

Dr. Sipos Kinga Ágnes<sup>1</sup>

## JOGI BIZTOSÍTÉKOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK TÚLÉLÉSÉRE

**Kardos Gábor: Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák. Gondolat, 2007**

### Bevezető

**D**r. Kardos Gábor jogász, állam- és jogtudományi doktor. 1980-ban doktorált az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, 1985 óta ugyanott, a Nemzetközi Jogi Tanszéken habilitált egyetemi docens, jelenleg tanszékvezetői státusban. Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának tagja. 1995–1998 között az Ombudsmani Hivatal konzulense. 1998–2001 között az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány (INDOK) munkatársa.

Írásai: *Emberi jogok egy új korszak határán* (1995); *Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok?* (1996); *Európai közjog és politika* (Szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás, 2003); *Emberi jogok* (Szerk. Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila, 2003); *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi védelmének egyes kérdései* (2003); *A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága* (2003); *Az alapvető jogok európai védelme* (2004).

### Előszó

Recenzióm alapját képező mű (*Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*)<sup>2</sup> Kardos Gábor szintézis-alkotása – irodalmi szakszóval élve –, mely összefoglalja mindazt tömören, amit a kisebbségekről az évek során a nemzeti és nemzetközi jogalkotás megfogalmazott. A címnek megfelelően, a szerző nem áll meg a kisebbségi konfliktusok feltárásának szintjén, hanem elemzi a már létező, úgynevezett jogszabályi garanciákat is, sőt ezen túllépve, javaslatait is leírja a jobb, igazságosabb kisebbségi jogvédelem megvalósulása érdekében.

A mű tíz fejezete a következőképpen alkot egy egységes egészet: Az első fejezetben a szerző a közép- és kelet-európai kisebbségi konfliktusokkal indít, azok okait keresi, majd külön fejezetben – a másodikban – a nemzeti kisebbségek biztonsági

kérdésként való felfogására tér ki. A harmadik fejezet az Identitás és regisztráció címet viseli, mely e terület hiányosságait tárja föl. Majd a negyedik fejezetben arra a kérdésre keresi a választ, hogy vajon a kisebbségeknek van-e joguk az önrendelkezésre a nemzetközi jog alapján. Ezt követően konkrét intézmények viszonyát, kapcsolatát elemzi az egyes fejezetekben. Így az ötödikben az ENSZ és a nemzeti kisebbségi kérdés az alaptéma, a hatodik fejezetben az EBESZ kisebbségi normái, valamint az Európai Tanács Keretegyezményének rendelkezései kapnak hangot. Majd az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájáról szól a hetedik fejezetben. A nyolcadik fejezetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának kisebbségi ügyekben hozott ítéleteit elemzi és kitér a Beneš-dekrétumok rendelkezéseire és ezek következményeire, felhíva a figyelmet a strasbourgi bíróság hatásköri hiányosságaira. Az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájáról a kilencedik fejezetben szól. És az utolsó, tizedik fejezetben az anyaállamok szerepéről tesz említést, kifejezve ama bizalmát, hogy a nemzeti kisebbségeket illetően ez az az intézmény, amely tényleges védelmet tud(na) biztosítani a rokon kisebbségei számára.

## I. fejezet

Kardos Gábor Közép- és Kelet-Európa kisebbségi konfliktusainak okait keresi e fejezetben. Véleménye szerint a hidegháború befejeződését követően egyértelművé vált az a tény, hogy a „történelem végével” a világ nem lett kevésbé konfliktusos. Ugyanazon feszültségek árnyékolják be a kelet–nyugat kapcsolatait, mint amelyek korábban katonai háborúkhöz vezettek. Ezen feszültségek viszont a hidegháború elmúltával már nem katonai támadásokban nyilvánultak meg, hanem humanitárius fenyegetésként jelentkeztek<sup>3</sup>. Az ilyen problémák tehát továbbra is napirenden tartották azt a kérdést, hogy a nemzetközi intézmények hogyan és milyen mértékben vegyenek részt a közép- és kelet-európai kis népek konfliktusainak rendezésében. Egyik ilyen törekvésnek minősül a biztonságpolitikai (NATO) és a gazdasági (EU) garanciákat nyújtó intézmények közül azon feltételrendszer, mely szerint a csatlakozni kívánó államok már a belépéskor konfliktuskezelésre szolgáló együttműködési kerettel, valamint kétoldalú szerződésekkel rendelkezzenek a nemzeti, etnikai feszültségek feloldására.

Abból kiindulva, hogy a problémákat akkor tudjuk megoldani, ha tudjuk annak okait, a szerző is előbb az etnikai konfliktusok okait próbálja megfogalmazni. A következőket sorolja föl:

- ha a lakosság, mely modernizáción megy át, heterogén összetételű;
- ha a modernizáció folyamatai kiélezik az etnikumok közötti versenyt;
- ha a kulturális elitnek „elképzelt közösségeket” találnak ki, amelyeket fegyverként használnak a „másikkal” szemben;

– ha a világgpiac lehetőséget teremt az államon belüli területei egység számára, hogy valamilyen formában saját kormányzata legyen.<sup>4</sup>

Mindezen okok mellett a szerző hozzáfűzi, hogy megítélése szerint Közép- és Kelet-Európában a sajátos történelmi körülmények által meghatározott államfejlődés és nemzetérzület eredményezte az etnikai közösségek közötti feszült állapotot.

Megfontolásra általános elveket ajánl – arra alapozva, hogy igen bonyolult problémák megoldására legegyszerűbb valamiféle általános szentenciákat keresni –, melyektől ténylegesen reméli, hogy azok segítséget nyújthatnak a kelet-közép-európai etnikai konfliktusok kezeléséhez. Ilyenek:

*1. Legyünk óvatosak a történelemmel!*

Itt két visszaélési formára hívja fel a figyelmet. Az egyik forma, ha a konfliktusban álló felek a múltnak csak azon eseményeit idézik föl, amelyek az ő álláspontjukat igazolják. A másik pedig az, amikor a szembenállók a múlt gondosan kiválogatott eseményeit *jelenlegi* magatartásuk igazolására kívánják felhasználni.

*2. A demokrácia önmagában nem oldja meg az etnikai konfliktusokat!*

A kisebbségi problémák számára nem jelentenek megoldást a Közép- és Kelet-Európában többségi uralomként értelmezett demokráciák, ugyanis szükség van ezen uralmak korlátozására abban az értelemben, hogy a kisebbségek jogait a jogállami intézményrendszer garantálja.

*3. Ne reméljünk mindent az államtól!*

A kisebbségeknek minden okuk megvan arra, hogy féljenek a többségi államapparátustól, hiszen az sosem törekedett egyensúlyt teremteni a többség érdekei és a kisebbség jogai között. A kompromisszum elve is hatályon kívül volt. Arról nem is szólva, hogy a többségi állam hajlamos nemzetbiztonsági kockázatnak tekinteni a kisebbség létét, ezért asszimilációra törekszik. További probléma, hogy a kisebbségek saját nevelési és kulturális intézményeinek finanszírozását is a többségi államtól várják, ami újabb feszültségre ad okot. Az viszont a többségi állam számára még mindig a kedvezőbb megoldás, hogy a kisebbségek a központi költségvetéstől függenek, mint az, hogy a kisebbségi civil társadalmi intézményeknek, egyházaknak tulajdont adjon, vagy jogi lehetőséget teremtsen a helyi adózásból való részesedésre.

Az etnikai konfliktusok békés rendezésére egy országon belül a megoldást mégis a belső intézmények létrehozásában látja Kardos Gábor, melynek különféle formái lehetnek: 1. etnikai alapú föderalizmus, melyben viszont az állam szétesésétől tartanak; 2. az arányos képviselaten, a koalíciós kormányzáson alapuló konzociacionális megoldás, amely politikai bizalmat és együttműködési készséget feltételez; 3. az általános és tényleges területi decentralizáció, mely alapján a kisebbségi közösségnek lehetősége van a helyi többség birtokában az igazgatási szervek irányítására. Továbbá 4. megoldási mód lehet a kisebbségi területi autonómia.

A felsorolt megoldások ideálisaknak tűnnek, és ténylegesen biztosítanak az etnikai kisebbségek számára a fennmaradást nyelvi, kulturális, vallási sokszínűségükkel együtt. Ehhez viszont nemcsak zavartalan fejlődésre van szükség, hanem a kisebbségi igények demokratikus eszközökkel való folyamatos napirenden tartására is. Egy félelmet is megfogalmaz Kardos Gábor a fejezet záró gondolataképpen, hogy vajon az autonómia előfeltételi megteremtésének, a többségi politikai érettség létrejöttének ideje jön-e el korábban, vagy egyes kisebbségi közösségek kerülnek olyan helyzetbe előbb, amelyben már aligha lehet rá reális igényük.

## II. fejezet

A nemzeti kisebbségek biztonsági kockázatnak való felfogás elemzésének külön fejezetet szentel a szerző, mely által tulajdonképpen csak azt szeretné nyomatékosítani, amit már korábban is megfogalmazott.

A biztonságot hagyományosan vagy külpolitikai kérdésként – katonai-diplomáciai ügyként – vagy, a politikai pluralizmust kizáró államokban, a kormány valódi vagy feltételezett ellenzékével szembeni hatósági fellépés összefüggésében értelmezték. A XX. század végén – a hidegháború elmúltával – a biztonság fent említett felfogása háttérbe szorul, és más – már korábban is ismert – fenyegetések értékelődtek fel, mint a terrorizmus, az ember okozta humanitárius katasztrófák elől menekülők áradata, valamint a nemzeti vagy etnikai kisebbségek<sup>5</sup> konfliktusai.

Ezen utóbbiban is feltételezett egzisztenciális fenyegetettséget látnak a többségi államok. Szerintük egzisztenciális fenyegetést jelentenek a *nyelvi kulturális jogok* – amelyeket a nemzeti kisebbségek saját nyelvük, kultúrájuk, vallásuk megőrzése érdekében harcolnak ki maguknak, hiszen egy alapfokú anyanyelvi oktatás megléte tükrözi azt a tényt, hogy az adott országban egy eltérő kultúrának létjogosultsága van. Nem beszélve arról, hogy minél magasabb oktatási formáról van szó, annál fenyegetőbb a többségi kulturális dominanciára nézve. Fenyegetést jelent a *kisebbségek politikai jogai*, mely keretében nemzetiségi pártokat hozhatnak létre, sőt, bizonyos konstellációban a kormányba is bekerülhetnek, és ezzel az állam bomlasztását idéznék elő. Ezek cáfolására idézi a szerző Will Kymlickát, aki a területi autonómia és az etnikai föderáció mellett érvelve rámutat: „*mivel az állami intézmények a többségnek kedveznek nyelvben és sok egyéb dologban, a sajátos politikai státust biztosító jogok csupán kiegyenlítik ezt a hátrányt, de nem sértik az egyenlőséget, és valójában inkább erősítik az állampolgári összetartozást.*”<sup>6</sup>

A nyelvi és politikai jogok biztosításán túlmutat a területi autonómia, az etnikai alapú föderáció és a kiválás lehetősége. Ezeket elemezve jut arra a következtetésre Kardos Gábor, hogy az autonómia vagy az etnikai föderalizmus csak akkor tudja megakadályozni a kiválást, ha engedélyezi azt. Vagyis, ha jelentős jogokat biztosítanak a

kisebbségek számára demokratikus keretekben a kiválásra, valójában csak ez tud védeltséget biztosítani a szeparatizmussal szemben. Tehát ahhoz, hogy a többség megszabaduljon a biztonsági csapdából, fokozott kockázatot kell vállalnia. Csupán így kerülhet át a kisebbségi kérdés a „biztonsági dobozból” az „igazságosság dobozába”.<sup>7</sup> Hiszen csak egy önmagát biztonságban érző, létében nem fenyegetett népcsoport tud lojális lenni az állammal szemben, és ennél fogva nem fog elszakadásra törekedni.<sup>8</sup>

### III. fejezet

Az identitás és a regisztráció kérdéskörét azért tárgyalja együtt a szerző ebben a fejezetben, mert ezek logikai egységet alkotnak elméletben és gyakorlatban is. Az identitás szabad választásának joga elidegeníthetetlen jog – ezt mondja ki a kisebbségek védelméről szóló 1993. évi LXXXVII. törvény –, mely jog bizalomra épül. Ezzel a bizalmi tényezővel éltek vissza a kisebbségi önkormányzatok megválasztása kapcsán, és jött létre az etnokorrupció jelensége: olyan településeken jöttek létre bizonyos kisebbségi önkormányzatok, ahol hírét sem hallották az adott minoritásnak. Ez és a kisebbségi önkormányzati rendszer egyéb problémái is szükségessé tették a törvény módosítását, melyre több lehetőség kínálkozott: 1. a kisebbségi identitás regisztrálása, melynek megfelelően gyakorolhatóak, élvezhetőek az őket megillető jogok. 2. regisztrációs bizottságok létrehozása, amelyek szigorú eljárás során vizsgálják meg az önmeghatározást; ezt viszont csupán a kisebbségi önkormányzatok választása kérdésében. Ezek viszont túl magas politikai jelentéssel bírtak volna. Így született meg a törvényben is bekerült rendelkezés a „puha regisztrációról”, mely csupán egyszerű nyilatkozatot vár el a kisebbségi önkormányzati választójog ellenében. Emellett szigorú adatvédelmi garanciát is előír a módosítás, hogy a regisztráció csupán erre acélra használható.

### IV. fejezet

A fejezet a kisebbségi autonómia, valamint a kisebbség önrendelkezési jogát a nemzetközi jogirányából közelíti meg.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (1994-től Szervezet, EBESZ) munkásságát elemezve találunk vonatkozásokat a kisebbségek autonómiáját illetően. Ilyen az 1991-ben elfogadott koppenhágai értekezlet dokumentuma, amely viszont nagyon körmönfontan fogalmaz a kisebbségi autonómiával kapcsolatban: *„a részt vevő államok tudomásul veszik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitása előmozdítására szolgáló erőfeszítéseket azáltal, hogy az érintett állam politikájával összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatásokat hozzanak létre, amelyek megfelelnek az ilyen kisebbségek specifikus történelmi és területi körül-*

*ményeinek.*”<sup>9</sup> E szöveg legfőbb érdeme, hogy az autonómiát a kisebbségi identitás megőrzésének egyik eszközeként ismeri el. Az 1991-ben elfogadott Genfi Jelentés IV. fejezete egy egész listát tartalmaz a kisebbségek helyi és autonóm öngazgatásáról ugyan, de e „genfi bevásárló-listáról” az európai államok azonban keveset „vásároltak”, ha igen, akkor sem a kisebbségek autonóm igazgatását.

1993-ban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201. számú ajánlásának 11. cikkében meghatározza a kisebbségi autonómiához való jogot: „Azokban a régiókban, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezeknek a személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi s területi helyzetüknek megfelelő és az állam jogrendszerével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státussal rendelkezzenek.” – melyet eredetileg az Emberi Jogok Európai Egyezménye kiegészítő jegyzőkönyvének készült, de ezt a mai napig nem fogadtak el. A szerző indoklása szerint azért nem kerülhetett sor a fent említett ajánlás elfogadására, mert az egyrészt túl pontosan határoz meg mindent, és a pontosság e szintjén egy nemzetközi norma nehezen vihető át a nemzeti szabályozásba. Másrészt meg nem tisztáz több bizonytalan elemet, mint például, hogy hogyan lehet megállapítani a helyi többséget, hogyan kell érteni a nemzeti kisebbség fogalmát, illetve, hogy ezen kérdésekkel kapcsolatosan benyújtott panaszokat az Emberi Jogok Európai Bírósága hivatott-e eljárni.

A népek önrendelkezési jogát az ENSZ két emberi jogi egyezségokmánya – *Polgári és Politikai Jogok*, illetve a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya* – 1. cikkében deklarálja, viszont továbbra is kérdéses marad, hogy a *kisebbségi népeknek* van-e önrendelkezési joga. Az tény, hogy mindkét Egyezségokmány értelmében megkülönböztethetjük az önrendelkezési jog külső és belső oldalát. Míg a belső önrendelkezés alapján a kisebbségi intézményeknek saját hatáskörük, döntéshozatali joguk van a demokratikus politikai élet keretében, addig a külső oldal ezen túlmenően az államtól való függetlenséget is feltételezi. Vagyis, az autonómia esetén a legnagyobb az önrendelkezés belső oldalának gyakorlása.

Kardos Gábor szerint az európai államok felében létezik valamilyen autonómia, melyek nemzetközi mintául szolgálhatnak más államok részére, hogy meghatározott nagyságú közösségek milyen megoldást értek el a központi kormányzattal tárgyalva. Ezen minták közül legsikeresebbnek számít Dél-Tirol ügye, ahol is sikerült kiharcolniuk az autonómiát.

## V. fejezet

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) létrejötte óta tanúsít tartózkodó magatartást a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló jogalkotásban. Ezt bizonyítja a világháborúk előtt és után aláírt olyan békeszerződések, amelyek tartalmaznak ugyan ki-

sebbségvédő rendelkezéseket is, viszont ezek alapján a Népszövetséghez, illetve Állandó Nemzetközi Bírósághoz tett panaszok elbírálását egy bürokratikus, hierarchikus rendszerben végezték, mely eljárások során a döntésre jogosult bizottság leggyakrabban elfogadta a bepanaszolt állam álláspontját. Sőt sok panasz még csak a bizottság elé sem kerülhetett, mert azokat már a benyújtás után elutasították, vagy mert nem álltak összhangban az alapjukat képező szerződéssel, vagy mert névtelenek voltak, vagy mert durva kifejezéseket használtak, vagy mert rontották a kisebbség és az állam viszonyát.

Gyakorlatilag megállapítható – amit az Alapokmány is hitelesít –, hogy az ENSZ számára az általános emberi jogok diszkriminációmentes garantálása kellő jogvédelmet nyújt a nemzeti kisebbségeknek is, ezért nem kell külön kisebbségvédelemről beszélni.

A fordulópontot az 1966-ban aláírt és 1976-ban hatályba lépett *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány* 27. cikke jelentette, mely a következőképpen rögzíti a kisebbségi jogokat: „*Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kulturális életük legyen, hogy vallják és gyakorolják saját vallásukat, vagy hogy saját nyelvüket használják.*”

A szerző szerint e cikk meglehetősen szűkszavúan fogalmazza meg a kisebbségi jogokat, hiszen többek között nem tisztázza azt sem, hogy a magánéleti nyelvhasználaton túl védi-e a közéleti nyelvhasználatot is. Továbbá olyan kérdéseket hagy nyitva, hogy a benne foglalt jogok érvényesítése csupán azon államok kötelezettsége-e, amelyeknek területén a megnevezett kisebbségek élnek? Vajon joguk van-e az államoknak dönteni abban, hogy létezik-e területükön egyik vagy másik kisebbség? Ez utóbbi kérdést az Állandó Nemzetközi Bíróság válaszolja meg, amikor kimondta, hogy a közösségek létezése tény, és nem jogi kérdés. Ugyanezt erősíti meg az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 27. cikkhez fűzött – nem kötelező – általános kommentárjában, hogy a kisebbségek létét objektív kritériumok alapján kell megítélni, és az államnak nincs joga azt felülbírálni.<sup>10</sup>

A megváltozott légkör eredményeképpen – hogy a kisebbségi kérdéssel is foglalkozni kellene – 1992 decemberében fogadta el a Közgyűlés a határozatot, amely tartalmazza a *Nyilatkozatot*<sup>11</sup>. E *Nyilatkozat* a 27. cikk hiányosságait hivatott kiegészíteni. Ilyen: az állam részéről pozitív intézkedések megtétele a saját területükön élő kisebbségek jogainak biztosítása jegyében (1. cikk); a kisebbségi jogok gyakorlása nem korlátozható a magánéletre (2. cikk 1. bekezdés); részvételi jog a kulturális, a vallási, a társadalmi, a gazdasági életben és a közéletben (2. bek.); a kisebbségi személyeknek azon joga, hogy egyesületeket hozhatnak létre (3. bek.); továbbá kapcsolatot tarthatnak fent közösségükön elül, illetve az anyaország állampolgáraival is (4. cikk).

A 4. bekezdés viszont hozzáteszi, hogy a *Nyilatkozat* nem értelmezhető az ENSZ Alapokmány céljaival és elveivel szemben, elsősorban az államok szuverén egyenlősége, területi sérthetlensége és politikai függetlensége terhére. Kardos Gábor véleménye szerint a *Nyilatkozat* az Egyezségokmány 27. cikkéhez képest előrelépésnek számít az ENSZ kisebbségvédelmi politikájában, annak ellenére, hogy megfogalmazása minimalista stílusú, hiszen hiányzik belőle a hivatali nyelvhasználati jogokról, a vallási speciális jogokról stb. való rendelkezés. Viszont tény, hogy a *Nyilatkozat* megszületése – nem kötelező jellege ellenére – az ENSZ és tagállamai számára egy viszonylag használható mércét jelentő iránymutatás a kisebbségvédelem terén.

## VI. fejezet

A IV. fejezet folytatásaképpen, Kardos Gábor az EBESZ humanitárius dimenzió keretében végzett munkásságát részletezi kiemelve bizonyos rendelkezéseket a Helsin ki, Madridi, Bécsi, valamint a Koppenhágai Záródokumentumokból. Mindezt teszi abból a célból, hogy az Európai Tanács által elfogadott *Keretegyezményben* (1993) összefoglalja azokat a nemzetközi jogilag nem kötelező kisebbségi szabályokat, amelyeket az európai államok szerződési formában vállalni tudnak. Így megszületik az első többoldalú, nemzetközi jogilag kötelező eszköz, amely teljes egészében a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozik. Főbb jellemzői:

1. Programnormákat tartalmaz, amelyek nem alkalmazhatóak közvetlen módon – nem self-executing jellegűek – , hanem végrehajtási intézkedésekre van szükség, amelyeket az egyes államok diszkrecionális hatalmuknál fogva maguk határozhatnak meg.
2. Alapelveket mond ki, mely keretet a részes államok saját kisebbségi politikájuknak megfelelően tölt ki.<sup>12</sup>
3. Hiányzik a nemzeti kisebbségi meghatározás.
4. A végrehajtás ellenőrzése nem teszi lehetővé a panaszjogot; ez időszakos ellenőrzések útján történik.

Kiemelten és részletesen a fent említett 4). ponttal foglalkozik, vagyis azzal, hogy hogyan valósul meg a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzése. Ez az ellenőrzés tulajdonképpen egy időszakos jelentéstételi eljárást takar, mely során a részes államok öt évenként jelentést terjesztenek elő a Miniszteri Bizottság fele. A Miniszteri Bizottság értékeli ezeket, öt munkájában a 12-18 tagú független, pártatlan és egyéni képességeik alapján a testületbe került szakértőkből álló Tanácsadó Bizottság segíti. A Tanácsadó Bizottság véleménye kialakítása során a jelentésen kívül más forrásokat is felhasználhat, így például külső szakértőt vonhat be az eljárásba, vagy ellátogathat



a részes államba, ahol a kisebbségi civil társadalommal is találkozhat. Az így meghozott véleménye, melyet a Miniszteri Bizottság mindig elfogad, tulajdonképpen politikai jellegű, hiszen a testület nem állapítja meg az egyezmény megsértését.

Kardos Gábor úgy véli, hogy a végrehajtás feletti ellenőrzés, bármennyire is formális szankciók nélküli nemzetközi felülvizsgálatról is legyen szó – tükröt tart a vizsgált állam elé –, hatással van a részes államok presztízsére. Bár a nemzetközi szabályozás sohasem veheti át a belső alkotmányos garanciák szerepét, és nem képes megoldani a kisebbségvédelem problémáját, mégis elmondható róla, hogy jó irányba tereli az államok kisebbségpolitikáját.

## VII. fejezet

Kardos Gábor a kisebbségi nyelvek védelmét szolgáló *Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájáról* egy teljes fejezetben nyilatkozik, kiemelve ennek fontosságát azért is, mert a korábbi szabályozások hiányosak voltak a kisebbségi nyelvhasználat védelme tekintetében. (A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke, mely nem részletezi, hogy a kisebbségi személyek nyelvhasználata kiterjed-e a közéletre is. Vagy az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény pedig kibúvókat rejteget, melyek alapján az aláíró államok a kisebbségi nyelvek tanulására tulajdonképpen semmilyen kötelezettséget se vállaljanak.)

Ekkor érett meg az idő arra, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlására az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája – mely az Európa Tanács egyik szerve – kidolgozza a Nyelvi Charta szövegét. A Miniszteri Bizottsági elfogadása után (1992), valamint a megerősítő öt szavazat során a Charta 1998-ban lépett hatályba, melynek tárgyát nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik jelentik, hanem az európai kultúra veszélyeztetett kisebbségi vagy regionális nyelvei képezik, amelyek részei az európai kulturális örökségnek.

A Charta II. és III. fejezetének rendelkezéseit emeli ki a szerző. Míg a II. fejezet egy úgynevezett alacsonyabb védelmet biztosító szintet állapít meg, amelyet viszont valamennyi regionális és kisebbségi nyelvre alkalmazni kell minden részes államnak, addig a III. rész egy magasabb szintű védelemről szóló részletest szabályozást tartalmaz, melynek alkalmazása tekintetében a részes államoknak választási lehetőségük van. Ennek keretében a részes államok maguk dönthetik el, hogy mely nyelv számára kívánják a III. rész szerinti védelmet garantálni, és azt is, hogy területük mely részére vonatkozóan. Viszont, amennyiben valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet magasabb szintű védelem alá szerettek volna helyezni, az a III. rész minimum 35 bekezdésének vagy pontjának teljesítését követelte meg. Ezekből a legszerényebb összeállítás is meglehetősen drága kötelezettségvállalást jelenthetett az államok részére.

A Charta alapító atyái szerint közvetlenül alkalmazható, azaz self-executing jellegű nemzetközi szerződés, kivételt képeznek viszont azok a pontatlanabb megfogalmazású rendelkezések, amelyek mégis megkívánják a részes államok felőli cselekvést.

Végrehajtásának ellenőrzését tekintve, a Nyelvi Charta kimondja, hogy hatálybalépését követő első évben, majd ezt követően háromévenként jelentést kell készíteniük a részes államoknak. E jelentéseket részes államok egy-egy tagjából álló, független szakértői testület vizsgálja meg, amely azzal kapcsolatos újabb jelentéseket és ajánlásokat készít, amelyeket az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kell elfogadnia. Tulajdonképpen ez hasonló ellenőrzési folyamat, mint a Keretegyezmény során elvégzett felülvizsgálat, azzal a különbséggel, hogy míg a Keretegyezmény során a Politikai Tanácsadó Bizottság, amely a Miniszteri Bizottság értékelését segíti – politikai tanácsot adhat a jobb végrehajtás érdekében –, addig a Nyelvi Charta végrehajtását felügyelő bizottság szakértői értékelést végez.

Mindezek alapján Kardos Gábor úgy véli, hogy a Nyelvi Charta az európai kulturális örökség részét képező kisebbségi nyelvek védelmét kellő módon fogja össze, valamint az általa előírt felülvizsgálat során megfogalmazott jelentések is megfelelő iránymutatásul szolgálnak a részes államok kisebbségi nyelvi politikáját illetően.

## VIII. fejezet

A szerző az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) tevékenységét is elemzi a kisebbségjog szemszögéből közelítve. Ezen intézményt létrehozó *Emberi Jogok Európai Egyezmény* (1950, Róma) és annak kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmazzak rendelkezéseket a kisebbségi jogok védelméről. Ilyen értelemben, talán az Egyezmény 14. cikkének<sup>13</sup> van jelentősége, mely a diszkrimináció-mentességet fogalmazza meg a benne felsorolt jogokra; ezek között külön nevesített a nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló megkülönböztetés tilalma.

Majd felsorolja az EJEB egyes ügyeiben hozott olyan ítéleteit, amelyeknek viszont már a kisebbségi létre való kihatásai is vannak. Ilyenek a *Buckley*-ügy, *Chapman*-ügy, mely esetekben a panaszok ugyan elutasításra kerülnek, de az egyes bírók által megfogalmazott különvélemények kitérnek kisebbségi jogi kérdésekre. Ezek alapján Kardos Gábor úgy véli, hogy az EJEB az utóbbi öt-hat évben az általános szabadságjogok, az egyesülési és vallásszabadság kapcsán eljutott a kisebbségi autonómia közvetett elismeréséig, valamint megerősítette a hátrányos megkülönböztetés elleni védelmet is.

*II. János Ádám Liechtenstein herceg-ügyében* merül fel a kérdés, hogy az EJEB-nak egyáltalán van-e joghatósága eljárni a kisebbségi tulajdon elkobzását elrendelő Beneš által kiadott dekrétumok kapcsán. A forgatókönyv szerint a panaszt tévő

liechtensteini herceg édesapja tulajdonában lévő Pier von Laer-festményt – mely a család csehszlovákiai kastélyában volt elhelyezve – szerette volna visszaszerezni, ugyanis azt 1946-ban a 12. számú elnöki dekrétum alapján elkobozták azt. A Bíróság döntése a panasz elutasításában nyilvánul meg, azzal az indoklással, hogy a Benes-dekrétumok alapján történt elkobzások nem tartoznak az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezései alá, mert azokat az EJEE hatályba lépése előtt követték el.

Ennek megfelelően vonja le a szerző a következtést is a jövőre tekintően, hogy a csehszlovák dekrétumok alapján elkövetett elkobzások egykori tulajdonosainak mai örökösei nem tudnak sikerrel az EJEB testületéhez fordulni. (Ehhez talán új nemzetközi szerződésnek, valamint egy újabb és erre is joghatással bíró intézménynek kellene megszületnie, hogy végre helyreállhasson a világbéke?)

## IX. fejezet

E fejezetben a szerző az Európai Unió kisebbségvédelmi törekvéseit boncolgatja, miközben felhívja a figyelmet arra, hogy illúziók áldozatai az egyes kisebbségekhez tartozó személyek, akik úgy gondolják, hogy az Európai Unió hatékonyan fogja biztosítani a nemzeti kisebbségek jogait, sőt, hogy a tagság során bizonyos területi autonómiajöhethétre.

Az Unió valóban tesz kisebbségi érdekében lépéseket. Így az európai uniós szerződés 13. cikke is, mely az 1997. évi Amsterdami Egyezményvel került beillesztésre, kifejezetten megfogalmazza a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Továbbá fontos az EU Alapvető Jogok Chartájának 22. cikke is, amely kimondja, hogy az Unió tiszteltben tartja a kulturális, a vallási és a nyelvi sokféleséget. Viszont ebből a felsorolásból kimaradt a nemzeti kisebbségre való utalás, amelynek három okát sorolja fel a szerző: 1. a nemzeti kisebbségi jogokat rendszeresen elutasító tagállamok befolyása, amelyek attól tartanak, hogy az majd alapot nyújthat az Európai Közösség Bíróságának, hogy kitágítsa a nemzeti kisebbségvédelmi standardokra; 2. a kisebbségeknek biztosított jogok hatályát a bevándoroltakra való kiterjesztésének veszélye, mely tény ellentétes lenne a tagállamok asszimilációra való törekvésével; 3. maga a Bizottság is tartott attól, hogy a nemzeti kisebbségi jogok védelme a kisebbségi nyelvi jogok érvényesítéséhez vezetne az EU intézményei előtt, ami megnövelné a fordítási és tolmácsolási költségeket.

A kettős kisebbségi mércének problémája mutatkozik meg – Kardos Gábor szerint –, hogy míg a tagjelölt államoktól az EU elvárja a kisebbségi jogok tiszteletben tartását, addig az Unióban – befelé – nem történt meg a kisebbségi jogok kodifikálása. Ennek következtében az EU viszonylag korlátozott szerepet tud játszani a nemzeti kisebbségi jogok garantálásában.

Az Európai Bíróság esetjogát tanulmányozva egy érdekes jogesetet talál a szerző, mely szerint Dél-Tirolban felvetődött a kérdés, hogy lehet-e német anyanyelvű, de a tartományban nem honos uniós állampolgárok bírósági büntetőeljárásának nyelve a német, mivel ezt az ottaniak számára az olasz törvények biztosítják. Az EK Bíróság az adott ügyben megállapította, hogy a közösségi jog ugyan nem kötelezi a tagállamokat a kisebbségek védelmére, ha azonban egy tagállam saját akaratából alkotott ilyen szabályt, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára. A szakirodalomban érdekes érveléseket fűztek ezen ítélethez. Georg Brunner szerint annak a ténynek, hogy valamely tagállam által saját kisebbségei irányában vállalt kötelezettségét ki kell terjesztenie a többi uniós polgárra is, az lehet a negatív következménye, hogy a továbbiakban semmilyen kisebbségvédelmi intézkedést sem vállal értük. Ettől eltérően közelíti meg a kérdést Gyertyánfy András. Egy példát hoz föl, abból kiindulva, hogy az anyanyelv minden uniós polgárt megillet. Ez azt jelenti, hogy a szlovákiai magyar uniós polgár minden tagállamban igényelhetné anyanyelvének használatát, kivéve Szlovákiát, mert itt hiányozna a közösségi jogi elem. Ez tehát a fordított diszkrimináció, amikor a közösségi jog egy másik tagállamban egy idegennek előnyösebb jogi helyzetet biztosít.

## X. fejezet

Az anyaállamot tekinti a szerző a legtöbb kisebbségjog védelmét szolgáló intézkedés megtételére alkalmas intézménynek, mely többféle lépést tehet a rokon kisebbségei érdekében. Ilyen például az EBESZ bécsi mechanizmusának alkalmazása, mely során egy részt vevő állam a másik kérésére a lehető leggyorsabban válaszol – írásban, tíz napon belül – annak humanitárius dimenzióval kapcsolatos kérdésére. Amennyiben ez nem vezet eredményre, az érintett állam köteles kétoldalú találkozót tartani a kérdés megvizsgálása érdekében, melyre a megkereséstől számított egy héten belül kell sortkeríteni.

A moszkvai mechanizmus keretében szakértői vagy riportőr misszió kiküldésére van lehetőség az érintett állam meghívására, vagy minimum hat állam kezdeményezésére. Például az anyaállam kezdeményezésére került sor az orosz kisebbség kapcsán a bécsi mellett a moszkvai mechanizmus alkalmazására, Észtország tekintetében.

Továbbá, az anyaállam az állampolgárság szerinti állammal együttműködési nyilatkozatot tehet, illetve kétoldalú egyezményekben követelheti a rokon kisebbség jogainak védelmét. Ilyen együttműködés tekintetében Dél-Tirol esetében jutottak a legmesszebbre a felek – Ausztria, Olaszország.

Egy másik beavatkozási formája az anyaországnak az, amikor olyan jogszabályt fogad el, melynek hatálya kiterjed a más országban élő rokon kisebbségekre. Am ezzel kapcsolatban több – nemzetközi jogi értelemben is – fontos kérdés merül föl.

Egyrészt, hogy vajon a rokon kisebbségeknek nyújtott kedvezmények másokat hátrányosan megkülönböztetnek-e? Másrészt, hogy szükséges-e az állampolgárság szerinti államnak a hozzájárulása ezen kedvezménytörvények végrehajtásához? A válaszokat az Európa Tanács Velencei Bizottsága fogalmazta meg: a kulturális kapcsolatoknak az anyaállammal való fenntartása során felmerülő etnikai, nemzeti-ségi különbségtételek nem minősülnek diszkriminatívnak; valamely anyaország belső szabályának más ország területére kiható hatálya esetében szükség van az érintett állam előzetes, kifejezett egyetértésére.

A kettős állampolgárságnak az anyaország részéről való kedvezményes biztosításának kérdése felveti a diszkrimináció-tilalom kérdését. Erre a szerző egy nagyon egyszerű magyarázatot fogalmaz meg: jogsértő az, ha a kisebbségi személyek kollektív, egyéni akaratakat figyelembe nem vevő honosítására kerülhet sor; amennyiben viszont egyéni kérelmen alapuló honosítási eljárásról szólnak, abban az erősen kedvezményes elbánás sem feltétlenül diszkriminatív. Hiszen számos európai országban is nyújtanak etnikai, nemzetiségi hovatartozás alapján honosítási kedvezményt.

Az egyensúly fennmaradása érdekében a következő feltételekhez kell lehetőleg tartania magát az anyaállamnak:

- az állampolgárság szerinti állam és a nemzetközi közösség elődleges szerepének elismerése a kisebbségvédelem terén;
- nemzetközi testületi eljárások alkalmazása;
- kétoldalú megállapodások kötése;
- a belső jogalkotásnak a területen kívüli joghatóságot elkerülve kulturális kedvezmények biztosítása, illetve az állampolgárság megszerzését illetően az egyéni kezdeményezések keretén belül maradása.

## Záró gondolatok

Kardos Gábor e műben nagyon széles területen közelíti meg a kisebbségi jogi kérdést, mindezt természetesen a közép- és kelet-európai országokra vetítve. Előbb a nagy általánosságban keresi annak lényegét, okait, ezután áttér a konkrét szabályozásra az egyes nemzetközi intézmények, szerződésekszintjére, egy roppant logikus felépítést követve.

Tartalmukat tekintve, az egyes fejezetek retorikus kérdések megfogalmazását váltották ki belőlem. Így az első fejezetben is tovább szőném a szerző kételyeit, amikor arra keresi a választ, hogy vajon előbb lesz-e az autonómia, vagy inkább az autonómia kiharcolására képes kisebbség asszimilációja fog megvalósulni? Hogy valóban csak a „beolvasztás” minősülhet a legjárhatóbb útnak? És mi az indíttatása ennek? A pénz?

A kisebbségi létnek egzisztenciális fenyegetésként való felfogása talán azzal magyarázható, hogy valóban feszültség érezhető a különböző nemzetiségűek között, de mindennek alapja – szerintem – a fennmaradásért való küzdelem ténye. E feszültségek, harcok akkor tudnak lojalitássá átalakulni, ha már nem áll fenn a nemzeti, kisebbségi lét megszűnésének veszélye, mint ahogy azt Will Kymlicka megfogalmazta.

Továbbá az a következtetés vonható le, hogy a nemzetközi szabályozás viszonylag hiányos a kisebbségi jogot illetően. Vannak keretek, vannak jó mércék, vannak jelentések, és ajánlások, de nincs kötelező jogi hatály, nincs független bíróság, akinél panaszt lehetne tenni... Szerintem a kisebbségi problémák egy részének megoldását elsősorban e kérdések megválaszolásával lehetne elérni.

A Beneš-dekrétumokról szóló fejezet mindenek mellett rávilágított arra a tényre is, hogy a történelem áldozatainak mennyire nincsenek eszközei a jogorvoslatra. És itt „csak” a Benes-dekrétumok igazságtalanságai maradnak megválaszolatlanul az Emberi Jogok Európai Bíróságán. De mi a helyzet a többi (béke)szerződés áldozataival? A jelentőtől vagy csak a jövőtől fogják megkapni sérelmeik orvoslásának lehetőségét?

Vajon mikor jön el az az idő, amikor a különböző nemzetiségű kisebbségek békében élnek egymás mellett?!