld török hódoltság alatt megüresedett területeire önként bevándorló szlovákokra, németekre. Az új kisebbségek újabb keletű, önkéntes migrációval kerültek kisebbségi sorba, így példaként említhetnénk a bevándorlókat, vendégmunkásokat (s nem tekintjük kényszernek az esetleges politikai, gazdasági hajtóerőket, nehogy ismét definíciós ellentmondásokba ütközzünk).

Kihangsúlyozhatnánk más ismérveket előtérbe állítva a mennyiségi szempontokat, hisz az érdekérvényesítés képessége terén nem mindig hogy az adott népcsoportnak létszámbelileg mekkora a jelentősége, súlya az állam életében (ld. katalánok Spanyolországban és szorbok Németországban). Figyelembe vehetjük a földrajzi település, elhelyezkedés alapján a népcsoportokat, s így vannak határmenti, vagy attól távol eső kisebbségek, egy tömbben, vagy szórványban élők, s ezek ismét nagyon fontos tényezők az érdekképviselés, érdekérvényesítés, egy esetleges autonómia elérésének, fokának terén.

S még nem említettük a hazai köznapi nyelvben legáltalánosabban használt nemzetiség kifejezést, mely nehezen feleltethető meg a nemzetközi terminológiának, differenciálatlan, az állam, nemzet, nemzetiség fogalmak nem írhatók pontosan körül, s így újabb problémákat vet fel. A magyar nyelvben ma két értelemben is használhatjuk e szót, egyrészt jelenthet állampolgárságot, a hivatalos nemzethez, államnemzethez való tartozást (mint teszi azt a *nationality* kifejezés Nagy-Britanniában, vagy a *natiolité* szó Franciaországban, tehát azokban a Nyugat-Európai országokban, amelyekben e szó a XVI.-XVII. század óta a legnagyobb politikai egység, az állam jelölésére szolgál, s a nemzet így az államnemzet, az „egy nép, egy terület, egy kormány” eszméjét tükrözi – ld. később), de jelölhet nyelvi, vallási, etnikai, nemzeti kisebbséghez való tartozást is (mint megfigyelhető Közép- és Kelet-Európában, ahol az eltérő történelmi fejlődés, a nemzetállamok kialakulásának történelmileg megkésett volta miatt a nemzet-fogalom inkább a kultúrnemzet, vagy nyelvnemzet jelentést hordozza, a nemzet faji, nyelvi csoport, politikai értelme csak a XIX. században lesz, amikor kezd kialakulni a nemzeti önrendelkezés elve, a saját állam alakítása, a politikai függetlenség kivívása iránti törekvések). De hogy megértsük, mennyire problémás e kifejezések nemzetközi megfeleltetése egymásnak, gondoljunk az Amerikai Egyesült Államokra, ahol a nemzet jelenti a nagy egységet, az állam annak összetevője, kisebb egysége. De felhozhatnánk a második világháború után teljesen eltérő társadalmi-gazdasági fejlődési úton mozgó Német Szövetségi Köztársaság és Német Demokratikus Köztársaság példáját, ahol a nemzet kritérium alapján (területi, állami elkülönülés, gazdasági elkülönülés, külön utakon fejlődő kultúra és pszichikai alkat) tulajdonképpen két német nemzet ala-

kult ki, amelyekhez viszont egy nemzetiség tartozik (ld. nemzetiség definíció: közös nyelv és hagyományos kultúra).

Érthető tehát, hogy a kisebbségvédelem terén használt kifejezések vázolt differenciálatlansága, egymásnak való meg nem feleltethetősége miért okozott mindig is nehézségeket a nemzetközi szabályozás folyamatában, s mint azt a későbbiekben látni fogjuk, hogyan vezetett esetenként a kodifikációs viták zsákutcájába, nem beszélve a statisztikai problémákról.

2. A kisebbségi kérdés az I. Világháború előtt

A mai értelemben vett kisebbségi problémák első fellépési formája, a kisebbségi jogok igényének, szükségességének megjelenése a vallási kisebbségek vallásgyakorlási jogainak elismerésével kapcsolható össze. Az első ilyen jellegű nemzetközi szabályozásnak a keresztény hatalmaknak a Török birodalommal kötött kapitulációs (a keresztények vallásszabadságát biztosító) szerződéseit tekinthetjük (az elsőt I. Ferenc francia király kötötte 1535-ben II. Szolimánnal). Mások az augsburgi vallásbékében (1555), vagy a Harmincéves háborút lezáró westfáliai békében (1648 – amely a német protestánsok vallásszabadságát biztosító szolidáris garanciákat tartalmazott) látják a kisebbségi jogok első dokumentált jelentkezését. (KÖVÁGÓ, 1977)

A kisebbségi kérdés nemzeti, nemzetiségi vonatkozásban való jelentkezése azonban csak a polgári nemzetek kialakulásával párhuzamosan következett be. E nemzetek kialakulása azonban mind időben, mind jellegét tekintve egészen eltérően zajlott le Nyugat, illetve Közép-Kelet-Európában. A francia nemzetfogalom kialakulása a XVIII. században az „egy nép, egy terület (vagy állam), egy kormány” elvben fogalmazható meg. A francia nemzetfelfogás szerint egy népcsoport állam nélkül, saját kormány igazgatása nélkül nem tekinthető nemzetnek (államnemzet). Viszont mindazon népesség a nemzet része, amely az állam felségterületén él, tekintet nélkül vallási, nyelvi, kulturális, vagy származási hovatartozására. A francia példához hasonlóan Nyugat-Európában a XIX. századra már a különböző népcsoportokból a tőkés fejlődés során kialakultak az egységes nemzetállamok.

A németeknél az eltérő történelmi helyzetben (hiszen egységes Németországról ekkor még nem beszélhetünk, a német nép sok önálló állam keretein belül létezett) más nemzetfogalom alakult ki, s az is időben később, a XIX. században. E szerint a nemzethez tartozik, aki azonos nyelvet beszél, azonos kultúrával rendelkezik, tekintet nélkül arra, mely államban él, milyen állampolgárságú. Ez az ún. nyelvemzet, vagy kultúrnemzet fogalma. Hasonló helyzetet figyelhetünk meg Kelet-Európa kis népeinél is, megkésett társadalmi-gazdasági fejlődésük miatt, s mert e kis népek három soknemzetiségű állam (cári Oroszország, Habsburg-birodalom, Török birodalom) keretein belül éltek, forradalmi felszabadító mozgalmakkal csak megkésve jutottak el a nemzetállamok kialakulásáig.

A kisebbségi kérdés megoldásra váró problémaként a napóleoni háborúk lezárásakor, a bécsi kongresszuson (1815) jelentkezett első ízben. A bécsi kongresszus kidolgozta a kisebbségi jogok programját, ebben a vallási és állampolgári jogok összességének szabad gyakorlását fogalmazta meg. (De pl. lengyelekkel kapcsolatban máris meghatározási nehézségek jelentkeztek, mivel három ország fennhatósága alatt éltek – Poroszország, Habsburg-birodalom, Oroszország –, nem volt kormányuk, egységes területük, nem tekintették őket nemzetnek.)

3. A Népszövetség kisebbségvédelmi rendszere

Az első átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi jogi szabályozó tevékenység a **Népszövetség** nevével fémjelezhető. Az első világháború után a Népszövetség kidolgozta a kisebbségvédelem rendszerét. Ennek feladatául szánták, hogy nemzetközi biztosítékot nyújtson a békeszerződésekben meghatározott kisebbségi jogok megvalósítására (állampolgári egyenjogúság, vallásgyakorlás szabadsága, anyanyelvi oktatás, nemzeti jövedelemből való részesedés).

A szabályozás az eredeti elképzelések szerint általános, minden országra kiterjedő lett volna, de a békeszerződések vonatkozó rendelkezései, a megállapodások végülis 16 államot köteleztek csak (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Törökország, Görögország, Lengyelország, Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, Románia, Csehszlovákia, Finnország, Albánia, Litvánia, Lettország, Észtország, Irak, Németország). Ezek

zömében a világháborút lezáró békeszerződések határmódosításai által érintett államok, amelyekben a kisebbségi kérdés a területrendezések nyomán még inkább akuttá vált. Nyugat-Európára ezenképpen nem vonatkoztak a kisebbségvédelmi rendelkezések. (Ettől kezdve azonban egészen napjainkig él az a gyakorlat a nemzetközi kisebbségi jogi kodifikációban, hogy Európát nyugati és keleti részekre kettébontva, külön-külön próbálják kezelni és megközelíteni, a kisebbségek eltérő történelmi fejlődése, helyzete, a problémák különböző súlyossági foka miatt.)

Az érintett államok által aláírt szerződések értelmében:

- minden lakosnak biztosítani kell az élet és a szabadság teljes védelmét, a vallás szabad gyakorlásának jogát
- minden állampolgár számára teljes magánjogi és közjogi egyenlőséget
- bármely nyelv szabad használatának jogát a magán- és üzleti életben, vallási életben, sajtóban, nyilvános gyűléseken
- a hivatalos nyelvtől eltérő anyanyelvű állampolgárok nyelvüknek a bíróságok előtt való használata tekintetében méltányos könnyítésekre kaptak jogot
- kisebbségekhez tartozó állampolgárok részére a többiekével jogilag ténylegesen azonos bánásmód biztosítása, egyenlő jog saját költségükön jótékonyági, vallási, vagy szociális intézményeket, iskolákat létesíteni, igazgatni, azokra felügyelni, azokban nyelvüket szabadon használni, vallásukat szabadon gyakorolni
- ahol jelentékeny arányban laknak, megfelelő könnyítések engedélyezését írták elő, hogy gyermekeiket az állami iskolákban is saját nyelvükön taníttathassák
- ilyen településeken, kerületekben méltányos rész biztosítását írták elő mindazon összegekből, melyeket a közvagyon terhére állami, községi, vagy más költségvetésben nevelési, vallási, vagy jótékony célra fordítottak.

A Népszövetség kisebbségvédelmi mechanizmusának működési elvéről (panasz esetén petíciót kellett benyújtani a főtitkárhoz, ő kivizsgálta, majd a kisebbségi bizottsághoz előterjesztette megtárgyalásra, s ha jogosnak ítélték meg a panaszt, az Állandó Nemzetközi Bíróság elé ter-

jesztették, így az 1939-ig benyújtott 885 panasz többsége el is akadt a rendszerben, s néhány ügy jutott csak az Állandó Nemzetközi Bíróság elé) bebizonyosodott annak gyakorlati hatástalansága, s a népszövetségi garanciális rendszer a bürokratikus huzavona zsákutcájává vált csupán, melyet maguk az államok sem vettek komolyan. Nem voltak készek a kötelezettségek teljesítésére, a Népszövetség ellenőrzési rendszerét szuverenitásuk sérelmének tekintették, különösen, mert más olyan államok, amelyek lakosságában szintén voltak kisebbségek, teljesen szabadok maradtak az azokkal való bánásmódban.

4. Kisebbségi kérdés a II. Világháború utáni években

A kisebbségi kérdés a második világháború után egy időre el is tűnt a nemzetközi jog témái közül, nemzetközi szinten a problémákkal szinte egyáltalán nem foglalkoztak. Amíg az első világháború után a legyőzött államokat a nemzeti kisebbségek védelmére kötelezték, a mostani békeszerződések ilyen kötttségeket nem róttak az aláírókra, s a második világháborútól az 1980-as évekig a nemzetközi jogalkotás nem tudott -vagy talán igazából nem is akart – meghatározó jelentőségű kisebbségvédelmi szerződést létrehozni. Ennek fő okai:

- A figyelem az emberi rasszok azonos jogaira, a gyarmati rendszer leépítésére fordult ez időszakban.
- Az emberi jogok egyetemes jellegének (univerzalizmus) és a kisebbségek jogainak egyeztetési nehézségei, ellentmondásai, hiszen az emberi jogok az emberi lény egyetemes identitására, míg a kisebbségi jogok a partikularizmusok legitimitására, speciális, diszkriminatív jogok megadására támaszkodnak.
- A kisebbségvédelmet eleve elutasító államok számára időnyerést jelentő terméketlen viták, a kisebbség definíciójának nem minden hátsó szándék nélküli erőltetése a nemzetközi jogi fórumokon.
- A Kelet-Európai rendszerváltozásokig nem találtak az Európa Tanács tagállamai sem olyan akut kihívással, mely ösztönözte volna, hogy a kisebbségek jogi szempontból indokolt igényeire konzekvens kodifikációs választ adjanak.

- Az Amerikai Egyesült Államok is ellenezte a nemzetközi szabályozást, az asszimilációs politika híve volt, hiszen ha tiszteltben tartják az egyének emberi jogait, úgy nincs többé szükség a kisebbségek jogainak kinyilatkoztatására. Mint láttuk, a francia álláspont is ezt a megközelítést tükrözi (államnemzet). Az ENSZ kisebbségi politikája most ezt az álláspontot Kelet-Európára is kiterjesztette (nem kis részben a népszövetségi politika garanciarendszerének csődje miatt).

Az 1947-es békeszerződések aláírása mentette fel az érintett országokat jogilag is a népszövetségi rendszer kötelezettségei alól. 1947 február 10-én, Párizsban Magyarország például arra vállalt kötelezettséget, hogy polgárai között nem fog azok faja, neme, nyelve, vagy vallása alapján különbséget tenni, s ilyen különbség nélkül biztosítja nekik az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét.

II. rész I. cím 2. cikk:

„1. Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz az iránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi, vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közélet, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.

2. Magyarország továbbá kötelezi magát arra, hogy a Magyarországon életben levő jogszabályok sem tartalmukban, sem alkalmazásuk során a magyar állampolgárságú személyek között azoknak faja, neme, nyelve, vagy vallása alapján nem fognak különbséget tenni, sem semmiféle megkülönböztetést maguk után vonni, akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenysége, foglalkozásbeli, vagy pénzügyi érdekei, személyállapota, politikai, vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben.”

E szerződésekben azonban a tételesen felsorolt biztosítandó jogok közt nem találhatók kimondottan nemzetiségiek, az anyanyelv használatának, az anyanyelvi oktatásnak a szavatolása hiányzik.

5. Az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európa Tanács kisebbségvédelmi tevékenysége

Az 1944-ben – a Népszövetség helyett – megalakult ENSZ nem vállalta fel elődje kisebbségvédelmi politikáját, intézményrendszerének gondozását, továbbvitelét, azt megszüntnek nyilvánította. A kisebbségi kérdés magában az Egyesült Nemzetek Szervezetének **Alapokmányában** sem kapott helyet. Az okmány egyetlen cikke sem említi, s így nem is szabályozza a kérdést. Márpedig ez az alapokmány korunk legfontosabb nemzetközi szerződése, hiszen annak 103. cikke úgy rendelkezik, hogyha az ENSZ tagállamainak az Alapokmányból fakadó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az elsőbbség az Alapokmányból folyó kötelezettségeket illeti meg. Ez az okmány helyezkedik el a nemzetközi jogszabályok piramisának a csúcán. (BRUHÁCS, 1988) Amennyiben tehát a kisebbségek helyzete nemzetközi problémát jelent, akkor ezen elveknek kell érvényesülnie.

Az Alapokmány 1. pontja így fogalmaz: „*Az ENSZ alapvető céljai közt jelöli meg az emberi jogok, a népek egyenjogúságának érvényesítését és a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését tekintet nélkül a faji, nemi, nyelvi, vallási különbségekre*”.

Az 55-56. pontokban: „*Az ENSZ közreműködik az emberi jogok hátrányos megkülönböztetés nélküli általános érvényesítésében.*”

Az, hogy az okmány nem foglalkozik kimondottan a kisebbségek nemzetközi jogi védelmével, nem jelenti természetesen azt, hogy a fent idézett cikkek ne lennének alkalmazhatók e problémakörre, ám a kérdés konkrét rendezése ekkor még váratott magára. Hamarosan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a kisebbségek helyzetének problémái nem hagyhatók figyelmen kívül, s az a felfogás, hogy a kisebbségek védelme érdekében elégséges csupán az emberi jogokat biztosítani, csak logikailag helytálló okoskodás. Mégis az ENSZ nemzetközi jogi tevékenységét áttekintve jellemző az, hogy a kisebbségek védelméről szóló speciális nemzetközi jogi szerződés sokáig nem született meg, az ilyen irányú rendelkezések beépültek a széles értelemben felfogott emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi jogi szabályozásba.

Az ENSZ keretein belül a kisebbségek védelmének mind a Közgyűlés, mind a Gazdasági és Szociális Tanács fórumot jelent. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) 1946-ban létrehozta az Emberi Jogok Bizottságát (EJB), ezen belül pedig különböző albizottságokat, így 1947-ben a Hátrányos megkülönböztetés megakadályozásának és a kisebbségek védelmének albizottságát. Ennek feladatait 1949-ben határozták meg: vizsgálatok lefolytatása és ajánlások készítése az Emberi Jogok Bizottsága számára, ily módon a nemzetközi jogalkotásban való közreműködés.

Az Albizottság 1949-51 közötti tevékenységében a kisebbségek védelmének adott prioritást, elsősorban a kisebbségek fogalmának meghatározására tettek kísérletet, mely kudarchoz vezetett, s később az ún. tanácsadó szolgálatot állították előtérbe. A konkrét esetekben történő vizsgálatok lefolytatása dominálja azonban a '70-es évektől a bizottság munkáját, s ez is inkább az emberi jogok védelmére koncentrálódik a kisebbségvédelem háttérbe szorulása mellett. (Az Albizottság tevékenységének eredményei közt említhető meg az 1965-ben elfogadott, A faji diszkrimináció minden formájában való felszámolásáról szóló nemzetközi egyezmény és az 1966-os Állampolgári és politikai jogok nemzetközi paktuma kidolgozásához való hozzájárulás. ld. később) Az albizottság jelentéstételi, javaslat kidolgozó tevékenysége azonban alá van vetve az EJB, végső soron pedig az ECOSOC, illetve az ENSZ Közgyűlés hatáskörének, s tanácsadó munkája mellett mindinkább az emberi jogok megsértésével foglalkozó nemzetközi fórummá vált csupán.

Az 1948. december 10-én elfogadott **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata** sem említi a kisebbségi kérdést. (A deklaráció kidolgozása során több ország is javasolta kisebbségvédelmi rendelkezések felvételét a végleges szövegbe, az Albizottság ki is dolgozta a javaslatot, végül azonban a Közgyűlés elvetette azt.) A nyilatkozatban felsorolt jogok: jog az élethez, a szabadsághoz, a személyi sérthetetlenséghez; a jogalanyisághoz, a törvény előtti egyenlőséghez; a szabad helyváltoztatáshoz és a lakóhely megválasztásának szabadságához; más országban való menedékjoghoz; gondolati, lelkiismereti, vallási szabadsághoz; saját meggyőződés kinyilvánításának szabadságához; békés gyülekezés és társulás szabadságához; országának irányításában való részvételhez; szociális biztosításhoz, mun-

kához és annak szabad megválasztásához, egyenlő munkáért egyenlő bérhez, igazságos és kielégítő bérezéshez; szakszervezet alapításához és tagsághoz; pihenéshez; megfelelő életszínvonalhoz; képzéshez; a társadalom kulturális életében való részvételhez. A szöveg általános, egyes csoportok érdekeit kifejező jogokra nem tér ki. Természetesen az Emberi Jogok Egyetem Nyilatkozata alkalmazható a kisebbségi kérdésre is, ha az érdekeltek úgy akarják, de a kisebbség kifejezést nem használja.

Az 1948-ban elfogadott **Egyezmény a genocídium (népirtás) büntetvények megakadályozásáról, és elkövetésének büntetéséről** (1955. évi 16. t.), biztosítékot nyújt a nemzeti, etnikai, vallási és faji csoportok létezésére. Kifejezetten nem szól ugyan a kisebbségek védelméről, de a népirtás büntetvények tényállása ezt is magában foglalja. Logikailag a kisebbségi csoportok védelmére is alkalmazható, s így komoly alapot szolgáltat az egyezmény a kisebbségvédelem csoportjogként való megközelítéséhez. A kulturális genocídiumról eleinte nézeteltérések merültek fel, ilyen meghatározásban (egy embercsoport speciális jellegzetességeinek megsemmisítése – ENSZ Főtitkári állásfoglalás) nem is került be az egyezmény szövegébe, de a végleges szövegben tilosnak nyilvánították: *„megakadályozni a csoport nyelvének használatát a mindennapi gyakorlatban vagy az iskolákban, valamint publikációk kiadását, vagy terjesztését a csoport nyelvén, könyvtárak, múzeumok, iskolák, történelmi emlékművek, szent helyek, vagy a csoport más kulturális intézményeinek és objektumainak megsemmisítését, vagy használatának megakadályozását.”*

1960-ban az UNESCO égisze alatt jött létre **Az oktatás területén megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény** (1964. évi 11. t.) a kisebbségi iskolák hátrányos megkülönböztetése ellen, amennyiben ezek megfelelnek az adott országban működő más iskolák feltételeinek és normáinak. Az egyezmény által adott definíció kifejezetten szól a fajon, nyelven, valláson, vagy nemzeti-ségi származáson alapuló megkülönböztetésről, így a kisebbségek jogainak egyértelmű megerősítéseként fogható fel.

A faji diszkrimináció minden formájában való felszámolásáról szóló nemzetközi egyezmény 1. cikkelye (1965. évi new yorki egyezmény) olyan intézkedéseket sorol fel, amelyeket szükség esetén az államok kötelesek alkalmazni a faji csoportok és tagjaik védelmére. Különösen

fontos az, hogy megengedi különleges intézkedések foganatosítását az emberi jogok és alapvető szabadságjogok teljes és egyenlő élvezetének biztosítása céljából. A hátrányos megkülönböztetés megakadályozására létrehozott ENSZ Albizottság időnként jelentést kér az egyes államoktól a megállapodás megvalósításáról.

Az ENSZ Közgyűlés elfogadta 1966 -ban **A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezményét**, amely nem tartalmaz ugyan konkrét utalást a kisebbségekre, mégis fontos az általános elvei miatt.

Az első ENSZ dokumentum, amely tételesen is említést tesz a kisebbségekről, s azok jogairól az 1966 december 16-án elfogadott **Állampolgári és politikai jogok nemzetközi paktuma**. Ennek 27. pontja szerint: *„Azokban az országokban, amelyekben etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek vannak, a kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni, hogy ugyanazon csoport más tagjaival együtt alkalmazzák kultúrájukat, megvallják vallásukat, és gyakorolják szertartásaikat, valamint hogy használják anyanyelvüket”*. A nyelvhasználat kérdésében a dokumentum csak az arra való jogot ismeri el, az anyanyelv oktatását, használhatóságának helyét nem szabályozza. Számos megválaszolatlan kérdést felvet azonban e cikkely: (ld. BRUHÁCS, 1988) Individuális, vagy kollektív megközelítést kell-e a szöveg alatt értenünk, vagyis az említett jogokat a kisebbség tagjai, vagy a kisebbség, mint csoport gyakorolhatják? A tényleges egyenlőség biztosítása csak a kisebbséggel rendelkező állam passzív, eltűrő magatartását jelenti-e, vagy magában foglalja az állam pozitív, a kisebbségi lakosság természetes hátrányainak leküzdésére irányuló cselekvését is – tehát csupán a diszkrimináció kizárása, vagy ezen felül speciális intézkedések megtétele várható el? Az egyezségokmányban leírt jogok megszövegezése is túl általános jellegű, s hiányzik annak megfogalmazása is, hogy az egyes államokat együttműködési kötelezettség terhelné a nemzetközi kisebbségi jogok biztosításában. (A dokumentum ratifikációjához, hatályba lépéséhez is további 10 év kellett – 1976 március 23. – a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1976. évi 8. sz. törvényerejű rendeletként hirdette ki.) (Magyar Közlöny 1976/32) A kisebbségek megjelölésében, megkülönböztetésében a nemzetközi jogalkotás szintjén az 1919-es megfogalmazáshoz képest alig sikerült előbbre jutni, csak faji (etnikai) nyelvi,

vallási kisebbségekről beszélnek, még mindig kerülnek a nemzeti kisebbség megjelölést. Csak a nyelv használatának és a saját kultúra alkalmazásának jogát említi a paktum. Ez a népszövetségi formulánál is kevesebbet jelent, hiszen az állást foglalt az anyanyelvi oktatás joga és hivatalos érintkezésnél az anyanyelv használata mellett, itt viszont nincs arról szó, hol használhatja a nyelvet egyáltalán.

A Hátrányos megkülönböztetés megakadályozásának és a kisebbségek védelmének albizottsága vette fel munkaprogramjába (1969) a 27. cikkelybe foglalt elvek végrehajtásának tanulmányozását. Ennek a munkának az első eredménye az ún. Capotorti-jelentés kidolgozása, mely részletesen foglalkozott a kisebbség definíciójának megalkotásával. Szükség volt erre azért, hogy a korábbi dokumentumokra jellemző, a kisebbségi jogoknak a csoporthoz tartozó személyekre való korlátozása helyett teret kaphasson a csoportjog elismerése is. A Capotorti-féle definíció így hangzik: *„A kisebbség egy állam lakosságán belül számbelileg kisebb és nem uralkodó csoport, melynek tagjai olyan etnikai, vallási, vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkeznek, mely megkülönbözteti őket a lakosság fennmaradó részétől, és – ha csak közvetetten is – olyan szolidaritási érzést mutat, melynek célja kultúrájuk, szokásaik, vallásuk, vagy nyelvük megőrzése.”* A definíció fő elemei tehát: a számbeli kisebbség, a nem uralkodó helyzet, a csoportra jellemző sajátosságok, a különbözőség fenntartására való törekvés. Felhívta a figyelmet annak szükségességére is, hogy a 27. cikkben általánosan benne rejlő és dedukcióval levonható elveket kifejezetten is megfogalmazzák.

A korábban elemzett dokumentumokkal kapcsolatban felmerült hiányosságokra és azok kiküszöbölésének fontosságára, mint említettük a Capotorti-jelentés mutatott rá. E nézetet mind az Albizottság, mind az EJB magáévá tette, s az Albizottság által felállított munkacsoportokban 1978-ban meg is kezdődött a kisebbségek védelméről szóló deklaráció kidolgozásának folyamata. A Jugoszláv kormány terjesztett elő egy deklaráció tervezetet, amit a többi állam kormányai felé elküldtek értékelésre, saját javaslataik beépítésére, ám ezek a koncepciók elég korlátozott számban érkeztek vissza. A deklaráció elkészítésének munkafolyamata így erősen lelassult és tulajdonképpen ismét feléledtek a kisebbségek meghatározásával, a jogok individuális, vagy kollektív dimenzióival kapcsolatos tradicionális viták. Hogy csak egy példát említsünk a felmerülő kérdések-

ról, a Capotorti-féle definíció számbeli kisebbség, illetve nem uralkodó csoport minősítése hogyan értelmezhető, alkalmazható-e az apartheid probléma, vagy a bennszülött kisebbségek esetében? A Capotorti-jelentés egyébként az államok 9%-át minősítette etnikailag homogénnek, 75 országot potenciálisan veszélyeztetettnek tekintett, melyből 35 a nemzetközi békét, biztonságot is veszélyezteteti. (Egy 1989-es tanulmány 126 nemzetből 99-et minősít olyannak, ahol kisebbségi csoportok elnyomásának ténye áll fenn.) (KOVÁCS, 1996)

Közben az ENSZ a kisebbségi kérdésről több szemináriumot is rendezett (1965 – Ljubljana, 1974 – Ohrid) amelyeken a kisebbségek meghatározása, definíciós kísérletek, az osztályozási rendszer kidolgozása voltak a fő témakörök, ám igazán nem vitték előre a kisebbségek védelmének szekerét.

1973-tól Genfben ülésezett az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. A részt vevő 35 európai és amerikai állam által elfogadott és aláírt charta, a Helsinki záróokmány – 1975. augusztus 1. – rögzítette a különböző társadalmi rendszerű országok együttélésének normáit. A dokumentum vezérelvei: valamennyi állam szuverén egyenlősége, az erőszaktól való tartózkodás, a határok sérthetlensége, az államok területi épsége, a viták békés rendezése, a belügyekbe való be nem avatkozás, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, a népek önrendelkezési joga, az államok közötti együttműködés, a nemzetközi jogi kötelezettségek jó hiszemű teljesítése jellemzik a Helsinki folyamatot. A záróokmányban már nemzeti kisebbségekről történik ki-mondottan említés, s tulajdonképpen ezzel történik meg hivatalosan e kategória legalizálása.

A VII. alfejezet így rendelkezik: *„A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek élnek, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal, és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”*

Ám mivel a dokumentum másképpen nem rendelkezik, az adott állam belügye marad annak meghatározása, vannak-e területén nemzeti kisebbségek (ha hivatalosan nem nemzeti kisebbségnek tekintik, nem

vonatkozik rájuk a záróokmány szövege). A szabályozás ráadásul csak a személyi jogokra szűkül, hiányzik például a nyelvhasználat és a kisebbségi oktatás garantálása. Meg kell azt is jegyeznünk, hogy e dokumentum nem tekinthető nemzetközi szerződésnek. Ahogy a zárórendelet fogalmaz: az aláíró országok „*Kinyilvánítják eltökéltségüket arra, hogy az Értekezlet következő időszakban kellően figyelembe veszi és teljesíti az Értekezlet Záróokmányának rendelkezéseit.*” (BRUHÁCS, 1988/2.) Viszont e szándék korábbi nemzetközi szerződések keretében ágyazottan jelenik meg: „*az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tekintetében az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával összhangban cselekednek.*” A szövegben az államok pozitív magatartásának kötelezettsége is benne rejlik.

Európáról egyébként – ahol a regionális kisebbségvédelem az Európa Tanács égisze alatt folyik – meg kell említenünk, hogy az itteni kisebbségi jogalkotás sem járt előrébb egészen a ’80-as évek végéig, mint nemzetközi társa.

Jellemző tendencia, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi tevékenységben a kezdeti, a non-diszkrimináció szabályával mindent megoldani kívánó politikát lassan a kisebbségvédelem és az emberi jogok biztosításának nemzetközi rendszereit egymás mellé helyező felfogás váltja fel.

Szerepe van ebben a nemzetközi politikai enyhülésnek, az ún. Helsinki-folyamatnak is. Ám az egykori szocialista tábor ellenérdekeltsége, a nemzetközi jogalkotásra szóló jogosítványok bizonytalansága miatt csak az 1990-es évektől születhetnek meg az Európa Tanács, illetve az EBEÉ keretein belül is alapidokumentumok.

Utalhatunk itt az 1991-es EBEÉ dokumentumaira – de ez a fórum nem rendelkezik önálló jogalkotási kompetenciával, sem a résztvevő államok közti nemzetközi szerződések kötésének előkészítésére való felhatalmazással, ebből kifolyólag nem tudott előrelépni a kisebbségvédelem területén sem. Általános elvek, elérendő célok fogalmazódtak meg, hogy azok majdan a későbbi nemzetközi jogalkotás alapjává válhassanak.

Az 1990-es évek elejére a kisebbségek ügye tehát teljes mértékben visszakerült a nemzetközi figyelem látókörébe. A fordulat okai közt említhetjük meg a Szovjetunió széthullását, a jugoszláviai polgárháborút, a Kelet-európai diktatúrák nemzetiségi törekvéseket elnyomó erejének

megszűnését, a térségben keletkezett hatalmi űr miatt a nemzetiségi elmentétek újbóli fellángolását.

Ezek az események a nemzetközi kisebbségvédelmi kodifikáció katalizátoraivá is váltak. A Kelet-Európai rendszerváltozások után új államok folyamodtak elismerésért a nemzetközi szervezetekhez, s ezzel kapcsolatban utalnunk kell az Európai Közösség elismerési doktrínájára (1991 december 16) az EK rendkívüli brüsszeli külügyminiszteri gyűlésén: E szerint az elismerésért folyamodó államoknak vállalni kell ENSZ, a Helsinki elvek betartását, biztosítani kell az etnikai és nemzeti csoportok, kisebbségek jogait, hitet kell tenni a határok sérthetetlenlensége mellett, vállalni kell az elődállamok által kötött fegyverzetkorlátozási egyezmények hatályának megtartását.

1991-ben a Velencei Bizottság (Demokráciával a jogért Bizottság) az Európa Tanács felkérésére kidolgozta az **Európai Kisebbségvédelmi Egyezménytervezetet**.

Az ENSZ Közgyűlésén 1992. december 18.-án elfogadott **47/135. sz. Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól** mérföldkő az univerzális kisebbségvédelmi kodifikációban. Gyengéjének tartják, hogy egy az egyben átveszi az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, s más korábbi egyezségokmányoknak bizonyos rendelkezéseit, s újat sok pontban nem mond. Eredményei viszont, hogy megállapítja: a pozitív diszkrimináció összeegyeztethető az egyenlőség elvével, s az államokra háruló pozitív cselekvési kötelezettségek parancsa (mint láttuk, az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya /27. cikkely/ az államot tényleges cselekvésre nem kötelezi). (KOVÁCS, 1996)

Az európai kisebbségvédelmi tevékenységgel kapcsolatban meg kell említeni az **Emberi Jogok Európai Egyezményét**, mely azonban az egyéni jogvédelemről szól, s a kollektív jogok védelmét csak korlátozottan vállalja fel.

Az Európa Tanács 1993 október 8-9 között megrendezett bécsi csúcscrtekezletén megfogalmazódott az igény, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kisebbségvédelmi vonatkozású kiegészítő jegyzőkönyvet kell készíteni (ez csak a kulturális szférára terjedne ki, az általános jogi védelemre egy, az EJEE-ének keretén kívül eső keretszerződést tűztek ki célul).

1993-ban megszületett az **1201. sz ajánlás**, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott Kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyvtervezet az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódva. Ez tartalmazza a kisebbség definícióját is.

De sem az Európai Kisebbségvédelmi Egyezménytervezet, sem az ENSZ 47/135. sz. Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, sem az 1201. sz ajánlás nem nyerte el az érdemi döntéshozó szerv, a Miniszteri Bizottság tetszését. A nemzetközi közösségen belül sem volt egyetértés a kisebbségvédelem céljában, értékeiben, alapfogalmaiban. Egy ilyen konszenzus nélkül a nemzetközi dokumentumok száma és terjedelme szaporítható, de lényegbevágó haladás elképzelhetetlen. A kisebbségi kérdéskör eltérő – Kelet- és Nyugat-európai – feszültségi foka, a kettős megközelítés jogtechnikai kivitelezhetősége ahhoz a dilemmához vezet, hogy minél szélesebb körű jogi kodifikációra törekszünk, annál nehezebb konszenzusra jutni az államok eltérő érdekei miatt.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai kisebbségvédelmi kodifikációban a Kiegészítő Jegyzőkönyvvel kapcsolatosan tapasztalható folyamatos elutasító magatartása indukálta, hogy a klasszikus kisebbségvédelmi koncepció alternatívájaként egyre inkább az a nézet alakult ki, a kisebbségvédelmet az Emberi Jogok Európai Egyezményétől elkülönülő, de lehetőleg nemzetközi jogi jellegű dokumentumban kell biztosítani. Ez a gondolat végül az Európai Regionális és Helyi Közhatalóságok Állandó Konferenciáján is felmerült, itt kidolgozták, s az ET Parlamenti Közgyűlése, majd a Miniszteri Bizottság elé terjesztették elfogadásra a **Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját**. 1992. november 5. -én Strasbourgban írta alá az Európa Tanács 27 tagállama közül 11 (Ausztria, Dánia, Finnország, Hollandia, Liechtenstein, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia és Spanyolország a dokumentumot – egy hét múlva Ciprus is csatlakozott az aláírókhoz). Ez a charta a maga nemzetközi szerződés jellegével alkalmasnak mutatkozik arra, hogy a jövőben meghatározza a kisebbségvédelem fejlődési útját, s szabályozza, kijelölje az egyes országok kisebbségi bel- és külpolitikájának fő irányvonalát. (KOVÁCS, 1996) A charta szakít az emberi jogi és korábbi kisebbségvédelmi dokumentumok szóhasználatával, nem a nyelv-

vi kisebbségeket, hanem a kisebbségi nyelveket kívánja védeni, következésképpen nem biztosít egyéni, vagy kollektív jogokat. A többnyelvűség különböző mélységben történő intézményesítését írja elő, egyrészt az általános kisebbségpolitikai irányelvek figyelembevételével az országok teljes területén, másrészt konkrét kötelezettségvállalások formájában az érintett nyelvre jellemző földrajzi egységekben. Ez utóbbi esetben különböző védelmi és fejlesztő intézkedések meghozatalát írja elő. (KOVÁCS, 1993)

A bécsi konferencia által célul kitűzött, korábban említett **Keretegyezmény** kidolgozására 1994-ben került csak sor az Európai Kisebbségvédelmi Egyezménytervezet, a 47/135. sz. Nyilatkozat és az 1201. sz. ajánlás alapján. A Keretegyezmény a kisebbség definícióját nem tartalmazza, mert úgy tűnt, minden állam számára elfogadható meghatározás nem lenne lehetséges. Növekedett benne a „szégyenlős kisebbségvédelem” kategóriájába tartozó pontok aránya (tartózkodik attól, hogy egyéni, illetve kollektív jogi megfogalmazásokat tegyen, nem alanyi jogként, hanem az államot terhelő puhább, gyakran programszerű kötelezettségek formájában fogalmaz). A kontrollmechanizmusnál periodikus jelentéstételi kötelezettséget ír elő, ezen kívül homályos, vagy szándékoltan kétértelmű kontrollt az Európa Tanács központi politikai szerve (Miniszteri Bizottság) által. (Ez meglehetősen konzervatív álláspont a Velencei Bizottság tervezetéhez képest, mely független szakértők bizottsága mellett foglalt állást, vagy az 1201-es sz. ajánláshoz képest, mely az Emberi Jogok Európai Bizottsága, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága kezébe adta volna az ellenőrzést. Az egyezmény negatívuma az is, hogy egyszerre tartalmaz jogi elveket (melyek belső jogi normává való átültetésének terhe az államokra hárul) és már létező, tényleges jogokat (más nemzetközi jogi dokumentumokból, vagy a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatából átvéve). E kettős gyakorlattal az a probléma, hogy hogyan lehet egységes kontrollmechanizmus alá helyezni? Tiltja a jogok esetleges állami korlátozását (ám ennek csak tényleges jogoknál van értelme, elveknél nem sok). Lágy, gyakran programjellegű formulákat fogalmaz meg. Előrelépést jelent viszont az a felfogás, hogy a pozitív diszkrimináció nem mond ellent a diszkrimináció tilalmának. (1995 február 1-én 20 E/T tagállam aláírta a dokumentumot – Ausztria,

Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Írország, Izland, Lengyelország, Liechtenstein, Litvánia, Magyarország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország). (KOVÁCS, 1996)

Az **Emberi Jogok Európai Egyezményének a kulturális szférában alkalmazandó jogokat rögzítő kiegészítő jegyzőkönyve** munkálatai is elkezdődtek. A szakértői tárgyalások menete azonban remek példája a kodifikációs tevékenység zsákutcába vitelének. A bécsi csúcsertekezlet nem a kisebbségi jogok, hanem a kulturális szférában alkalmazandó jogok jegyzőkönyvbe foglalását írta elő, ez annak a hipotézisnek az eredménye volt, hogy így enyhíthető a kisebbségi jogokkal szemben szkeptikus államok ellenállása, a kisebbségi érdekek egyéni jogokon túlmutató vetületei részben tükröztethetők lesznek majd, logikai kapcsolat révén a kisebbségvédelem kérdését mégis hajlandók az államok az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága joghatósága alá vonni, az ún. új kisebbségeknek (bevándorlók, vendégmunkások) is bizonyos fokú védelmet ad majd a jegyzőkönyv. A tervezet kidolgozása során azonban egy sor ellenvetéssel kellett szembesülni a kisebbségvédelmet a fenti hipotetikus kijelentések ellenére is hátráltatni kívánó államok részéről: nem alapvető fontosságú kérdés, belefoglalható az Emberi Jogok Európai Egyezményébe, nem fogalmazható meg peresíthető formában, vagy csak atipikusan, nem kívánnak olyan fogalmakat tisztázni, mint kultúra, identitás, sokba kerül...

Végül meg kell említenünk, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (1992. december 14-15) – stockholmi értekezlet – létrehozta a **Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának** intézményét, melynek alapokmánya hasonlít az ENSZ Antidiszkriminációs és kisebbségvédelmi albizottságának tevékenységéhez. A Főbiztos kompetenciája csak akkor lép életbe, ha a jogsértés meghalad egy bizonyos intenzitási küszöbértéket. Ekkor „gyors riasztást” ad, és ha szükséges „gyors akciót” kezdeményez, amennyiben a jogsértés veszélyeztetheti EBEÉ illetékességi területének biztonságát, békéjét, stabilitását, de még nem haladta meg a gyors riasztás stádiumát. Konkrét egyéni panaszok kivizsgálása kívül esik hatáskörén. Ha szükséges, és az illető állam hozzájárul, a helyszínen is vizsgálódhat, vagy szakértőket kérhet fel erre. Jelentést tesz az EBEÉ

Vezető Tiszttségviselők Bizottságának. Ha szükségesnek látja, beindítja az ún. sürgősségi mechanizmust. (KOVÁCS, 1996)

6. A kisebbségi jogok kategóriái

Mit is jelent az eddig többször emlegetett autonómia fogalma? Buza László megfogalmazása szerint az autonómia „*pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik*”. (BUZA, 1930) Beszélhetünk vallási vagy oktatási autonómiáról, amikor a kulturális közszolgáltatások igazgatását a kisebbségi közösség képviselőinek kezébe adják, vagy politikai autonómiáról, amikor a helyi autonómia az összes fontos kérdésben (nyelv, oktatás, vallás, közigazgatás) törvényhozási és szabályozási hatáskört kap, ám természetesen bizonyos központi kormányzati kompetenciát is tartalmaz, hogy az államhatalom szervei érvényesíthessék a törvényességi kontrollt.

Egy másik megközelítésben beszélhetünk individuális alapon jelentkező jogokról (személyi autonómia), kollektív jogokról (csoport autonómia) – ebben az esetben a kisebbségi csoport, mint közösség rendelkezik bizonyos jogosítványokkal, pl. kulturális, oktatási autonómia – és területi jogokról (területi autonómia), melyek viszont nem emberi jogi alapon, hanem közigazgatási, történelmi megfontolásokból, vagy közjogi hagyomány útján szerveződnek.

Az egyéni jogokat általában az első generációs jogokhoz sorolják – polgári, politikai jogok. Ezek biztosítása nem igényel konkrét beavatkozást az állam oldaláról, annak pusztán tartózkodása is önmagában elég ahhoz, hogy e jogok kibontakozhassanak (gondolati szabadság, magánélet tiszteletben tartása...). Sérelmük esetén könnyen alkalmazható az emberi jogi kontrollmechanizmus.

A csoportautonómia a közösségnek, az ahhoz tartozó, s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó érdekképviselői, érdekvédelmi, és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása. A kollektív jogokat a második generációs – a gazdasági, szociális és kulturális – jogokhoz szokták

kapcsolni. E jogok kibontakozásához azonban elengedhetetlen az állam aktív közreműködése – anyagi feltételek biztosítása (választójog, törvény előtti egyenlőség...). Ezek sérelme esetén sokkal nehezebb a tényleges sérelem bizonyítása, vajon a közösség összes tagja sérelmet szenvedett-e, így éli-e meg a történeteket.

Területi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha az illető közösséget ruházzák fel az általa lakott terület egészéhez, vagy egy részéhez kötődő érdekképviselési, érdekvédelmi, és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal. A területet látja el speciális státusszal (pl. Franciaországban Korzika, Dániában a Feröer-szigetek, Grönland, az Egyesült Királyságban a Csatorna-szigetek., Guernsey...), a központi államhatalom által átruházott, megállapodás általi hatásköröket jelenti. A kisebbség helyi relatív többsége esetén értelemszerűen akarát könnyebben ki tudja fejezni. De ha a különböző jogkörökkel felruházott intézményrendszerben a lakosságnak az érintett kisebbség önmagában is relatív kisebbsége, az érdekérvényesítés nehezebben oldható meg. Ráadásul ha numerikus többséggel megváltoztatható a státusz, az autonómia törvényi háttere, már nincs is az önrendelkezésnek értelme (telepítési politikával is elérhető a relatív kisebbség!).

A nemzetközi jog nem ír elő általános, minden államot érintő jogi kötelezettséget ezen autonómia fajták felállítására, ám létesítésük nem összeegyeztethetetlen a nemzetközi joggal, annak számos szabálya alátámasztja jogszerűségüket. Az egyes államok belső kezdeményezéseit ezek létrehozására természetesen tudomásul veszi, ha az általa érintett népcsoport nem kerül a lakosság többi részéhez képest gazdasági, jogi, politikai értelemben hátrányos helyzetbe (nem ütközik a nemzetközi jog diszkrimináció tilalmát előíró parancsával).

Van-e az adott államnak joga a kisebbségeknek adott jogokat csökkenteni, vagy megszüntetni? Szembe találja-e magát ekkor a nemzetközi jogi kötelezettségekkel? Ha az illető kisebbség meghatalmazott érdekképviselési csoportja rendelkezik vétójoggal az autonómiát érintő különböző változtatások esetére, akkor nincs baj (pl. az Aland-szigeteken a tartományi parlament megerősítése nélkül nem léphet életbe az autonómia

szabályait megváltoztató anyaországi törvény, vagy Szlovéniában az olasz és magyar kisebbség vétőjoga az őket érintő kérdésekben), de általában az államok csak konzultációs kötelezettséget vállalnak fel.

A nemzetközi jogban is érvényesül a szerzett jogok védelmének általános elve, vagyis a jogalany hozzájárulása nélkül külső hatalom nem avatkozhat be a jog élvezetébe.

7. Összegzés

Az eddig leírtakból kiderült, milyen vontatottan, nehézkesen haladt előre a kisebbségi kérdéskör rendezésének, a kisebbségvédelem nemzetközi jogi dokumentumai megalkotásának folyamata mind az ENSZ, mind pedig az európai nemzetközi fórumok, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretein belül. Láttuk, hogy már a különböző nyelvek eltérő fogalmi, gondolkodásbeli elemei miatt is rögtön kategorizálási, definitív nehézségekbe ütközik, aki átfogó jelleű, nemzetek feletti rendezési koncepciót kíván megalkotni. Felvetődik a kérdés: Egyáltalán szükség van-e e definícióra, vagy legalább lényeges elemeiben való konszenzusra, ha gyakran csak a kérdés rendezésének elhúzódásához, vagy szándékos elhúzásához vezet? Valójában a dolgok önmagukért beszélnek és nagyobb nehézség nélkül megállapítható, mely országokban élnek kisebbségek. Ám az is lehetséges, hogy az érintett állam nem talál, vagy nem is akar a területén kisebbséget találni. Az sem jelenthet azonban megoldást, ha a különböző nemzetközi szervezetek definitív módon egyoldalúan minősítenek népcsoportokat nemzeti kisebbségnek.

Megfigyelhettük azt is, hogyan haladt a kisebbségvédelmi kodifikáció a Második világháború utáni teljes elhatárolódás időszakának csak az egyén individuális szabadságjogait elfogadó megközelítésétől a nemzeti kisebbségek elismerése, a kollektív jogok és területi autonómiák irányába.

Felmerülhet az a kérdés is, hogy mivel a tárgyalt szerződések, egyezmények az ezekben nem részes államok számára semmiféle jogot, vagy kötelezettséget nem hozhatnak létre, az ilyen államok, szuverenitásuk alapján szabadon dönthetnek-e a különböző kisebbségi ügyekben, vagy

a szerződésben való részvétel nélkül is terhelik őket a kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi megállapodások. Az nem lehet kétséges, hogy a nemzetközi szerződések jelentik a nemzetközi jogalkotás leghatékonyabb eszközét, ezek hiányában pedig az államok kötelezettségeinek alapja bizonytalanná válik. Az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség megtalálható az ENSZ Alapokmányában, ily módon azt az összes tagállam köteles tiszteletben tartani és egyike a nemzetközi jog alapelveinek, a későbbi kisebbségvédelmi dokumentumokkal is összhangba hozható.

A következő ellentmondás abból adódik, hogy a nemzetközi jog az államok közötti viszonyok szabályozására hivatott, s ebből adódóan a kisebbségek nemzetközi jogi védelme az államok szuverenitását sértheti, azok belügyeibe való beavatkozást jelent.

A kisebbségek nemzetközi jogi védelmére irányuló jogalkotás tehát koránt sem tekinthető befejezett folyamatnak.

IRODALOM

Bruhács János: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme és a Helsinki folyamat *In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről, JPTE ÁJK, 1988*

Buza László: A kisebbségek jogi helyzete. *Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930.*

Kovács Péter: A Regionális, vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (Aláírás után, ratifikáció előtt...). *MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1993.*

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

Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. (szerk: Mavi Viktor) *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.*

Kóvágó László: Kisebbség – nemzetiség. *Kossuth Könyvkiadó, 1977.*

Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében. *In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről, JPTE ÁJK, 1988.*

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása Magyarországon az 1993. évi LXXVII. törvény alapján

1. Bevezetés

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 1993. július 7-én fogadta el 96,5%-os parlamenti többséggel A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló (1993. évi LXXVII.) törvényt. Ennek a hazai kisebbségvédelmi rendszerben nagyon fontos, átfogó jellegű jogszabálynak a megszületését elsősorban az európai intézményrendszerekhez való mielőbbi csatlakozás óhaja ösztönözte. Motiváló erő volt továbbá a csatlakozási szándékból fakadó bizonyítási kényszer az Európai Unió tagállamai felé, amely nem utolsó sorban hivatkozási alapul szolgálhat a határainkon túl élő magyar kisebbséggel szembeni bánásmód, azok szervezeteinek jogérvényesítő törekvései terén.

A kisebbségi törvény a magyarországi viszonyokon, sajátosságokon alapul, ugyanakkor összhangban van a nemzetközi – Magyarország által is elfogadott és aláírt – kisebbségvédelmi és emberi jogi dokumentumokkal. Tulajdonképpen ezeknek az egyezményeknek, azok követelményeinek kódex-szerű hatályba léptetése.

2. A törvény tartalma

2. 1. *Preambulum*

A törvény Preambuluma azokat az alapelveket, jogalkotói célokat fogalmazza meg, amelyek a Magyar Köztársaság Országgyűlését e törvény megalkotásakor vezették. A dokumentum kisebbségi politikai gondolkodásmódjának fő szempontja, hogy bár a szabad identitásválasztás alapelve szerint az önkéntes asszimiláció is az egyén korlátozhatatlan emberi joga, a kisebbségek fennmaradása érdekében aktív, a kisebbségi csoportok nyelvét, kultúráját támogató politikát kell folytatni, olyan feltételeket kell megteremteni, mely képes a kisebbségi létből fakadó hátrányokat ellensúlyozni. E cél elérése nem oldható meg csupán a jogi szabályozás-

sal, de tudatosítani kell a többségi nemzetben, hogy a kisebbségek államalkotó, az országot gazdagító, azt a szomszéd népekhez és Európához kapcsoló tényezői a magyar társadalomnak, másrészt tudatosítani kell a kisebbségekben is, hogy a magyar társadalom számít kultúrájukra, költődéseikre. Ennek megfelelően a törvény a kisebbségeknek biztosított jogokat nem a többség adományaként és nem a kisebbség kiváltságaként fogja fel, hanem azokat eleve megillető jogként, a szabad identitásválasztás alapvető jogaként nevezi meg.

Nem egy önmagában álló jogi szabályozásról van azonban szó. A törvény szoros kapcsolatban és összhangban áll a nemzetközi emberi és kisebbségi jogi egyezményekkel, illetve a kisebbségi kérdést érintő más hazai jogszabályokkal. Preambuluma (bevezető szövege) meg is nevezi azokat a nemzetközi jogi dokumentumokat, melyek elveit beépítette saját szabályozó rendszerébe – az Egyesült Nemzetek Szövetségének Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (elfogadta az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ENSZ Közgyűlés 1966. december 16., 1976. március 23.), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950. november 4.), az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinkii Záródokumentuma és a szintén az EBEÉ keretein belül 1990 novemberében aláírt Párizsi Charta.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek között tapasztalható jelentős különbségek (szociális, intézményellátottság, politikai szervezethez, társadalmi státusz...) ellenére e csoportokat a törvény teljesen egységesen kezeli, hiszen bármilyen különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütközne.

A gyakorolható jogok két oldalról, egyéni és közösségi jogok szintjén fogalmazódnak meg.

2. 2. *Az I. Fejezet*

Az I. Fejezet 1-2. §-a a törvény hatályát az önmagát az adott kisebbséghez soroló egyénekre, illetve azok közösségeire terjeszti ki (szabad identitásválasztás). A nemzeti és etnikai kisebbség fogalmát úgy határozza meg, hogy annak számíthat minden, az ország területén legalább egy

évszázada honos népcsoport, amely számbeli kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok, eltérő kulturális, nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek és van egy olyan összetartozás-tudata, mely e sajátosságok megőrzésére irányul.

A törvény előkészítése során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a magyarországi kisebbségi szervezetek bármiféle regisztráció, a törvény alkalmazása szempontjából történő számbavétel ellen tiltakoztak, ezért a fenti megközelítés a törvény 61. §-ával együtt egy elég nyitott megfogalmazást ad a kisebbségi csoportokra.

A 3. §-ban szó szerint megjelenik a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerése. A szabályozásban egyrészt benne foglalják a kisebbséghez tartozó egyén, másrészt a kisebbségek közösségei oldaláról az állami életben a többséggel egyenrangú részvételük. E sajátos politikai jognak az alanya értelemszerűen a kisebbségi közösség. Kimondja a törvény azt is, hogy mind a kisebbséghez tartozó személynek, mind a közösségnek joga e kisebbséghez való tartozás szabad kinyilvánítása, s ez sem pozitív, sem negatív értelemben semmilyen jogkövetkezéssel (tehát előnyökkel, vagy hátrányokkal) nem jár. Tiltja a kisebbségek bárminemű hátrányos megkülönböztetését. A 4. § ki is tér részletesebben a hátrányos megkülönböztetés speciális eseteire – a többségi nemzetbe való beolvasztás kísérlete, telepítéspolitikai, adminisztratív, közigazgatási eszközökkel való manipuláció...

Az 5. § abból az elvből indul ki, hogy a kisebbségi lét megőrzése esetenként csak többletjogok biztosításával oldható meg. Ezért kimondja azt, hogy a kisebbségeknek alapvető közösségi joga az országos és helyi önkormányzatok megalakítása. Ezek feladata a közösséghez tartozó személyek érdekeinek védelme és képviselése. Az önkormányzatok részletes feladat- és hatásköreinek leírására, létrehozásuk módjaira, működési feltételeire majd a IV. Fejezetben tér vissza.

A 6. § adja meg az alapját a pozitív diszkriminációnak, vagyis a jogegyenlőség megvalósulásához a kisebbségi létből fakadó esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre is szükség van.

2. 3. Egyéni kisebbségi jogok

A II. Fejezet az önmagát a kisebbséghez tartozónak valló egyén jogaival foglalkozik. A 7. § elvei az egyén számára azt jelentik, hogy nyilatkozatra senki nem kötelezhető nemzetiségi hovatartozásáról (ilyen alapon nem lehet nyilvántartásba venni senkit). Kötődhet egy állampolgár kettő, vagy több közösséghez is, nincs választásra kényszerítve a csoporthoz tartozás, vagy az attól való elhatárolódás között. A társadalmi közéleti kisebbségi részvétel körében csak egy olyan szituáció adódhat, amikor a kisebbségi személy ebbéli hovatartozásának megjelölésére sor kerül, a kisebbségi önkormányzati választások jelöltté válási eljárása (64. § 2. bekezdése).

A 9. § a politikai és a kulturális esélyegyenlőségről rendelkezik. Ismét kimondja azt, hogy az államnak kötelessége ezt az esélyegyenlőséget hatékony intézkedésekkel elősegíteni. Ilyen intézkedések elmaradása számon is kérhető tehát az államon.

A kisebbségi állampolgárok közéletben való részvételi joga azt jelenti, hogy mint a 10. § mondja, egyesületeket, pártokat, egyéb társadalmi szervezeteket hozhatnak létre (mint bármely más csoport). Fontos e törvényben ezt leszögezni, mert az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról és az 1989. évi XXXIII. törvény a pártalakítási jogról is általános érvényű, kisebbségi és nem kisebbségi állampolgárok szervezetei közt nem tesz különbséget. S e paragrafus részletes kifejtésénél az említett törvények részletes rendelkezései az irányadók. (Például e szervezetek tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére, kizárólagos birtoklására, nem irányulhat bűncselekmény elkövetésére, mások jogainak megsértésére, gazdasági tevékenység céljára.) E kiegészítő törvények rendelkeznek a társadalmi szervezetek megalakításának, működésének szabályairól is.

A következő §-okban ún. kulturális jogok felsorolása következik, úgy mint a hagyományok, családi kapcsolatok, ünnepek ápolása, az egyházi szertartások anyanyelven történő lebonyolításának igénye (11. §); a névhasználat kérdései (12. §), anyanyelvi oktatásban és művelődésben való részvétel, illetve a kisebbségi voltával kapcsolatos személyi adatok védelme külön törvényben meghatározott módon (az 1992. évi LXIII.

törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról ún. különleges adatként határozza meg a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatokat, így csak akkor kezelhetők, ha az érintett írásban hozzájárult, annak kezelése nemzetközi egyezményen alapul, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés, vagy a bűnüldözés érdekében azt a törvény elrendeli, nyilvánosságra hozatalához is írásbeli engedély kell) (13. §); más országok kisebbségeivel, az anyanemzettel történő kapcsolattartás (14. §).

2. 4. A kisebbségek közösségi jogai

A III. Fejezetben a kisebbségek közösségi jogai fogalmazódnak meg. Nagy eredménye ez a törvénynek, hiszen a nemzetközi jogi szabályozás számos esetben nem tér ki a kollektív jogokra. Elterjedt az a nézet, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók közösségi problémáira is megoldást nyújt, ha az államok tiszteletben tartják az egyének általános emberi, polgári és kisebbségi jogait. E törvény álláspontja szerint viszont nem elégséges feltétele ez a hatékony kisebbségvédelemnek, ezért tér ki a kollektív jogok részletes ismertetésére is.

Az egyéniként felsorolt jogok közül mindazok, amelyek természetüknél fogva nem kizárólag személyhez fűződnek, értelemszerűen megilletik e személyek közösségeit is. (16. § – hagyományok, nyelv ápolása, tárgyi és szellemi kultúra megőrzése és gyarapítása; 17. § – társadalmi szervezetek és önkormányzatok létrehozása)

A 18. § szól a közszolgálati rádió és televízió-csatornák nemzetiségi műsor-készítő és sugárzó kötelességéről (ismét külön törvényre bízva a részletes szabályozást), s elismeri a kisebbségi közösségek jogait anyanyelvű (csak a kisebbség nyelvén), vagy anyanyelvi (kisebbségi és magyar nyelven) történő óvodai nevelés, alsó-, közép- és felsőfokú oktatás, kulturális és tudományos tevékenység feltételeinek, intézményhálózatának megteremtésére; nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésére (19. §).

A 20. § elismeri a kisebbségek országgyűlési képviselőkhöz való jogát (ismét csak külön törvényben meghatározott módon, mely törvény mindmáig várat magára). E formula kizárja olyan tanácsadó, véleményező testülettel való megoldását e kérdésnek, amelyre több országban ta-

lálható példa. Felállítja a Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának, illetve az Országgyűlési Biztos Hivatalának intézményét. (A részletes szabályozást az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény tartalmazza.) Az „ombudsman” feladata, hogy az alkotmányos és kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltassa és orvoslásuk érdekében általános, vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

2. 5. A kisebbségek önkormányzatai

A IV. Fejezet a kisebbségek önkormányzataival kapcsolatos szabályokat sorolja fel. A törvény előkészítése során felmerült, hogy a kisebbségek társadalmi szerveződéseinek lássák-e el az érdekképviseleti feladatokat, vagy önkormányzati keretek közt valósuljon-e meg az. Végül is az Alkotmány 68. § 4. bekezdéséből levonható jogot ismerte el a törvény a kisebbségi önkormányzatok létesítésére. Ott azonban nincs részletezve az önkormányzati működés formája, megalakulása, az államszervezet más részeivel való kapcsolata, s ezt a feladatot a kisebbségi törvény oldja meg. Legitim választáson alapuló, az általános választójogi elvek szerint (közvetlen és titkos, általános és egyenlő választójog) létrejövő, a kisebbséghez tartozó állampolgár döntését és érdekeit megjelenítő helyi kisebbségi önkormányzatok létrehozása volt a cél. Az önkormányzatok jogosítványai földrajzilag is behatárolhatók (az egyesületek területisége megkérdőjelezhető, s ugyanazon területen működők párhuzamosan is igényelhetnék e jogosítványokat).

A 21. § meghatározza a létrehozandó kisebbségi önkormányzatok szintjeit (helyi – községekben, városokban, illetve a főváros kerületeiben – és országos) és típusait (kisebbségi települési, közvetett módon, vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat). Ez utóbbi típusokat a 22. és 23. §-ok tárgyalják. A helyi önkormányzati választások szabályai szerint létrehozott települési önkormányzat – ha a települési képviselők több, mint felét azonos kisebbség jelöltjeként választották meg – ún. kisebbségi települési önkormányzatnak nyilváníthatja magát. Erre elsősorban ott nyílhat lehetőség, ahol jelentős lélekszámú, esetleg helyi többségben lévő kisebbségi csoport él.

Ha a helyi önkormányzati testület képviselőinek legalább 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, e képviselők legalább 3 fő, ún. közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthatnak (településenként egy kisebbség csak egyet!). Ebbe a képviselő-testület többi tagjának nem ad beleszólási jogot. A 23. § a közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat megalakítását az e törvény 64. §-ával módosított, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 51-54. §-ainak hatálya alá helyezi. E forma ott kedvez a kisebbségnek, ahol nem élnek olyan jelentős számban a településen, hogy a korábban említett önkormányzati formákat megalakíthassák. Az önkormányzat szervezeti felépítésére vonatkozóan csak azt mondja ki, hogy a testület maga választja meg vezetőit, illetve település nagyságonként meghatározza a testület létszámát.

A kisebbségi települési önkormányzatok tevékenységi köre értelemszerűen a települési önkormányzatéval azonos (25. §). A közjogi szabályozást illetően különbséget kell tenni, a helyi kisebbségi önkormányzatok és az országos kisebbségi önkormányzatok között. Ez utóbbiakra elsődleges szabályozást a kisebbségi törvény, míg az előzőekre a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései mérvadóak (24. §). Ám az abban meghatározott önkormányzati jogokhoz, feladatokhoz és hatáskörökhöz képest speciális jogokat állapít meg a kisebbségi törvény a kisebbségi települési önkormányzatok számára. A helyi kisebbségi önkormányzat megalakulása ezért nem jelentheti kettős, vagy többes közigazgatás kialakulását a településen, hiszen a települési, illetve a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörei nem azonosak – leszámítva a kisebbségi települési önkormányzatokat – az a kisebbségek érdekképviseletére, érdekvédelmére terjed ki, de nincs például államigazgatási hatósági jogkörük.

A 25. § kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati törvény 8. § 4. bekezdésére (a települési önkormányzat köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését) épül itt a 2. bekezdés elve, amikor kimondja, hogy a kisebbségi települési önkormányzat is köteles biztosítani az ott élő számszerű kisebbségben levő magyar lakosság, vagy más népcsoportok jogait. Ám ilyen esetben a kisebbségben lévő magyar lakoságnak nem ad jogot kisebbségi önkormányzat létrehozására.

A 26. § a kisebbségi érdekvédelem rendelkezésre álló eszközeit sorolja fel: a kisebbségi önkormányzat a kisebbség helyzetét érintő kérdésekben tájékoztatást kérhet a települési önkormányzattól, javaslatot tehet, intézkedést kezdeményezhet, kifogást tehet a sértő joggyakorlat, döntések ellen. A szabály garanciális értékét az adja, hogy a hatáskörrel rendelkező szerv vezetője 30 napon belül köteles érdemi választ adni. Ily módon e § – annak szakszerű és jogszerű gyakorlása esetén – az egyes közigazgatási döntések befolyásolásában játszhat fontos szerepet.

A 27. § a kisebbségi önkormányzat saját hatáskörébe tartozó tevékenységét részletezi – szervezeti és működési rend, név, jelképek, a kisebbség helyi ünnepeinek (és az egyéb jogszabályok kereti közt műemlékeinek, emlékhelyeinek, azok védelmének) meghatározása, költségvetés, forrásfelhasználás, intézményalapítás a helyi közoktatás, média, hagyományápolás és közművelődés területén, gazdasági célú szervezet alapítása, pályázat kiírás, ösztöndíj alapítás – ám csak a rendelkezésére álló források keretei között (továbbá más szervezetekkel történő kapcsolattartás a 30. §-ban). Természetesen mindenütt az egyéb törvényi rendelkezések keretei az irányadóak (pl. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. t., a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. t., a közművelődésről szóló 1976. évi V. t., a könyvtárakról szóló 1976. évi 15. sz. t. erejű rendelet, a muzeális emlékek védelméről szóló 1963. évi 9. sz. t. erejű rendelet, a gazdasági társaságokról szóló, többször módosított 1988. évi VI. t.). A törvény a feladatkörök meghatározásánál csak keretjellel szabályozást alkalmaz, azok megvalósítási módját a helyi adottságokat figyelembe véve az érintett kisebbségi önkormányzatokra bízza. Feladatai ellátására a települési önkormányzat köteles a kisebbségi önkormányzat használatába adandó vagyont meghatározni.

A 29. § a kisebbségi lakosságot (e minőségében) érintő települési önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban a helyi közoktatás, helyi média, hagyományápolás, kultúra és a nyelvhasználat kérdéskörében viszont egyetértési jogot ad a kisebbségi önkormányzatnak. Ez a jog gyakorlatilag azt jelenti, hogy az egyetértés, közös megegyezés hiányában meg sem lehet hozni ilyen döntéseket. A véleményezésre itt is 30 napos határidőt ad a törvény – ezúttal a kisebbségi önkormányzatnak – különben elveszti e jogát.

A következő egység a törvényben (a 31-39. §-ok között) az országos kisebbségi önkormányzatokról szól. Meghatározza a kisebbségi elektor fogalmát, az elektorok megválasztásának menetét, az országos önkormányzat megalakításának menetét, feladat és hatásköreit, amelyek tulajdonképpen az előzőekben említett jogosítványok országos – illetve mivel a kisebbségi önkormányzati rendszerből hiányzik a megyei és a regionális szint, e szintekre – történő kivetítése. Ezért ezeket itt nem részletezzük.

2. 6. A kisebbségek helyi szószólója

Az V. Fejezet a kisebbségek helyi szószólója intézményéről szól. E jogintézményt az Önkormányzati törvény 12. § 5. bekezdése határozza meg. Eszerint a helyi képviselők és polgármesterek általános választásakor a nemzeti és etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje a kisebbség helyi szószólójává válik (ha a településen nem alakult meg kisebbségi önkormányzat). Amennyiben a szószóló nem teljes jogú tagja a képviselő-testületnek, részt vehet annak ülésein a kisebbséget érintő napirendi pontok tárgyalásakor, de csak tanácskozási joggal rendelkezik. Vagyis informálódik a kisebbséget érintő ügyekről, de a döntéshozatalban nem vesz részt. Javaslatot tehet, felvilágosítást kérhet a kisebbséggel összefüggő ügyekben, arra 15 napon belül érdemi választ kell kapnia. A kisebbség jogait, kötelezettségeit, helyzetét befolyásoló intézkedés meghozatala előtt kötelezően ki kell kérni a szószóló véleményét.

2. 7. A kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatása

A VI. Fejezet 42. §-a meghatározza a Magyarországon elismert kisebbségi nyelvek körét. E feladatcsoport kapcsolódik leginkább a kisebbségi önkormányzatoknak szánt tevékenységi körhöz. A helyi kisebbségpolitika egyik legfontosabb feladata, területe az óvodai nevelés és az iskolai oktatás. Ennek igazodnia kell egyrészt a törvények (kisebbségi t., a közoktatásról szóló t.) által előírt kötelező normákhoz, másrészt a helyben jelentkező speciális igényekhez is. Ezért a törvény itt is csak keret jellegű szabályozást ad.

A törvény a gyermek szüleine, vagy gondviselőjére bízva annak eldöntését, magyar nyelvű, kétnyelvű, vagy anyanyelvű oktatást kívánnak-e igénybe venni (43. §). Ám míg a 3. bekezdés megengedő jellegű, a helyi lehetőségek figyelembe vételét hangsúlyozza, a 4. bekezdésben kötelező érvényű rendelkezés jelenik meg, amennyiben nyolc tanuló szülője, vagy törvényes képviselője kéri a kisebbségi osztály, vagy tanulócsoport elindítását.

A 44. § kimondja, hogy az említett kisebbségi oktatás finanszírozása az államot, illetve a helyi önkormányzatot terheli. Ezen tanulócsoportokban a 45. § előírja a kisebbségi népismeret, történelem, kultúra oktatását a kisebbségek identitástudatának erősítése érdekében. Fontos gondolat, hogy a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők.

A 46. § előírja, hogy a kisebbségi oktatásra irányuló igények összeírása, továbbá az oktatás megszervezése a települési, illetve a kisebbségi önkormányzatok feladata. Állami feladatként határozza meg viszont a kisebbségi oktatáshoz pedagógusok képzését, s az 50. § szerint a tankönyvek, oktatási segédanyagok biztosítását is, továbbá támogatja a tárgyi emlékek gyűjtését, a könyvkiadást, a törvények, közérdekű közlemények kisebbségi nyelven való közlését, az egyházak kisebbségi nyelven történő tevékenységét.

Mint láttuk a korábbiakban, a kisebbségi önkormányzat alapíthat oktatási intézményt, de a 47. § szerint át is vehet más szervtől illet. Ebben az esetben az állam garantálja, hogy az állami támogatás mértéke nem fog csökkenni, ám a kisebbségi önkormányzatnak is biztosítania kell az ott folyó oktatás elért színvonalát. Ez valószínűleg az állami támogatáson túl jelentős többletköltségeket ró majd a kisebbségi testületre.

A 48. § szerint a létrehozott kisebbségi oktatási intézményekben elsőként a kisebbséghez tartozók igényeit kell kielégíteni, a maradék helyekre vehetők fel más tanulók. Ezen intézményekben is kötelező a magyar nyelv oktatása, illetve a más népcsoportokhoz tartozók számára az anyanyelvi, vagy anyanyelvű oktatás biztosítása. A törvény 49. §-a pedig a közművelődési tevékenység folytatásáról ad útmutatást.

2. 8. *A nyelvhasználat*

A VII. Fejezet A nyelvhasználat kérdéskörét taglalja. Az 51. § először is leszögezi, hogy anyanyelvét bárki, bármikor és bárhol szabadon használhatja. Ám senkit nem kötelez jogszabály arra, hogy azt meg is értse, vagy annak érdekében tegyen valamit – kivéve a 2. bekezdésben felsorolt eseteket, vagyis a polgári és büntetőeljárások, a közigazgatási eljárások során. Itt a törvény ismét a kapcsolódó más jogszabályokra épít. A Polgári perrendtartás (1952. évi III. törvény) kimondja, hogy a bírósági perek során mindenki anyanyelvét használhatja (8. § 2. bekezdés), melyhez a 184. § még hozzáteszi, ha valaki nem tud magyarul, tolmácsot kell alkalmazni az eljárás során. Hasonlóan fogalmaz a Büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény és az Államigazgatásról szóló 1957. évi IV. törvény vonatkozó alapelvei, a Bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény is. A kisebbségi törvény szerint az anyanyelv használatának feltételeit az állam biztosítani köteles.

Az 52. § a kisebbségi nyelv használatának jogát az Országgyűlésben, illetve a helyi önkormányzat ülésein is rögzíti, ilyen esetekben a felszólalás magyar nyelvű szövegét a jegyzőkönyvekhez csatolni kell.

A kisebbség igénye szerint biztosítani kell az önkormányzati rendeletek, hirdetmények közzétételét, a különböző nyomtatványok hozzáférhetőségét, a helység és utcanevek, közintézmények névtábláinak kihelyezését a kisebbség nyelvén is (54. §).

2. 9. *A kisebbségek támogatása, a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása, vagyona*

A VIII. Fejezetben az állam kötelezettségvállalását rögzíti, hogy a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben kiegészítő normatív támogatást nyújt a kisebbségi óvodai neveléshez, iskolai oktatáshoz. A kisebbségi szervezeteknek a támogatását az Országgyűlés döntési kompetenciájába adja az 55. §. Továbbá intézkedik a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Alap létrehozásáról, melynek forrása a központi költségvetés, feladata a kisebbségi érdekű tevékenységek támogatása. A

további egységek ennek részletes szabályozását, illetve a kisebbségi szervezetek egyéb forrásait taglalják.

Majd a kisebbségi önkormányzatok vagyonáról szól a törvény. Az 58. § rögzíti azok gazdálkodási forrásait: állami költségvetési hozzájárulás, települési és megyei önkormányzat hozzájárulása, saját bevételek, támogatások, adományok, vagyontárgyaik hozadéka. Ezek csak a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó speciális szabályok, kiindulási alapnak itt is az Önkormányzati törvény számít. Az 59. § rendelkezik az országos önkormányzatok részére átadandó vagyonról, a helyi önkormányzatok tekintetében azonban elég általánosan fogalmaz, a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges vagyont kell a települési önkormányzatnak számukra biztosítani.

2. 10. Záró rendelkezések

A IX. Fejezet 61. §-a sorolja fel, mely népcsoportok minősülnek hivatalosan Magyarországon az 1. §-ból kiindulva nemzeti és etnikai kisebbségnek. A felsorolás nyitott, lehetőséget nyújt arra, hogy amennyiben a feltételeknek megfelelnek, más népcsoportok is kérvényezzék elismerésüket. Ennek módjáról is rendelkezik a 2. bekezdés.

3. Összegzés

Mint láttuk a magyar kisebbségi törvény keret-jellegű szabályozást valósít meg. A téma szerteágazó volta valószínűleg nem is tette volna lehetővé egy részletekbe menő, a kisebbségvédelem összes területét tisztán szabályozó törvény megalkotását. Kritikusai szerint ez nem is törvény, sokkal inkább egy deklaráció. Csak a kiegészítő, a kisebbségi jogok érvényesülésének egyes részterületeit lefedő jogszabályokkal együtt értelmezhető. A szövegben 25 helyen fordul elő, hogy az adott problémakört külön törvény szabályozza.

A törvény más nemzeti kisebbségekkel azonos státusúnak ismerte végre el a cigány népeiséget is. Rögtön ebből fakad egy újabb probléma. A Magyarországon élő különböző nemzetiségi csoportok eltérő élethelyzete, egzisztenciális és társadalmi státusa, eltérő kvalifikáltsági, integrált-

sági foka miatt képes-e ez a törvény megvalósítani az egyenjogúság elvét, egyaránt gyakorolható jogokat ad-e az egyes nemzeti kisebbségeknek. Azt mondhatjuk, a törvény által biztosított jogokat az integráltabb kisebbségi csoportok tudják pozitívan megélni.

A helyi kisebbségi önkormányzatokat alárendelték a települési önkormányzatoknak, ezektől és a központi kormányzattól függnék anyagilag.

A kisebbségi önkormányzatok jogosítványait főleg a kulturális autonómia megvalósításának területén kívánták megerősíteni.

Mindamellettt a nemzeti és etnikai kisebbségek védelméről szóló törvény csak a törvényes kereteit adhatja meg a kisebbségvédelemnek. Más kérdés, hogyan tudnak a kisebbségek e jogosítványokkal élni, s érdekeiknek a törvény alapján érvényt szerezni.

A törvényben foglalt intézkedések végrehajtásának, s a jogok kibontakoztatásának feltétele, hogy az adott település rendelkezzen anyagi – és legalább annyira szellemi – javakkal. Ez ma sajnos sok helyütt nincs meg, s talán leginkább éppen a cigány népesség által leginkább lakott településeken. A jogok érvényesítése a lefektetett jogszabályokon túl legalább annyira múlik a kisebbség helyi közösségein, s azok megbízott képviselőin is.

Tapasztalataink azt mutatják, hogy éppen a leghátrányosabb helyzetben lévő kistelepülésekre a civil szféra, a társadalmi szervezetek és a kisebbségi politikai érdekképviselő, érdekvérvényesítés rendszerének erősen hiányos volta jellemző, különösen a cigányság vonatkozásában. A lakosság meglehetősen passzívnak, megosztottnak, szervezetlennak tűnik sok településen.

Az egyik legfőbb problémát abban látjuk, hogy a cigányság szervezetsége, érdekartikulációs és érdekvérvényesítési lehetősége és képessége igen alacsony szintű. Hiányoznak, vagy csak formális jogosítvánnyal rendelkeznek a helyi cigány szervezetek. Ennek okai többek között a cigány közösségekben is kereshetők, amelyek nem tudják magukat megszervezni.

A cigányság egyelőre távolról sem egyenrangú partner a politikai életben. Ha képviselőik alacsonyabban iskolázottak, gyengébben képzetek, mint a nem cigány átlag, szervezett segítséget kéne kapniuk például a pályázatok megfogalmazásában, megírásában, a gazdálkodási, vagy egyéb

ismeretek elsajátításában, amit sok esetben a települési önkormányzatoktól nem remélhetnek. Gyakran felmerül az információs és a döntési folyamatokból való kizárásuk, ami gyanakvásokat szül, illetve erősít, ahelyett, hogy a „lakópolgári” öntudatot és az együttműködési készséget növelné a kisebbség és a többség, kisebbségi önkormányzat és a település vezetése között.

Erősíteni kellene a kapcsolatokat a települési önkormányzat és a cigányság között, fontos az információáramlás hatékonyságának növelése, a hivatal tevékenységébe való betekintés, a bizalmatlanság mérséklésére irányuló pontos tájékoztatás érdekében.

Megfigyelhető, hogy a tenni akaró kisebbségi önkormányzat egyik oldalról a többségi társadalom ellenállásába ütközik. Másik oldalról pedig gyakran a cigány közösség visszahúzó ereje érvényesül, innen is rendszeres támadások érik.

IRODALOM

Bodáné Pálok Judit – Cseresznyés János – Vánkosné Tímár Éva: A kisebbségek jogai Magyarországon. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.*

Kisebbségi kódex – Jogszabálygyűjtemény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Auktor Könyvkiadó, Budapest, 1995.*

1964. évi 11. t. e. rend. – az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről

1972. évi IV. t. – a bíróságokról

1976. évi V. t. – a közművelődésről

1978. évi IV. t. – a Büntető Törvénykönyvről

5/1978. (XII.12.) KM rendelet – a könyvtári rendszer szervezéséről és működéséről

1982. évi 17. t. e. rend. – az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről

71/1989. (VII.4.) MT rendelet – a magyarországi hivatalos földrajzi nevekről

9/1989. (IV.30.) MM rendelet – a művelődési intézmények nevééről, elnevezéséről és névhasználatáról

1990 évi LXIV. t. – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

1990 évi LXV. t. – a helyi önkormányzatokról

34/1990. (VIII. 30.) Kormányrendelet – a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalról

1068/1990. (IV.12.) MT határozat – a kisebbségpolitikai célokat szolgáló alapítványok létesítéséről

1991. évi XX. t. – a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről

1992. évi LXIII. t. – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

1992. évi XXII. t. – a Munka Törvénykönyvéről

1012/1992. (III.11.) Kormányhatározat – a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának és művelődésének helyzetéről és fejlesztésének feladatairól

1993. évi XXXI. t. – az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1993 évi LXXIX. t. – a közoktatásról

1993 évi LXXVII. t. – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

1993 évi LXXX. t. – a felsőoktatásról

110/1993. (VII. 30.) Kormányrendelet – a nem kereskedelmi, helyi rádió- és televízióműsört készítő és közlő stúdiók alapításának engedélyezéséről

31/1994. (III. 12.) Kormányrendelet – a Nemzeti alaptanterv Tantervi alapelveinek kiadásáról

3/1994. (III. 29.) MKM rendelet – a tankerületi oktatásügyi központokról

1996. évi 15. t. e. rend. – a könyvtárakról