

Dr. TÓTH MIHÁLY

**Nemzeti kisebbségek nemzetközi
és ukrajnai jogvédelme**

Kárpátaljai Magyar Könyvek
129.

Készült a Magyar Köztársaság Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma támogatásával

A fordítás МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН (тенденції сучасного розвитку) című kiadás alapján készült az Ukrán Tudományos Akadémia V. Koreckij nevét viselő Állam és Jogtudományi Intézet Tudományos Tanácsára, mely jóváhagyta a munkát.

Dr. Tóth Mihály a nevezett Intézet tudományos munkatársa.

Fordította: **Béres Barna**

© **Intermix Kiadó, 2004**

© **dr. Tóth Mihály**

Felelős kiadó: **Dupka György**
Felelős szerkesztő: **Kovács Péter**

INTERMIX KIADÓ

88000 Ungvár, Tolsztoj u., 5/a

Tel: 00380-3126/61-70-27.

E-mail: gyorgy@d.uzhgorod.ua.

Budapesti képviselő: H-1011 Budapest, Hunyadi János u. 5.

Készült a Grafika Kft-ben

ISBN 963 86567 00

ISSN 1022-0283

Dr. TÓTH MIHÁLY

**NEMZETI KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI ÉS
UKRAJNAI JOGVÉDELME**

Monográfia



INTERMIX KIADÓ

Ungvár – Budapest

2005

BEVEZETŐ

Vitathatatlan, hogy a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmével kapcsolatos kérdések komplexuma egyike a mai nemzetközi jog és az államközi kapcsolatok bonyolult problémáinak, ami a nemzetközi közösség, a nemzetközi, államközi viszonyok fejlődéstörténetéből ered.

Amint a gyakorlat bizonyítja, a jogok érvényesítése ebben a szférában csak úgy garantálható, ha hatékonyan együttműködik a nemzetközi és a nemzeti jog, amelyek normái arra hivatottak, hogy biztosítsák e jogok védelmét és a konfliktusok békés, jogi úton történő megoldását. Ugyanakkor, ha valamely országban hiányoznak az alkotmányos garanciák, a nemzetközi és a belső jog kellő kölcsönhatása, az nemcsak ahhoz vezethet, hogy az adott országban romlik az nemzeti-nemzetiségi-etnikai csoportok helyzete, hanem ahhoz is, hogy az adott régióban, sőt világméretben bonyolulttá válik a nemzetközi helyzet.

Hiszen közismert, hogy a nemzetek közötti és az etnikumok közötti konfliktusok az országokban, valamint az etnonacionális talajon keletkező államközi konfliktusok az esetek többségében negatív következményekkel, számos emberáldozattal járnak a békés lakosság körében, az államok területi egységének, az etnikumok önazonosságának a megőrzését, olykor pedig azok fizikai létét is fenyegetik. Közismert ugyancsak, hogy bármely állam, amelyben nemzeti kisebbségek élnek, stabilitását és demokratikus voltát jelentős mértékben az határozza meg, megteremti-e a feltételeket a kisebbségek jogainak és igényeinek érvényesítéséhez, a társadalom minden tagja szabad és sokoldalú fejlődéséhez, köztük azon személyek számára is, akik a nemzeti kisebbségekhez tartoznak, valamint attól, hogy a nemzeti törvényhozásban és a mindennapi gyakorlatban következetesen, jóhiszeműen alkalmazza-e az egyenlőség és a diszkriminációnélküliség nemzetközi-jogi elveit e jogterületen.

Az utóbbi évtizedek során intenzív normateremtő folyamat figyelhető meg a nemzeti kisebbségek jogvédelme terén mind nemzeti szinten, mind pedig a regionális szinten, az univerzális nemzetközi szervezetek szintjén. A mai viszonyok között az államok kötelezettségei a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítása terén az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyéből (1966), valamint a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatából (1992), illetve az ENSZ egész sor más dokumentumából erednek. Megkülönböztetett figyelmet szentelnek e jogok biztosításának az EBESZ és az Európa Tanács dokumentumaiban.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya (Helsinki 1975) VII. fejezetében külön hangsúlyozza az alapvető összefüggést a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása és a nemzetközi béke és biztonság szavatolása között.

Az EBEÉ emberi dimenziójával foglalkozó 1990. évi koppenhágai értekezletének Dokumentumában, valamint az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményében (1995) megfogalmazódik e jogok lényege és nemzetközi szerződések norma szövege rögzítik azokat. Ennek következményeként az ilyen jogokat tükröző jogi normák megtalálhatók minden olyan szerződésben, amelyek Ukrajna és a szomszédos államok jószomszédi viszonyáról és együttműködéséről szólnak. Növekszik a súlya és jelentősége a nemzetközi szervezetek és intézmények által gyakorolt ellenőrzéseknek, melyek a kisebbségi jogoknak az államok részéről való tiszteletben tartását és az etnikai alapú konfliktusok megelőzését hivatottak szolgálni.

A nemzetközi szerződések nem csupán meghatározzák az államok megfelelő kötelezettségeit, viselkedési szabályait, hanem előírnyoazzák – ami nem kevésbé fontos – azon különleges

mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek arra hivatottak, hogy biztosítsák a résztvevő államok kötelezettségeinek teljesítését, köztük a panaszok bírósági, vagy egyéb úton való kivizsgálását, a beszámolóik rendszerét, a megelőző ellenőrzés mechanizmusait stb.

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének nemzetközi-jogi szabályozása az európai kontinensen vált leginkább hagyományossá. És ez természetes is. Hiszen az első világháború után a monarchikus birodalmak romjain számos „nemzetállam” jött létre, a második világháború után megváltozott államhatárok, a 80-as évek végén és a 90-es évek elején létrejött független államok sora lettek a fő tényezői annak, hogy Európában aktivizálódtak a kisebbségekkel kapcsolatos problémák. Az Európa Tanács nem hivatalos adatai szerint jelenleg az Óvilág lakosságának közel 10 %-át a nemzeti kisebbségek teszik ki. Százalékarányosan az őslakossághoz mérten a nemzeti kisebbségek a legszámottevőbb részben Lettországot – 44% (köztük az oroszok 34%), Észtországot – 38% (köztük az oroszok 38%), Litvániát 20% (az oroszok 9%, a lengyelek 7%), Szlovákiát – 18% (a magyarok 11%, a román 5%), Romániát – 13% (a magyarok 8%, a román 4%) lakják. (*)

Ukrajna mint polietnikus lakosságú állam (a lakosság 27,3 %-át a nem ukrán nemzetiségű állampolgárok, köztük 22,1 %-át az oroszok, a többi több mint 100 nemzetiség képviselői teszik ki) (**1989. évi népszámlálás adatai) számára, amely földrajzilag a kultúrák és a vallások keresztútján helyezkedik el, és történelme bonyolult, ellentmondásos a nemzeti kisebbségekre vonatkozó állami politika alakításának kérdése, beleértve e politika nemzetközi-jogi és alkotmányos-jogi aspektusának megalapozását és rögzítését, aktuális probléma nem csupán politikai, tudományos-elméleti, hanem mindenekelőtt alkalmazási téren is.

Országunk szuverén államként való fejlődése előfeltételezi a nemzeti kisebbségek társadalmi helyzetének meghatározása, jogaik védelmének garantálása érdekében, korszerű, a nemzetközi szabványoknak megfelelő szabályozás és eszközrendszer alkalmazását.

Ugyanakkor a nemzetközi jog elveinek alkalmazása és betartása a nemzeti kisebbségek jogainak védelme – mint az emberi jogok védelme általános rendszerének elválaszthatatlan összetevője – szférájában, a más, mindenekelőtt az európai országok és a nemzetek és etnikumok közötti kapcsolatok törvényi szabályozása terén szerzett tapasztalatainak alkalmazása egyik előfeltétele marad a demokratikus jogállam Ukrajnában való felépítésének bonyolult, de fontos szakasza befejezésének, a polietnikus ország eurointegrációs stratégiája realizálásának.

Jelen tanulmány célja a nemzetközi-jogi követelmények, a nemzeti kisebbségek jogvédelme mechanizmusának és eszközeinek, a nemzetközi szervezetek és egyes államok e kérdéssel kapcsolatos gyakorlatának elemzése, valamint a nemzeti és nemzetközi jog kölcsönhatásának behatárolása a társadalmi viszonyok e szférájában.

*Lásd: *Communication of the Commission. Doc. 97/6, Strasbourg, 15 July 1997 (Agenda 2000, Vol. 1/Respect for minorities.*

** *Lásd: Információs-statisztikai adattár. – K., 1997. – 11. old.*

I. RÉSZ

A NEMZETI KISEBBSÉGEK FOGALMA. A NEMZETI KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI-JOGI VÉDELME FEJLŐDÉSÉNEK SZAKASZAI

1. 1. A nemzeti kisebbség koncepciójáról

Az ENSZ-nek, mint *“az Egyesült Nemzetek Szervezeté”*-nek egyik feladata biztosítani a *“nagy és kis nemzetek egyenjogúságát”* (1). A Polgári és Politikai Jogok nemzetközi egyezségokmánya (1995) első cikkelyében rögzítették: *“Minden népnek joga van az önrendelkezésre”* (2). 1992-ben az ENSZ közgyűlése elfogadta a *nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozatát* (3). Az említettek és egész sor egyéb okmány arról tanúskodnak, hogy az ENSZ dokumentumaiban széleskörűen alkalmazzák a *“nép”*, *“nemzet”*, *“nemzeti vagy etnikai kisebbség”* fogalmakat, meghatározzák azok jogait, de sajnos nem határozzák meg e fogalmakat. Vagyis az ENSZ különböző dokumentumaiban rögzítették az egyes embercsoportok jogait, de nem határozták meg e jogok alanyainak fogalmát.

Az említett kérdések megoldásának elméleti aspektusaival számos ország tudósai foglalkoznak, de azok értelmezésének egységes megközelítését még nem dolgozták ki. Így például Antoni D. Smidth, a Londoni Egyetem szociológia professzora meghatározása szerint a nemzet az emberek olyan közössége, amelynek van saját neve, történelmi lakterülete, közös mítosz kincse és történelmi emlékezete, van közös tömegkultúrája, közös gazdasága és valamennyi tagja számára egységes jogai vannak (4). A nemzeti önazonosítás, amely a nemzeti öntudat alapjául szolgál, a nemzeti érdekek, értékek, a történelmi sors felismerésén alapszik. Innen ered az az igyekezet, hogy megőrizzék ezeket a sajátosságokat, ne engedelmesskedjenek az asszimilációnak, fejlesszék a nemzeti kultúrát, ápolják a hagyományokat, a szokásokat stb. (5). Kissé más értelmezést találunk Abasidze orosz tudósnál, aki szerint a nemzet szociológiai kollektíva, amely etnikai és kulturális közösségen alapszik, van, avagy nincs saját állama, fejlődésének bizonyos szakaszán azonban szert tehet politikai (nemzeti) öntudatra. A nép a szerző véleménye szerint etnikai csoport, amely nem mindig tudja kifejezésre juttatni nemzeti öntudatát, tagjait azonban egyesíti a faji, nyelvi, kulturális vagy nemzeti kapcsolat, ami megkülönbözteti a lakosság más csoportjaitól (6).

Amikor a fentebb említett emberi közösségek egy államon belüli többségéről vagy kisebbségéről van szó, természetesen nem elvont számtani mennyiségről és a nagyságrendek arányáról beszélünk, hanem emberi közösségekről, társadalmi folyamatokról és viszonyokról.

P. Szorokin orosz tudós *“A szociális egyenlőség problémái”* c. művében (1917) kifejezésre juttatja azon álláspontját, miszerint a tudósok a nemzetiségben találóan nem a metafizikai elvet látják, hanem olyan emberek csoportját, melynek bizonyos ismérvei vannak. Az ilyen ismérvek közé rendszerint az alábbiakat sorolják: *“vérségi egység”*

vagy “faji egység”, “nyelvi egység”, “a gazdasági érdekek közössége”, “a világnézet azonossága”, a “kultúra azonossága”, bizonyos politikai testhez való tartozás közös tudatosítása, “a vallás azonossága”. Jellemző, hogy külön-külön ezen ismérvek egyike sem elegendő. Csak néhány ezek közül együttvéve – még hozzá különböző nemzetek számára ez az összesség eltérő – alkotja az ismérvek szükséges vagy kellő számát. Ezért több tudós is osztja P. Szorokin véleményét, hogy a “nemzetiség” mint egységes szociális elem nem létezik. Így hát nincs kimondottan nemzetiségi probléma és nemzeti egyenlőtlenség, hanem létezik az egyenlőtlenség általános problémája, amely az általános szociális tényezők különböző társításában jelenik meg. Ezek közül lehetetlen kikeresni a speciális nemzeti tényezőt, amely eltér a vallási, gazdasági, intellektuális, jogi, életviteli, területi és hasonló tényezőktől. A “nemzeti” egyenlőtlenség csupán külön formája az általános szociális egyenlőtlenségnek (7).

Vagyis a kisebbségek koncepciója az egyes vallási, nyelvi, etnikai csoportok képviselői között ténylegesen létező eltérésekből ered bizonyos államok többfélekezetű, többnyelvű, polietnikus társadalmában, ahol ezek az eltérések eleve feltételezik az ilyen csoportokhoz tartozó személyek egyenlőtlen helyzetét, ahol az ilyen egyenlőtlenség a társadalmon belüli feszültség, megnevezés, olykor pedig a konfliktusok forrásává válhat.

Általánosítva a kisebbség fogalmának a világ etnopolitikai felfogásában elfogadott jelentését, V. Jevtuh a kisebbségek alábbi fő jellemző vonásait emeli ki: a) a kisebbség – emberek csoportja, b) a kisebbség létszámát tekintve alulmarad a domináns csoporttal szemben c) a kisebbség hátrányos állapotban van (8).

Ebből kifolyólag V. Nyikityuk találóan hívja fel a figyelmet a kisebbségeket jellemző egyik általános eltérésre, mégpedig kisebbségi lét távlataihoz való szubjektív viszonyulásukra. A kutató véleménye szerint a kisebbségek megoszlanak úgynevezett “akaratuk szerinti” kisebbségekre, olyan csoportokra, amelyek eltérően kívánnak maradni, és “kényszer-kisebbségekre”, olyan csoportokra, amelyek asszimilálódni akarnak a többséggel, ugyanakkor az utóbbi ellenáll e cél elérésének.

A társadalomtudományok elméletében, többek között V. Nyikityuk és M. Sulga, a szociológiai tudományok doktora, ukrán tudósok műveikben felsorolják a kisebbség fogalmát jellemző ismérveket.

– Mennyiségi vagy számtani szempont. A kisebbség létszáma szempontjából alulmarad a többi lakossággal szemben. De olyan helyzetek is előfordulhatnak, hogy a csoportok egyike sem alkot többséget.

– Politikai szempont, avagy a domináns helyzet. Itt a “többség” és a “kisebbség” fogalmát a csoport politikai státusa, annak a hatalomhoz való viszonya határozza meg. Aki hatalmon van, az képezi a politikai többséget. Az uralkodó “kisebbség” természetesen nem igényli a védelmet.

– A különbözőség szempontja. A kisebbségekre jellemzőek a tartós faji, kulturális és nyelvi jegyek, szembetűnően kifejezésre jutnak az emberek életviteli, mindennapi viselkedési sajátosságai, életstílusbeli, vallási és egyéb jegyei, amelyek megkülönböztetik őket a többi lakosságtól. (10).

– A személyes szempont. Ez mindenkinek a személyes, szubjektív hozzáállásában

és egészében véve a közösség az iránti magatartásában nyilvánul meg, hogy kívánják-e azon tulajdonságok megőrzését és fejlesztését, amelyek eltérőkké teszik őket a lakosság többi részétől.

Ezenkívül általánosan elfogadott kisebbségnek valamely állam polgárait, nem pedig bármely más embercsoportot tekinteni, amely ideiglenesen tartózkodik annak területén, vagy akár állandóan ott is lakik – a külföldi állampolgárokat, a hontalan személyeket, a menekülteket, a vendégmunkásokat stb.

A fentebb említett szempontoknak megfelelően a kisebbségek koncepciója nem tárja fel azok belső sajátosságait, nem számol azon szociális-gazdasági tényezőkkel, amelyek indokolják az eltéréseket a kisebbségek viselkedésében. A “kisebbségek” típusainak ilyen felosztását és meghatározását, amely az ENSZ az emberi jogok védelmének területén szerzett gyakorlatának anyagain alapszik, F. Ermacora az Antidiszkriminációs és Kisebbségvédelmi Albizottság (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) szakértője adja meg, aki szerint:

a) “*vallási kisebbség*”-nek tekinthető a személyek azon csoportja, akik az államvallástól eltérő vallási nézeteket vallanak; az a vallás, amely híveinek vallják magukat, eltér attól a vallástól, amelyet a lakosság többsége követ;

b) “*faji kisebbség*”-nek tekintendő az az embercsoport, amelynek van saját történelme, saját kultúrája, még saját nyelve is, amely csoport tagjai elismerik e csoporthoz való tartozásukat, s eltérők a lakosság többségétől, többek között a biológiai jegyek alapján is;

c) “*nyelvi kisebbség*”-nek tekinthető a személyek azon csoportja, amely a magán-, illetve a közösségi életben írásban és / vagy szóbelileg olyan nyelvet használ, amely eltérő az adott területen használt nyelvtől és nem államnyelv; e csoport célja e nyelv megőrzése és a róla való gondoskodás;

d) “*etnikai kisebbség*”-nek tekinthető az az embercsoport, amelynek nyelve, kultúrája és történelme van, s amely tudatosan csoportnak tekinti magát, s tagjai fenn kívánják tartani annak sajátosságait;

e) “*nemzeti kisebbség*” a személyek azon csoportja, amely az etnikai kisebbség vonásain kívül mint csoport élni kíván azon jogokkal, amelyek a kisebbség számára lehetővé teszik, hogy részt vegyen a politika alakításának folyamatában az adott területen, sőt az állam határain belül is, de amely csoport nem élvez azonos feltételeket más etnikai csoportokkal az adott államban. (11)

Mindmáig nincs pontosan kidolgozva a “*nemzeti*” és az “*etnikai kisebbség*” fogalmak közötti pontos elhatárolás. A nemzetközi-jogi dokumentumokban nem egyértelműen használják ezeket a terminusokat. Egyesekben nemzeti vagy etnikai kisebbségekről van szó, másokban csak nemzetiokról, bár ezen dokumentumok irányultságának tárgyát egyazon embercsoportok képezik.

Egyes tudósok e fogalmak rokonsága és nem azonossága mellett kardoskodnak. O. Antonyuk és F. Ermacora például úgy véli, hogy az “*etnikai kisebbség*”-et az adott állam polgárai önmaguk által tudatosított csoportjának tekinthetjük, amely létszámát tekintve a domináns etnikai közösségtől kisebb, s tagjaira jellemző a származás és az

etnikulturális jegyek közössége, melyek eltérőek a domináns etnikai közösségtől, nincs uralkodó helyzetben a társadalomban, kollektív túlélési szándék vezérli és egyenlőségre törekszik a lakosság többségével *“A nemzeti kisebbség”* O. Antonyuk véleménye szerint az az embercsoport, amely mind az etnikai kisebbség ismérve mind bizonyos politikai jellemzők alapján alakul ki. Vagyis állíthatjuk, hogy a nemzeti kisebbség etnikai kisebbség a soketnikumú társadalomban, amely az etnikai reneszánsz harmadik, a politikai életében való aktív részvétel fokán található. (12)

Más kutatók azon a véleményen vannak, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai csoportok. Ebben a tanulmányban elsősorban a kézenfekvőség kedvéért egyetértünk velük, jelesül O. Martinenkóval abban, hogy a társadalmi viszonyok szempontjából mindegy, hogyan nevezzük a kisebbséget, etnikainak vagy nemzetinek (13), de a továbbiakban főleg a *“nemzeti kisebbség”* fogalmát fogjuk használni, feltételezve, hogy az egyúttal etnikai kisebbséget is jelent. Ugyanakkor tudatában lehetünk, hogy az adott kifejezést bizonyos etnikai közösségek nem egyértelműen fogják fel (egyesek még sértőnek is tekintik), valamint egyes országok mai törvényhozásában, például a Németország és Magyarország jogalkotásában, az etnikai kisebbség fogalmán az olyan nemzeti kisebbségeket értik, amelyeknek nincsenek saját állami képződményeik.

Azok a doktrínák, amelyekhez a szakértők tartják magukat, valamint az egyes államok gyakorlata eltérőek a letelepedési cenzusnak a nemzeti kisebbségi csoportoknak a nemzeti kisebbség kategóriájához való sorolás kritériumaként történő alkalmazásában.

A mai nemzetközi jog elméletében létezik az *“új”* és a *“rég”* (őshonos) kisebbség fogalma. Számos szakértő a mai nemzetközi jog elveire támaszkodva úgy véli, hogy a vendégmunkások leszármazottait már a második vagy harmadik nemzedékben kisebbségnek kell tekinteni.

Az ősi kisebbségek közül a nemzetközi jog különválasztja az őshonos népek csoportját. E fogalmat az ENSZ egyik szakosított intézménye, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (NMSZ) nemzetközi egyezményeiben *“öslakosságként”* határozzák meg. Az NMSZ 169-es egyezménye (1989) a következő meghatározást tartalmazza: az öslakosság – *“a független országok azon népei, amelyek abból a szempontból tekintendők öslakosságnak, hogy azok utódai, akik azt az országot vagy földrajzi területet benépesítették, melynek az adott ország annak meghódítása vagy gyarmatosítása, avagy a meglévő államhatárok kialakítása idején része, és amelyek jogi státusuktól függetlenül megőrzik egyes vagy összes szociális..., gazdasági, kulturális és politikai intézményeiket”*. (14)

Az *“őshonos népek”* terminust megtaláljuk Ukrajna törvényhozásában is, jelesül az Alkotmányban. Megjegyezzük, hogy az *“őshonos”* népek fogalmába Ukrajna Alkotmányának szerzői némileg más értelmet foglaltak bele, mint amelyet az említett egyezmény előírányoz. Figyelembe véve, hogy a kisebbség e kategóriája státusának jogi szabályozását és jogait a nemzetközi jog a nemzeti kisebbségektől eltérő dokumentumokban irányozza elő, az adott kérdés részletesebb tárgyalása túllépi e tanulmány kereteit.

Különleges áttekintést és jogi szabályozást igényel azon kisebbségek kategóriája is, amelyet a *“deportált népek”* fogalma foglal magába. Ezek bizonyos nemzeti csoportok, amelyeket kényszerrel telepítettek át hagyományos lakterületükön kívülre. E

kisebbségi kategória jogai különleges szabályozásának példájához sorolhatjuk Ukrajna ma már nem érvényes törvényét “Ukrajna a Krímről deportált állampolgárai a Krím Autonóm Köztársaság helyi tanácsai képviselőinek választásában való részvételének sajátosságairól. (15) Ez a törvény meghatározta “Ukrajna az 1941–1944-es években a Krímről deportált és a különleges letelepítési helyszínekről visszatért állampolgárai, azok utódai és családtagjaik képviseltsége biztosításának különleges rendjét” a KAK vidékein. (16)

Különböznek a nemzeti kisebbségek származásuk történelmi feltételeinek a sajátossága szerint is. Így például F. Heckmann német tudós véleménye szerint a nemzeti kisebbségek keletkezésének alapjául három báziselv szolgál: a) eredet (a kialakulás útjai); b) strukturális-szociális helyzet a társadalomban; c) politikai orientációk. F. Heckmann szerint ennek megfelelően öt típusú nemzeti kisebbség van:

1) nemzeti kisebbségek, amelyek az államok nemzeteinek (a nemzetállamokról van szó, amelyek számára fontos feltétel volt az állami önszerveződés és lakosságuk etnikai hovatartozásának az egybeesése) létrejötte következtében keletkeztek. Azok a “szigetecskék”, amelyek megszemélyesítették az eltérő etnikumot a nemzetállamok keretében lettek a nemzeti kisebbségek;

2) regionális kisebbségek (a lakosság csoportjai), amelyek különböző okok miatt, az unifikáció és az asszimiláció ellenére megőrizték etnikai identitásukat;

3) a kisebbségek migrációs típusa, amelynek két változata van – telepes és vendégmunkás. Az első csoportot azok alkotják, akik állandó lakhelyre érkeztek vagy érkeznek; a másik csoportot munkavállalás céljából érkező bevándorlók képezik.

4) a kisebbségek gyarmati típusa. Ezek az őslakosság leszármazottai a gyarmatosítók által meghódított és betelepített területeken a kirablás, a kipusztítás és a kiszorítás folyamán elvesztették a létük örökölt gazdasági alapjait, s akik szociális és kulturális struktúrája el lett pusztítva;

5) új nemzeti kisebbségek, amelyek kialakulása a területek egyértelműen gyarmati felosztása és a határoknak az etnikai sajátosságok figyelembe vétele nélküli kijelölése következtében létrejött új nemzetállamok megalakításával kapcsolatos. (17)

A szerző véleménye szerint azonban ez a felsorolás sem tekinthető kimerítőnek, mivel nem veszi figyelembe például a kisebbség keletkezésének olyan formáját, mint az államhatárok változása következtében létrejövőt, ami általában jellemző Közép- és Kelet-Európa számos kisebbsége számára.

A felsoroltakon túlmenően a nemzeti kisebbségek különböznek egymástól számos minőségi és mennyiségi mutató szerint is – különböznek az adott szociális közegben, például az adott állam társadalmán belül más nemzetiségekkel kialakított viszonyaik tekintetében. Úgyszintén eltérőek lehetnek saját belső struktúrájuk, az adott csoporton belüli szolidaritási szintjük, valamint számos más mutató szerint. Ténylegesen minden kisebbség egy-egy konkrét országban (olykor konkrét régióban) lényegében egyedi, a maga nemében unikális eset. Ezért minden, bizonyos objektív ismérvek szerinti osztályozás feltételesnek tekinthető.

A teljesség igénye nélkül vegyük sorra az ilyen jellemző ismérveket, eltéréseket Ukrajna egyes nemzeti kisebbségei példáján.

a) A mennyiségi ismérvek szerint a kisebbségek feloszthatók nagy létszámú, vagy nagy és kis létszámú, vagy kicsi kisebbségekre, amit a kisebbséghez tartozó egyének abszolút létszámának mutatója határoz meg. De a kisebbségeknek a nagy vagy kis létszámúakhoz való sorolása rendszerint attól függ, milyen a számarányuk az adott ország vagy vidék összlakosságához képest. Ezenkívül egyes tanulmányokban találunk "szuperkisebbség" vagy "kis létszámú népek" fogalmakat is. Ukrajnában a szuperkisebbségekhez sorolják az oroszokat (28) (11 millió 356 ezer személy, a lakosság 22,07%-a). A létszám tekintetében őket követő zsidókat (486 ezer, 0,95%) és beloruszokat (440 ezer, 0,86%), közepes kisebbségeknek tekintik; az örményeket (54,2 ezer, 0,11%) és a németeket (37,8 ezer, 0,07%) nem nagy, a karajimokat pedig (1404 személy) a "kis létszámú népek" kategóriájába sorolják.

2. A kisebbség területi elhelyezkedésével kapcsolatos különbözőség alatt a tömbben (kompakt) és a szórványban (szétszórt) való megtelepedettséget értik. Ukrajna többnyire kompakt módon, tömbben élő nemzeti kisebbségei között említhetjük például a bolgár, a román és a magyar kisebbséget; többnyire szétszórtan élnek a zsidók, a beloruszok, a koreaiak; bizonyos térségekben tömbben, másutt szétszórtan élnek az oroszok és a lengyelek.

3. Különböző a kisebbségek történelmi eredete is. Fentebb már említettük az "őshonos népek" meghatározást. Bizonyos etnikai csoportnak e kategóriához való sorolásának a jelenlegi kulturológiai és szociális-gazdasági állapota mellett kötelező kritérium e közösség megfelelő történelmi sorsa is. A nemzeti kisebbségeket keletkezésük jellegét tekintve két fő csoportra oszthatjuk: őslakos és bevándorolt (migráns). Az őslakos kisebbségek többnyire bizonyos területek bonyolult történelmi fejlődése során alakultak ki. A szomszédosan élő etnikai csoportok a nemzetállamok némelyikének kialakulása során uralkodó nemzetek lettek, a többi nemzeti kisebbséggé vált. Az államhatárok kialakítása vagy áthelyezése szintén nemzeti kisebbségek megjelenéséhez vezethet, mert nem mindig lehetséges a határok meghúzása az államok között pontosan az "etnikai határok" vonalán. A betelepült kisebbségek pedig általában képződnek, hogy egy bizonyos nemzeti csoport vagy egész nép aránylag jelentős számú képviselői egyik államból (társaságból) a másikba költöznek. Az emberiség történelme a migrációs folyamatok határtalan sokrétűségét reprezentálja. A XX. századra a gazdasági és politikai okból történt migrációk a leginkább jellemzőek, ide sorolhatók az erőszakos áttelepítések is.

4. A nemzeti kisebbségek különbözőek az urbanizáltságuk szintje szerint is. A moldovaiak és a bolgárok többnyire faluhelyen laktak, a városi lakosság részaránya a közösségben 33 és 43%, ugyanez a mutató a zsidók, illetve az oroszok között 99 és 88%. (20)

5. Lényeges eltérések figyelhetők meg a kisebbségek, társadalmi státusza tekintetében is, amiről a nemzeti közösség szellemi munkával foglalkozó tagjainak a számaránya tanúskodik. A két szélsőséges mutató: a zsidók között ez 68%, a moldovánok között 16%. (21)

6. Ukrajna etnikai csoportjai lényegesen különböznek egymástól a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számát illetően. Szembetűnően különböznek a nemzeti

kisebbségek jellemzői az egy családon belüli gyermekek száma tekintetében is. Így, ezer 15 évesnél idősebb ukrán lakos közül 85-nek van főiskolai végzettsége. Egyes csoportokban a főiskolai végzettségi szint jóval alacsonyabb. A moldovánok között 1000 személyből csak 40-nek van főiskolai végzettsége, a bolgárok közül 66-nak, a lengyelek közül 69-nek. A beloruszok közül viszont 166-nak, az oroszok közül 158-nak, a zsidók közül pedig 358-nak. Mint látjuk, a különbségek jelentősek. A két szélsőség – a moldovaiak és a zsidók – között az eltérés 9-szeres. Pedig létszámát tekintve közel azonos etnikai csoportokról van szó (a zsidók 485 ezren, a moldovánok 325 ezren vannak).

A fent említett ismérvek nem fogják át a nemzeti kisebbségek között megfigyelhető összes szociális eltérést. Vannak eltérések az időszaki kiadványok és a nemzeti iskolák száma terén is. Szembetűnően különböznek a nemzeti kisebbségek jellemzői az egy családon belüli gyermekek száma tekintetében is. Van különbség a lakásellátottság, a jövedelem, az orvosi ellátás stb. terén is (22)

A kisebbségek nyelvi igényei is eltérők. Ukrajna legnagyobb létszámú nemzeti csoportjainak (az ukránok és az oroszok kivételével) képviselői közül (számuk eléri a 3 millió 220 ezret) nemzetiségük nyelvét csak 900 ezren tartják anyanyelvüknek, vagyis 37%-uk. E mutató szélsőségei: a görögök és a zsidók között 8 és 9%, a moldovánok és a magyarok között viszont 80 és 96% e területen az arány. (23)

Különbözőképpen jellemezhetők az egyes kisebbségek a valláshoz való viszonyulás, a közösség strukturáltsága, az állampolgárok asszimiláltsága, saját oktatási és művelődési intézményeik, nemzeti-kulturális és egyéb egyesüléseik, érdekvédelmi szervezeteik stb. tekintetében.

Külön kiemelendő az a pozitív hatás, amelyet a kultúrák sokféleségének és kölcsönhatásának az emberiség közös vívmányaként való nemzetközi-jogi elismerése gyakorolt a nemzeti kisebbségek koncepciójának mai fejlődésére. A nemzetközi kulturális együttműködés elvei e problémakörnek szentelt nyilatkozat (1966) többek között megállapítja, hogy minden kultúra rendelkezik olyan méltósággal és értékkel, amelyet óvni és becsülni kell, és minden népnek joga és kötelessége saját kultúrájának fejlesztése.

Összegezve a fentieket, megállapíthatjuk, hogy a kisebbségek mai koncepciója létezésük, másságuk, különbözőségük, valamint e sokrétűség célszerűsége, szükségességük és társadalmi hasznosságuk az emberi civilizáció közös vívmányaként, a kisebbségek létezésével és fejlődésével kapcsolatos problémás kérdések megoldásának szükségességüként való elismerésén alapszik.

Két általános következtetést vonhatunk le. Az első a kisebbségről, mint általában egy olyan embercsoportról alkotott elképzelésre vonatkozik, amely a többségtől való különbözősége a társadalomban egyenlőtlen, lehetőségeiben korlátozott szociális helyzetben van. A második a kisebbségek jogainak lényegére vonatkozik, ami azon jogi mechanizmusok létrehozásában nyilvánul meg, amelyek a domináns és a kisebbségi embercsoportok közötti viszonyban felmerülő természetes, objektív módon létező egyenlőtlenség kiegyenlítésére irányulnak a társadalmi lét különböző szféráiban.

Ezért a probléma eredetének, a nemzeti kisebbségek fejlődése mai állapotát jellemző objektív körülményeknek a tüzetes tanulmányozása fontos jelentőségre tesz szert, mert ezekben találjuk azon tényezőket, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek a környező realitásokhoz való szubjektív viszonyulását alakítják, ezeken keresztül történik saját helyzetük felmérése, ami motiválja e csoportok szándékait, cselekedeteit. Márpedig az utóbbi egyike azon meghatározó tényezőknek, amelyek kihatással vannak mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogi elvek és normák alakulására a nemzeti kisebbségek védelmének biztosítása terén. Ékes bizonyítéka ennek az állításnak az a nemzeti kisebbségek jogai védelmének biztosítására irányuló intenzív normateremtő folyamat, amely a posztoszocialista térségekben tapasztalt nemzetek közötti konfliktusok hatására, a múlt század 80-as éveinek végén és a 90-es évek első felében vette kezdetét a nemzetközi, különösen a regionális európai szervezetekben.

Ez a kapcsolat fordított irányban is hat. Hiszen azon túl, hogy a kisebbségek viselkedése, szándékai ráhatással vannak a nemzetközi jogelvek és normák alakítására – egyes nemzeti közösségek joggal pályázhatnak bizonyos jogokra, bizonyos jogi státusra, amennyiben megfelelnek bizonyos objektív kritériumoknak, amelyek kifejezésre jutottak a nemzetközi-jogi dokumentumokban.

1. 2. Történelmi szempontok és a nemzeti kisebbségek jogai alakulásának és fejlődésének jelenlegi tendenciái

A tudósok többsége úgy véli, hogy az első nemzetközi szerződések, melyek a megállapodó országok, vagy azok némelyike állampolgárainak, vagy azok csoportjainak jogait érintették a XVI. században jelennek meg, melyekben vallási kisebbségek érdekeit szolgáló magatartást irányoznak elő a kötelezett országok számára. Mivel az érintett közösségek vallási hovatartozásuk szerint voltak kisebbségek, ezért a nemzetközi szerződések főképpen az adott csoport szabad vallásgyakorlásának biztosítására irányultak.

L. Oppenheim például azt írta, hogy “a kisebbségek számára bizonyos jogokat biztosító szerződések kötésének gyakorlata a vallási szférában vette kezdetét”. (25) Ugyanilyen véleményen van G. Zsavanyija kortárs grúz tudós, aki kihangsúlyozza, hogy a vallási kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének történelmi tényei nem érdektelenek, mivel a legelső történelmi precedensei a lakosság kisebbsége számára az államon belül egyes jogokat biztosító nemzetközi szerződések alkalmazásának az államon belül (26).

Az ilyen szerződések példája az Osnabrück és Münster (Vesztfália) városokban 1648-ban megkötött Vesztfáliai Békeszerződés, amely egész sor megállapodást tartalmaz. Ez a szerződés kompromisszum egyrészt Németország, másrészt Franciaország és Svájc között. E dokumentumnak megfelelően a német császár Franciaország és Svájc nyomására kötelezte magát, hogy vallásszabadságot biztosít Németország valamennyi lakosának, az “örökös osztrák tartományok” lakossága kivételével (27).

A XVII. századtól kezdve az egyes országok vallási kisebbségeinek kérdései rendszeresen felmerültek a nemzetközi kapcsolatokban. Így például az 1767-es és az 1775-ös orosz–lengyel egyezményekben garantálták a jogokat Lengyelország vallási kisebbségei számára.

A szakirodalomban joggal állapítják meg, hogy a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi problematikájának a megjelenése az emberi jogok védelme “különböző nemzedékű” doktrínájának a megjelenésével együtt (természetes, polgári, szociális, kollektív stb. jogok), ami a maga részéről a világ államai globális kölcsönös függőségének jelenségéből ered, beleértve a béke megőrzésének és a tartós fejlődés biztosításának problémáját, ami kapcsolatban áll az “egy nemzet – egy állam” koncepcióval is.

Ismeretes, hogy a polgári államok kialakulása idején az “egy nemzet – egy állam” koncepció uralkodott, melynek segítségével az uralkodó köröknek szándékukban állt minden nemzetet és népet alárendelni az ország központosított államhatalmának, ami valójában azt jelentette, hogy figyelmen kívül hagyták ezen államok többségének soknemzetiségű összetételét. E koncepció lényege abban rejlik, hogy csak egy, a mai terminológiával élve “névadó” nemzet lehet, nem pedig az adott országban élő nemzetek és népek összessége lehet az államhatalom és kormányzás teljes jogú szubjektuma. Ez a megközelítés a gyakorlatban azt jelentette, hogy a nemzeti kisebbségek automatikusan az erőszakos asszimiláció tárgyává váltak, ami kétségkívül ellenállást váltott ki részükről. Ily módon az “egy nemzet – egy állam” mint eszme megszületésétől fogva ellentmondásba került azon államok életének realitásaival, amelyekben nemzeti kisebbségek éltek.

Megjegyzendő, az államhatalommal szemben, a kisebbségek által, a nemzeti sajátosságaik megőrzése és továbbfejlesztésére irányuló követelések bizonyos helyzetekben ellentétbe kerülhetnek az adott ország többségi lakosságának ugyan-e területen gyakorolt jogaival.

Az említett okok miatt számos ország kormánya számára a nemzeti kisebbségek kérdése politikailag bonyolult és destruktív problémává vált.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelme a mai értelemben véve a XIX. századi európai történelmi fejlődés terméke, és Európa központi és keleti területein indult fejlődésnek, amelyek akkoriban az Osztrák-Magyar Monarchiához, a Török (Ottomán), az Orosz Birodalomhoz és a Porosz Királysághoz tartoztak. Ezen állami képződmények létezését fenyegető egyik fő kihívást, az uralmuk alatt levő népek nemzeti-felszabadító mozgalmi jelentették, melyek célja a függetlenség kivívása és saját szuverén államok létrehozása volt. E mozgalmak erőszakos elfojtásán kívül az ilyen konfliktusok megoldására irányuló politikájukban a birodalmak más eszközöket is alkalmaztak, köztük az engedmények elvét. Vagyis ezek a birodalmak bizonyos engedményeket tettek az uralmuk alatt lévő népeknek, felruházták őket bizonyos jogokkal, ami ha nem is jelentette önazonosságuk különleges védelmét, de az állam etnikai sokszínűségének, a lakosság bizonyos része másságának az elismerését igen.

Ebben a történelmi időszakban keletkeznek azok a nemzetközi-jogi formulák, melyek új független államok megalakítását, azok nemzetközi legitimitációját és az államha-

tárok megváltoztatását hivatottak szabályozni. A nemzetközi elismerés ténye egyúttal bizonyos garanciákat is jelentett az elismert országok további sorsára vonatkozóan. A nemzetközi elismerés az esetek többségében az új államok jövőbeli viselkedését előfeltételező, többek között a vallási, etnikai és egyéb kisebbségekkel való magatartásával kapcsolatban, meghatározni hivatott számos kötelezettséget is vont maga után, melyeket az idevonatkozó szerződésekben rögzítettek. Az előfeltételek koncepciójának ilyen alkalmazása jelentős előrelépés volt a nemzeti identitás specifikus jelensége jogi elismerésének útján, ami elkerülhetetlenül e jelenség védelme koncepciójának a megszületéséhez vezetett, amelyet manapság a nemzeti-etnikai önazonosság, avagy a nemzeti kisebbség védelmének szokás nevezni.

Már abban az időben az etnikumon, a nemzetben olyan emberi közösséget értenek, amely egységes és közös történelmi hagyattal, kultúrával, vallással, eredettel és nyelvvél rendelkezik. Érthetővé válik, ami nyilvánvaló: az új államok keletkezése vagy az államhatárok változása az adott területen nem változtatja meg az ott élő emberek etnikai vonásait.

Először az 1815-ös bécsi kongresszus Fő jegyzőkönyvében rögzítettek nemzetközi szerződés szintjén nemzeti kisebbségekre vonatkozó tételket, ami történetesen az Oroszország, Ausztria és Poroszország fennhatósága alá kerülő lengyelek bizonyos politikai és polgári jogainak szavatolását jelentette. A nemzeti kisebbségek védelme abban az időben alkalmazott koncepcióját illusztráló példák közé sorolhatjuk többek között a krími háború befejezése után aláírt 1856-os párizsi nemzetközi szerződést, melyben leszögezték a szultán valamennyi alattvalójának egyenjogúságát, függetlenül nemzeti hovatartozásától; a balkáni ügyekben, Oroszország, Németország és az Osztrák–Magyar Monarchia által 1876-ban elfogadott közös memorandumot (Berlini memorandum), amelyben a felek megállapodtak a Törökország elleni szankcióik alkalmazásáról, mivel az nem teljesítette a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos kötelezettségeit.

A nemzeti kisebbségek jogainak alakulása és fejlődése a XX. században különböző szinteken és szakaszokban folyt, aminek az áttekintését az alábbiakban ajánljuk.

A nemzeti kisebbségek védelme a Nemzetek Szövetségének rendszerében

Európa térképének az első világháborút követő átrajzolása különös aktualitást kölcsönöz a nemzeti kisebbségek problematikájának, mivel jelentős számú nemzetiségi csoportok veszítik el korábbi állampolgárságukat és válnak más államok polgáraivá.

Azon államok között, melyek területén nemzeti kisebbségek éltek, az első helyet azok foglalták el, amelyek az 1919–1920. évi Versailles-i békeszerződések eredményeként jöttek létre, vagy jelentősen növelték területüket. Így Lengyelországban a nemzeti kisebbség száma 10 millió 530 ezret tett ki, vagyis az összlakosság létszámának 36,5 százalékát, Csehszlovákiában, a szlovák lakosságot is beleértve, 7 millió 350 ezret (51,2%). Franciaországban 5 milliót, Romániában 4 millió 600 ezret (26,6%). Európa legnagyobb számú nemzeti kisebbségei a németek lettek – több mint 8 millió

személyt számlálva. Az ukránok és a beloruszok együtt 7 milliót, a zsidók 6 milliót, a magyarok pedig 3 milliót tettek ki (28).

Ezért a szövetséges hatalmak, az egyesült győztes államok kötelezték a legyőzött országokat (Ausztriát, Magyarországot, Bulgáriát, Törökországot), az új államokat (Lengyelországot, Csehszlovákiát), valamint azokat az államokat, amelyek növelték területüket (Jugoszláviát, Görögországot, Romániát, Örményországot), hogy vállaljanak kötelezettségeket a joghatóságuk alá került területeken élő kisebbségek jogainak védelmére. E kötelezettségeket az 1919-es Versailles-i békekonferencián az új államok és a kisebbségek védelmének bizottsága dolgozta ki, azok be lettek iktatva a szövetséges és egyesült hatalmak, valamint a fent említett államok közötti békeszerződésekbe.

E békeszerződések tervezetei az adott államok azon kötelezettségen alapultak, amelyeket az 1919. június 28-i Versailles-i békeszerződésben vállaltak magukra. E békeszerződést az egyik részről a szövetséges és egyesült hatalmak, a másik részről Németország között írtak alá. (29) Így e szerződés 86. cikkelye értelmében “A Csehszlovák állam elfogadja azokat a határozatokat és beleegyezik azoknak a fő szövetséges és egyesült hatalmakkal kötött szerződésbe való beiktatásába, amelyeket ezek az államok szükségesnek tartanak. Csehszlovákia azon lakói érdekeinek megvédéséhez, akik fajilag, nyelvileg, vallásilag különböznek a lakosság többségétől. (30)

Hasonló kötelezettségeket írtak elő Lengyelország számára az egyik oldalról közötte, a másik oldalról az USA, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Japán között 1919. június 28-án Versailles-ben aláírt békeszerződésben. (31) Ezt a dokumentumot érdemes tüzetesebben áttekinteni, mert ez szolgált alapul a Nemzetek Ligája keretében a hasonló szerződések megkötéséhez, mivel megtalálhatók voltak benne a kisebbségi jogok típusátételei.(32) Ebben a szerződésben a szövetséges és egyesült hatalmak elismerték Lengyelország szuverenitását és függetlenségét, Lengyelország pedig kifejezésre juttatta azon szándékát, hogy a jövőben egyeztetni kívánja cselekedeteit a szabadság és az igazságosság elveivel, garantálja mindezt, garanciát szolgáltat erre az egész terület lakosainak, amely fölött szuverenitást gyakorol.

Lengyelország jogilag és minden formalitás nélkül lengyel állampolgároknak ismerte el azon német, osztrák, magyar és orosz állampolgárokat, akik e szerződés hatályba lépésének napján a területét képező földeken éltek. A 7. cikkely értelmében valamennyi lengyel állampolgárt a törvény előtt egyenlőnek és olyannak ismertek el, akik faji, nyelvi és vallási hovatartozástól függetlenül egyenlő állampolgári és politikai jogokkal rendelkeznek. A szerződés előírta, hogy nem lesznek semmilyen korlátozások bármelyik nyelv szabad használatára vonatkozóan, sem a magánéletben, sem a kereskedelmi kapcsolatokban, sem a vallásban, sem a sajtóban, sem a nyilvános gyűléseken. Attól függetlenül, hogy a lengyel nyelvet hivatalos nyelvnek ismerték el, azoknak, akik nem beszélték ezt a nyelvet, megengedték, hogy a bíróságokon mind szóban, mind írásban használják saját anyanyelvüket. A szerződés 8. cikkelye kimondta: “Azon lengyel állampolgárok, akik vallási vagy nyelvi alapon az etnikai kisebbségekhez tartoznak, ugyanolyan jogokkal és tényleges garanciákkal

rendelkeznek, mint a többi lengyel állampolgár. Ugyanolyan joguk lesz saját költségükön létrehozni, fenntartani és ellenőrizni jótékonyági, vallási vagy társadalmi szervezeteket, iskolákat és egyéb nevelő intézeteket, amelyekben szabadon használhatják saját anyanyelvüket és gyakorolhatják saját vallásukat.” A szerződés egyes tételei a zsidó közösségek különleges jogaira vonatkoztak.

Lengyelország beleegyezett abba, hogy a kisebbségekre vonatkozó kötelezettségeit nemzetközi kötelezettségeiként tekintsék és azok a Nemzetek Ligájának garanciája alá kerüljenek. (12. cikkely). Emellett megállapították, hogy ezeket a kötelezettségeket nem lehet megmásítani a Nemzetek Ligája tagjai többségének beleegyezése nélkül.

Ily módon a Lengyelországgal kötött szerződés idézett 12. cikkelye, valamint az Ausztriával kötött szerződés 69. cikkelye, a Bulgáriával kötött szerződés 57. cikkelye, a Szerb–Horvát–Szlovén állammal kötött szerződés 11. cikkelye olyan tételeket foglalt magába, amelyekben az egyes államok a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kötelezettségeit nemzetközi jelentőségű kötelezettségekké nyilvánították. E jogokat szavatolta a Nemzetek Szövetségének Tanácsa. Vagyis a békeszerződésekre, a nyilatkozatokra, valamint egyes kétoldalú egyezményekre vonatkozóan a Nemzetek Szövetségének Tanácsa nemzetközi garanciát jelentett a nemzeti kisebbségekre vonatkozó állami kötelezettségek teljesítésének tekintetében.

Az általános jellegű kérdéseken kívül a békeszerződésekben akadtak egyes kisebbségek némely jogaira vonatkozó különleges tételek is.

Például a Szerb–Horvát–Szlovén állammal kötött békeszerződés 10. cikkelye leszögezte: az állam kötelezi magát, hogy a muzulmánok számára a családjogban és a személyi státusban olyan feltételeket teremtsen, amelyek lehetővé teszik a muzulmán szokásoknak megfelelő szabályozást. A Csehszlovákiával kötött békeszerződés II. fejezete (37) előírásokat tartalmazott a ruszinok helyzetére vonatkozóan. Többek között Csehszlovákia kötelezte magát, hogy a ruszinok számára a Kárpátoktól délre autonóm területi egységet hoz létre a csehszlovák államon belül, és a legszélesebb önrendelkezéssel ruházza fel annak lakosait. Románia a szerződésnek megfelelően kötelezte magát, hogy a szászoknak (németeknek) és a székelyeknek Erdélyben helyi autonómiát ad a közoktatás és a vallás kérdéseiben.*

A nemzeti kisebbségekre vonatkozó tételeket tartalmazzák azok a nyilatkozatok is, amelyeket Albánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Finnország és Irak nyújtott be a Nemzetek Ligája Tanácsának ülésére. Az államok e nyilatkozatait a Nemzetek Szövetségének Tanácsa 1920. február 15-i határozata alapján fogadták el, s a baltikumi és a kaukázusontúli országok számára a nemzetek Ligájába való belépés feltétele az volt, hogy intézkedéseket foganatosítsanak a nemzeti kisebbségek védelmére és beleegyezésüket adják e probléma a Nemzetek Szövetségének Tanácsa általi rendezésére.

Egészében véve a Nemzetek Szövetsége égisze alatt 1920 és 1937 között közel húsz olyan többoldalú és kétoldalú egyezményt írtak alá, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó tételeket tartalmaztak.

Megjegyzendő, hogy a nemzeti kisebbségekről kötött egyezmények többsége előírásokat tartalmazott arra vonatkozóan, hogy az államok a nemzeti kisebbségekkel

* A székely, az erdélyi Maros, Hargita és Kovászna megyékben élő magyarok saját népeve

kapcsolatos kötelezettségei felsőbbséget élveznek a nemzeti törvényhozás velük ellentétes valamennyi törvényével vagy más jogszabályával szemben. Vagyis biztosítva volt a nemzetközi szerződések elsőbbsége a belső törvényhozással szemben.

Noha a nemzeti kisebbségekről szóló tételek hiányoztak a Nemzetek Szövetségének Alapokmányából, a nemzetközi szerződések említett normái lehetővé tették, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsa beavatkozzék a vitás kérdések megoldásába, méghozzá saját belátása szerinti döntéshozatal jogával. Az államoktól vagy a nemzeti kisebbségektől befutó petíciókat a Nemzetek Szövetségének Tanácsa tárgyalta meg munkaszerveinek ülésein vagy a külön e célra létrehozott kisebbségi Osztályán, a Szövetség titkárságának strukturális alosztályán és ad hoc “háromas bizottságban”, amely a Liga Tanácsának elnökéből és a Nemzetek Szövetségének két tagállamának képviselőiből állt. A petíciók megtárgyalására a megfelelő ügyrend szerint került sor, amely egyes esetekben előírta a vitás kérdések bírósági tárgyalását.

A védelem rendszere körülbelül 30 millió személyre terjedt ki, akik 36 nyelven beszéltek, 16 országban éltek és Európa lakosságának közel 25 százalékát tették ki. Az említett szerződések a kisebbségek számára egyenlőséget írtak elő a polgári és politikai jogok terén, biztosították a védelmet a diszkrimináció ellen és a jogot az autonómiára a vallási és kulturális élet terén, egyes esetekben pedig (például Csehszlovákia kárpátaljai ruszinjai számára) – még a területi autonómiára való jogot is.

Azaz a Nemzetek Szövetségének keretében létrehozták a nemzeti kisebbségek jogai védelmének rendszerét, amely az államok nemzetközi-jogi kötelezettségein alapult, betartásának szavatosaként pedig ez a nemzetközi szervezet szolgált. A Nemzetek Szövetsége bevezette az államok kötelezettségteljesítése jogszabályi és eljárási szavatolása garanciáinak új formáit. Ez érintette többek között a bírósági eljárás bevezetését, amely új, addig ismeretlen eleme volt a kisebbségek jogvédelmi rendszerének.

Ugyanakkor megállapítandó, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme e nemzetközi szervezet keretében nem volt univerzális vagy legalább regionális jellegű. Csak egyes országok, a Nemzetek Szövetségének azon tagországai állampolgárainak a jogait érintette, melyek több- és kétoldalú szerződésekkel erre kötelezettséget vállaltak. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme nem nyugodott szilárd nemzetközi-jogi alapon, amely feltétel nélkül előírta volna a nemzeti ismérvek alapján történő diszkrimináció feltétlen tilalmát a nagy- és kis nemzetek és népek jogegyenlőségét.

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének rendszere, amely a Nemzetek Szövetségének keretében működött, a második világháború kitörése után megszűnt ténylegesen létezni, jogi szempontból pedig 1946-ban, magának a szervezetnek a feloszlásával szűnt meg, noha e rendszer egyes elemeit tartalmazzák az 1947-es békeszerződések, egyesek pedig máig is teljes egészében benne foglaltnak a finnországi Alland-szigetek státusában.

A második világháború befejezése után az antihitlerista koalíció államai előtt felmerült a problémák igazságos, békés rendezésének feladata, amely kizárta volna az újabb agresszió lehetőségét az egykor hadat viselő államok részéről, biztosította

volna az országok és népek fejlődésének demokratikus feltételeit és a szilárd békét közöttük. Már említettük a politikai határok a Versailles-i békeszerződés alapján végbement változásait, melynek eredményeként a Németországgal szomszédos államokban népes német nemzeti kisebbségek képződtek. A fasiszta Németország ezt a szerződést “rablójellegűnek”, “igazságtalannak” tekintette magára nézve, úgy tartotta, hogy a német kisebbségek “diszkriminációnak” vannak kitéve, s e kisebbségeket destabilizációs eszközként használta fel, amely ürügyül szolgált a szomszédok elleni agresszióhoz. Ezért már a háború alatt megtörtént a kisebbségi probléma megközelítésének az átértékelése. Az agressziót elszenvedő országok a nemzeti kisebbségeket potenciális veszélyforrásként tekintették a béke és saját államuk léte szempontjából. Bizonyára ennél az oknál fogva nem került elfogadásra a békés rendezés során egyetlen többoldalú nemzetközi egyezmény sem a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozóan. A győztes államok elvetették azt a szerződéstervezetet, amelyet a nemzeti kisebbségek védelme érdekében Magyarország terjesztett elő az 1946-os Londoni békekonferencián.

A győztes és a legyőzött államok között felújított viszony egyik fő problémája a határok kérdése lett, amelyek közvetlenül befolyásolják egyes kisebbségek további sorsát is. Az 1947. február 10-én Olaszországgal, Bulgáriával, Magyarországgal, Romániával és Finnországgal Párizsban megkötött békeszerződések hatályon kívül helyezték az államhatárok azon módosításait, amelyeket az agresszorok a második világháború idején hajtottak végre, bizonyos változtatásokkal visszaállították az európai államok háború előtti határait. Egyes államok az újra a jogi fennhatóságuk alá került kisebbségek problémáját a saját területükről való tömeges kitelepítéssel oldották meg.

Ez mindenekelőtt a németekre és a magyarokra vonatkozott, de kiterjedt a lengyelekre, az ukránokra és más kisebbségekre is. Ilyen áttelepítésekre mind többoldalú, mind kétoldalú nemzetközi szerződések alapján sor került. A 12. jegyzőkönyv, amelyet 1945-ben fogadtak el Potsdamban, többek között előírta a német kisebbség áttelepítését Lengyelországból, Csehszlovákiából és Magyarországról Németországra, aminek eredményeként mintegy 6 millió 650 ezer német nemzetiségű személyt telepítettek át ezen országokból a megszállt övezetekbe. (39)

Ezen és más háborús és háború utáni események következményeként, amelyek a nemzeti kisebbségek erőszakos áttelepítésével, olykor pedig fizikai megsemmisítésével voltak kapcsolatosak, Európa etnográfiai térképe lényegesen megváltozott. Közép- és Közép-Kelet-Európa országaiban a nemzeti kisebbségek létszáma a közel 30 millióról 8–10 millióra, vagyis a régió összlakosságának 8%-ára csökkent. Ebben az időben az említett térségben a legnagyobb számú kisebbséget a magyarok alkották (közel 3 millió személy), utánuk pedig a németek, az albánok, a törökök és a svédek következtek. A romák (cigányok) számát illetően nincsenek hiteles adatok. (40)

Úgy vélték, hogy a nemzeti kisebbségek számának csökkenésével csökkent azok problémáinak jelentősége is az egész kontinensen. Ezért a nemzeti kisebbségek védelmének rendszere, amely a múlt évszázad 30-as éveikig viszonylag jól működött, most már nem újult meg. Az ENSZ Titkárságának egyik 1950. évi anyagában azzal a megállapítással találkozunk, miszerint e rendszer “megszűnt létezni” (41)

A második világháború utáni időszak nemzetközi dokumentumaira jellemző a nemzeti kisebbségek jogai elismerésének az elutasítása, a számukra biztosítandó különleges státusz vagy különleges védelem elvetése, ami nem más, mint kollektív jogaik elismerésének a megtagadása. Dominánssá vált az egyéni emberi jogok koncepciója. Ennek keretében próbálták megoldani a kisebbségek problémáit.

Több kutató, köztük Kovács Péter rámutat a nemzetközi szervezetek részéről tapasztalható bizonyos "szégyellőségre", ami a nemzeti kisebbségek második világháború utáni problémái rendezésének kérdéséhez való hozzáállásukban nyilvánul meg. (42)

Kategorikusabban vélekedik N. Girasoli olasz kutató. Véleménye szerint a múlt század 30–40-es éveiben a kisebbségvédelem elvét felváltotta a kisebbségekkel szembeni védekezés koncepciója, és a nemzetfogalom a nacionalizmus eszközévé vált. A nemzet fogalma természetesen korántsem azonos a nacionalizmussal. N. Girasoli szerint egy nemzetnek történelmi gyökerei vannak, míg a nacionalizmus egy ideológia, egy elvont fogalom, amely a történelmi nemzettudatra épít (43).

A nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének fejlődése az ENSZ rendszerében

A háború utáni időszakban az Egyesült Nemzetek Szervezete, noha jogutódja a Nemzetek Szövetségének, tartózkodik a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos viszonyok közvetlen nemzetközi-jogi rendezésétől, s az Emberi Jogok 1948-as egyetemes Nyilatkozatában a diszkrimináció és az attól való védelem, többek között a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzeti származás szerinti diszkrimináció tilalma elveinek kinyilatkoztatására szorítkozik. És csak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyében hirdeti meg 1966-ban a kötelezettségeket azon államok számára, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, hogy az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől ne tagadják meg azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.

A nemzetközi közösség a nemzeti kisebbségek jogvédelmének jogi rendezése problematikájának értékeléséhez való hozzáállása terén tapasztalható változások a 80-as évek végén és a 90-es évek elején Jugoszlávia és a Szovjetunió bizonyos területein bekövetkezett tragikus események hatására mentek végbe. A konfliktusoktól terhes régiókban kialakult helyzetet elemezve Javier Pérez de Cuellar, az ENSZ főtitkára megállapította: "Vannak-e olyan emberek, akik nem veszik észre, hogy ha a jogállam keretei között hiányzik a kisebbségek és az őshonos lakosság kultúrájának reális védelme, a kultúrák és az etnikumok közti konfliktusok gerjesztik egymást, a közösségek és a kultúrák olyan fejlődése, amely eltávolítja, nem pedig közelíti őket egymáshoz, konfliktusra van kártható." Ebben az időszakban a nemzetközi szervezetek keretében újra intenzívebbé válik a nemzeti kisebbségek jogainak kodifikálására irányuló munka.

Az ENSZ szervei ebben az időszakban kifejtett tevékenységének eredményeként A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 27. cikkelyében megfogalmazottak továbbfejlesztést és magyarázatot nyerne a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogai 1992. évi Nyilatkozatában (45) A Nyilatkozat tartalmazza a mai nemzetközi jog a nemzeti kisebbségek jogvédelmére vonatkozó főbb elveit és tételeit. A dokumentum bevezető szakasza kihangsúlyozza, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogainak állandó előmozdítása és megvalósítása, a társadalom fejlődésének integráns részeként és a jog uralmán alapuló demokratikus keretekben – hozzájárulhat a népek és államok közötti barátság és együttműködés erősítéséhez. Valamint leszögezi, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogainak állandó előmozdítása és védelme hozzájárul azon államok politikai és társadalmi stabilitásához, amelyben élnek.

A Nyilatkozatban az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek számára elismerik: a hazához való jogot (1.c.); az anyanyelvnek a magánéletben és a nyilvánosság előtt való használata jogát (2.c., 1.r.); a nemzeti életüket érintő kérdésekkel kapcsolatos helyi és állami szintű döntések meghozatalában való részvétel jogát (2.c., 3.r.); saját szervezetek létrehozásának jogát; saját csoportja tagjaival való kapcsolattartás jogát mind az ország határain belül, mind külföldön (2.c., 4. r.); a törvény előtti egyenlőségre való jogot (4.c., 1. r.); a kultúra, a nyelv, a vallás, a hagyományok, a szokások szabad fejlődésének jogát (c., 2.r.); az anyanyelv elsajátításának vagy az anyanyelven való tanulás jogát (4.c., 4. r.); a saját országa gazdasági és szociális életében való részvétel jogát (4. c., 5.r.) stb. Megjegyzendő, hogy az ENSZ hivatalos dokumentumai szintjén a nyilatkozatban van első ízben használják a “nemzeti kisebbség” terminus.

Noha ez az okmány, akárcsak az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948) kimondottan javaslat jellegű, jelentőségét a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelme mai fejlődésének szempontjából lehetetlen túlbecsülni. Hiszen mint egyetemes szintű nemzetközi-jogi dokumentum nemcsak a nemzeti kisebbségek védelemre szoruló nemzeti kisebbségek jogainak felsorolását adja, hanem egyértelműen megfogalmazza az ebbe a kategóriába tartozó állampolgárok jogainak védelme terén az államokra háruló kötelezettségeket, megfogalmazza a pozitív diszkrimináció alkalmazhatóságának elvét is (46) A 8. cikkely 3. része leszögezi: “Az államok által ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések prima facie nem tekinthetők ellentétesnek az egyenlőség Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével”. (47)

Ebben a dokumentumban és az ENSZ egyetlen más dokumentumában sem említik a kisebbségek jogát az autonómiára, bár azok tartalmazzák azokat a normákat, amelyek szabályozzák a viszonyokat azon szférákban, melyek az ilyen önrendelkezés hatáskörébe tartozhatnak. Ez vonatkozik például az azzal a kisebbséggel kapcsolatos döntések meghozatalában való aktív részvétel jogára, amelyhez tartoznak, valamint a kultúra és az oktatás területén gyakorlandó jogokra.

A nemzeti kisebbségek jogainak biztosítására vonatkozóan egyéb, 1992 előtt elfogadott dokumentumokban, például a népirtás büntetének megelőzéséről és

megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezményben (1948), az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményben (1963) a kisebbségi jogok védelme e terminus használata nélkül kerül biztosításra. Az említett dokumentumok, akárcsak az európai, regionális szintű és az Európa Tanács és égisze alatt elfogadott nemzetközi-jogi jogszabályok jellemző vonása, hogy azok a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét nem mint kollektíváét vagy embercsoportét, hanem mint olyan individumokét irányozzák elő, akiket a közös etnikai származás, a nyelv és a vallás kapcsol egymáshoz.

A kisebbségek problematikája iránt az Egyesült Nemzetek Szervezete részéről megfigyelhető minden határozatlanság és ellentmondásosság ellenére ma minden alapunk megvan annak állításához, hogy ezen univerzális nemzetközi szervezet szintjén meghatározásra kerültek a főbb támpontok, amelyeket betartásra ajánlanak az államoknak és más nemzetközi szervezeteknek a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos problémák megoldásában. Erről tanúskodik többek között az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának 1995/24-es határozata, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól (48), amely hangsúlyozza a kisebbségekhez tartozó személyek jogai hatékony ösztönzésének és védelmének e szükségességét, elismeri, hogy az ilyen védelem a reális diszkriminációmentesség és mindenki egyenlősége mellett hozzájárul a konfliktusok elkerüléséhez és békés rendezéséhez az emberi jogok és kisebbségekkel kapcsolatos helyzetek területén elősegíti a politikai és társadalmi stabilitást és békét, gazdagítja az egész társadalom kulturális hagyatékát. A dokumentum nyomatékosan felszólítja az államokat a kisebbségek jogainak ösztönzésére és védelmére, egyebek között a társadalmi, politikai, gazdasági, szociális, vallási és kulturális életben való teljesebb részvételük, valamint az ország gazdasági fejlődése folyamatába történő bekapcsolódásuk elősegítése révén, úgyszintén felhívja őket, hogy tegyenek meg minden szükséges alkotmányos, törvényhozói, adminisztratív intézkedést az ilyen védelem biztosítása érdekében.

A kisebbségek jogvédelmének jogi szabályozása a többoldalú és kétoldalú szerződésekben

Annak ellenére, hogy az 1940–1950-es években a jelentősebb nemzetközi szervezetek szintjén eléggé tartózkodó és óvatos volt a nemzeti kisebbségek problémájának a megközelítése – e periódusban számos, a témakörrel kapcsolatos nemzetközi szerződés került megkötésre, valamint nemzeti jogszabály emelkedtek törvényerőre.

Ezen időszak többoldalú nemzetközi megállapodásainak példájául szolgálhat az Olaszország, Nagy-Britannia és Jugoszlávia kormányai között Trieszt szabad területi státusáról 1954-ben Londonban aláírt memorandum, melyet parafáltak. Az okmány meghatározta Olaszország és Jugoszlávia azon kötelezettségeit, amelyek a fennhatóságuk alá került város különböző részeiben élő délszláv és olasz etnikumokhoz tartozó személyek egyenlő jogai és lehetőségei biztosítására irányultak. A kétoldalú egyezmény példája az osztrák és az olasz kormány között 1946-ban Párizs-

ban megkötött egyezményt, amelyet az Olaszországgal kötött Békeszerződés IV. kiegészítéseként írtak alá. Ezen egyezmény alapján a zömében németek lakta Bolzano tartományban és a vele szomszédos vegyes lakosságú Trento tartományban élő német anyanyelvű lakosság számára külön jogszabályokban rögzítették az olaszokkal egyenlő nyelvi, kulturális és a gazdasági fejlődés területére vonatkozó jogokat.

A nemzeti kisebbségek a nemzeti törvényhozás által különleges státusz megadásának példájául szolgálhat az 1955-ben a Német Szövetségi Köztársaság és a Dán Királyság által párhuzamosan elfogadott a németországi dán kisebbségre és a dániai német kisebbségre vonatkozó nyilatkozata. E dokumentumok, az egyéb kisebbségi jogok mellett különleges, a társadalmi élet minden szférájára kiterjedő kedvezményeket biztosítanak az anyanyelvi nyelvhasználatot illetően az adott kisebbségek által hagyományosan lakott területeken, valamint garantálták a dán kisebbség képviselőit Schlesswig-Hollstein Szövetségi Tartomány Parlamentjében. A kisebbségi kérdések rendezése két nyilatkozat párhuzamos elfogadásával, nem pedig kétoldalú szerződés megkötésével a dán fél kérésére történt, amely attól félt, hogy a hatalmas szomszéd egy ilyen egyezmény alapján esetleg beavatkozhat belügyeibe.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelme a regionális szervezetek szintjén. Az Európa Tanács

Mint ismeretes, az Európa Tanács célja Alapszabálya (51) értelmében “hogy szorosabb egységet teremtsen a tagjai között avégből, hogy biztosítsa és előmozdítsa a közös örökségüket alkotó eszményeket és elveket és könnyítse gazdasági és szociális haladásukat” (52). A dokumentum bevezetőjében az alapító országok megerősítik ragaszkodásukat “a népek közös örökségét alkotó szellemi és erkölcsi értékekhez, amelyek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma igazi forrásai, olyan elvéké, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak”. Az Alapszabály 2. cikke értelmében az Európa Tanács tagjai ezen Alapszabály részesei. Ám csupán az állam azon kívánsága, hogy e szervezet tagjává válják, egymagában nem elegendő, ehhez meg kell felelnie bizonyos feltételeknek. Sajnos, azon kritériumok között, amelyeknek az ebbe a tekintélyes szervezetbe belépni szándékozó országoknak meg kell felelniük, nem található a nemzeti kisebbségek jogainak védelme. Ám ezek a kötelezettségek közvetve levezethetőek az Európa Tanács három fő elvéből, amelyek a következők: a jog uralma a demokratikus pluralizmus joga, az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme. És ez természetes, hiszen sem az Európa Tanács Alapszabálya, sem annak bázisdokumentuma, az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (53) nem tartalmaz speciális tételket a nemzeti kisebbségek jogairól.

A jogok és szabadságok megvalósításának az Egyezmény 14. cikkelyében előírt garanciái a nemre, fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, politikai és egyéb meggyőződésre, nemzeti vagy társadalmi származásra, a nemzeti kisebbséghez való tartozásra, vagyoni helyzetre, születésre vagy egyéb körülményekre való tekintet nélküli mindennemű diszkriminációt kizáróan előirányzott garanciák a kisebbségek jogainak érvényesítése

szempontjából csupán korlátozott és közvetett jelentőségűek, mivel az Egyezményben a nemzeti kisebbségek egyetlen különleges joga sincs meghatározva.

Ám a fentebb említett körülmények ellenére megállapítandó, hogy az Európa Tanács a többi hasonló regionális államközi képződményekhez képest talán a legnagyobb figyelmet szenteli e bonyolult és ellentmondásos viszonyok jogi rendezése lehetőségei keresésének. Mindamelllett e tevékenység teljes összhangban történik az univerzális szintű dokumentumokban lefektetett elvekkel és normákkal, de figyelembe véve e problémák sajátosságát az európai kontinensen.

Így például az Európa Tanács Tanácskozó Közgyűlésének* 1961. évi 285. Ajánlása a 13. ülésen javasolta a Miniszterek Bizottságnak **, hogy ajánlja a Kormányzakértők Bizottságának (e szervre bízták az Egyezményvel kapcsolatos problémák tanulmányozását): iktassa be az Egyezmény 2. számú jegyzőkönyvébe a nemzeti kisebbségek bizonyos jogainak biztosítására vonatkozó cikkelyt. Ugyanakkor a Tanácskozó Közgyűlés megfogalmazta e cikkely saját normaszöveg javaslatát: "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyektől nem tagadható meg az a jog, hogy saját csoportjuk többi tagjával együtt, ha ez nem sérti a közrendet, élvezhessék saját kultúrájuk vívmányait és anyanyelvüket, saját iskolákat létesítsenek és saját választásuk szerint az adott nyelven tanulhassanak, úgyszintén gyakorolhassák saját vallásukat és szertartásaikat." Ám 1964 februárjában a Miniszterek Bizottsága határozatot hozott a 285-ös Ajánlásokban előírt intézkedések alkalmazásának elhalasztásáról (54).

Ugyancsak nem került elfogadásra az Európa Tanács (ET) Miniszteri Bizottsága által az ET Parlamenti Közgyűlésének 44. ülészakán elfogadott 1201 Ajánlása (1993), amely egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez egy kisebbségvédelmi vonatkozású kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását helyezte kilátásba.*** Emiatt, a 1201-es Ajánlás nem léphetett érvénybe mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyve, ami azt jelentette, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme nem került, a létező nemzetközi emberi jogvédelem leghatékonyabb intézményének, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatósága alá.**** A Kiegészítő jegyzőkönyv tervezete azonban ennek ellenére nagy jelentőséggel bír a nemzeti kisebbségek jogai további kodifikálásának folyamatában. Ebben az aránylag kis terjedelmű szövegben található meg a többi nemzetközi-jogi dokumentumhoz viszonyítva a nemzeti kisebbségek jogainak a legteljesebb felsorolása (katalógusa) található meg: kezdve az identitás szabad megválasztásának jogától (2. cikkely), a

* Az Európa Tanács Tanácskozó Közgyűlése (ma – az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése) az Európa Tanács tanácskozó szerve, amely megtárgyalja a hatáskörébe tartozó kérdéseket és javaslatok formájában megküldi a Miniszterek Bizottságának következtetéseit. Létrehozásáról és működéséről az Európa Tanács Alapszabályának V. fejezete rendelkezik.

** A Miniszteri Bizottság illetékes szerv, amely az Európa Tanács nevében eljár, meghatározza a szervezet tevékenységének fő irányait és jellegét. Határozatai konvenciók és egyezmények formáját öltik, amelyek utólagos ratifikációt igényelnek a tagállamok részéről vagy javaslatok formájában jelennek meg. Létrehozásáról és működéséről az Európa Tanács Alapokmánya IV. fejezete rendelkezik.

*** A Közgyűlés 1993. február 1-i vitája (22. ülés), 6742. dokumentum.

**** Az emberi jogok Európai Bíróságát az Európa Tanács hozta létre az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi Egyezmény II. fejezetének megfelelően abból a célból, hogy a szerződő felek az Egyezmény és a hozzá tartozó jegyzőkönyvek szerint teljesítsék kötelezettségeiket. Tevékenységét az Egyezmény 11. sz. jegyzőkönyve tételesen kifejti.

társadalmi élet valamennyi szférájára kiterjedő a nyelvhasználatra vonatkozó jogokon keresztül (6–8 cikkely) a nemzeti kisebbségek jogainak az állami hatósággal szembeni hatékony védelméig (9. cikkely).

Különleges figyelmet érdemel úgyszintén a dokumentum 1. és 11. cikkelye. Az 1. cikkelyben regionális nemzetközi-jogi dokumentum szintjén először adták meghatározását a jogvédelem szubjektumának (alanyának) – a nemzeti kisebbségeknek, mint személyek csoportjának, a 11. cikkelyben pedig ugyancsak először szövegezték meg e kisebbségek jogát azokban a körzetekben, ahol többséget alkotnak arra, hogy “helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek”. A dokumentum azokhoz tartozik, amelyeket bár nem fogadtak el, s így nem kötelező jellegűek, de a kritérium-dokumentumok közé sorolták őket azon államok számára, amelyek tagjai az Európa Tanácsnak vagy pályáznak a tagságra. Így Ukrajna az Európa Tanácsba való belépési kérvényére vonatkozó 190. sz. véleményezése értelmében azt a kötelezettséget vállalta magára, hogy “a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos politikája meg fog felelni 1201-es (1993) Ajánlásoknak”, valamint, hogy “ez irányú politikáját az 1993. évi Közgyűlés 1201-es Ajánlásokban megfogalmazott elveknek megfelelően fogja megvalósítani”, s hogy ezen Ajánlásokat beiktatja az ország jogrendszerébe és közigazgatási gyakorlatába. (55)

Az etnikumközi konfliktusok az egykori Jugoszlávia és a volt szovjet köztársaságok területén való kiéleződése jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy 1992 májusában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta e szervezet tagországai számára az R/92/10 Sz. Ajánlást “A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelméről” *, és 1992. november 5-én pedig az Európa Tanács keretében elfogadták a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (56) – (a továbbiakban – Nyelvi charta) E dokumentum az első speciális jellegű nemzetközi konvenció, amely a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányul. Külön kiemelendő, hogy a Charta a kisebbségi jogok egyik legfontosabbikában, a nyelvi viszonyok területén fogalmaz meg követendő előírásokat. A Charta fontos eleme az okmány végrehajtásáról szóló IV. rész, mely meghatározza az államok vállalt kötelezettségei teljesítésének ellenőrzésére hivatott intézményeket és mechanizmusokat. Az Európa Tanács szakemberei tartalmas és terjedelmes kommentárt – Magyarázó Megjegyzéseket készítettek a Chartához, hogy elkerüljék a dokumentum tételeinek lehetséges “félreértelmezéseit” és segítséget nyújtsanak a Charta normáinak a nemzeti törvényhozások szintjére történő átültetése és alkalmazása kérdéseiben.

Azon sajátosságokhoz, amelyek a Nyelvi Charta konceptuális alapjait alkotják, hozzátartozik annak elismerése, “hogy Európa különböző országaiban és régióiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése fontos hozzájárulás egy olyan Európa felépítéséhez, amely a nemzeti szuverenitás és a területi integritás keretei között a demokrácia és a kulturális sokrétűség elvein alapul (57). Kovács Péter elgondolása szerint “ez az okmány, mint többoldalú nemzetközi-jogi egyezmény meghatározhatja a kisebbségek jogvédelme fejlődésének irányát a következő évtizedekre”. (58) Prognózisának igazolásául meg lehet jegyezni, hogy a Nyelvi Charta már az általános

* A Miniszteri Bizottság 1992. május 21-i, 476. Miniszteri Ülésszakán fogadta el.

hatályba lépését megelőző időszakban kritérium – dokumentum lett az Európa Tanács új tagjai számára (köztük Ukrajna számára is*). Különböző államokban a ratifikációs folyamatok, valamint a Charta egyes normáinak a nemzeti jogrendekbe való átültetése és gyakorlati alkalmazása során felhalmozódó sokrétű tapasztalatok fokozatosan quasi szokásjog jellegű kölcsönöznek egymásnak.

A következő dokumentum – a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) az Európa Tanács kisebbségvédelemnek szentelt, jelenleg hatályos dokumentumainak a legfontosabbika lett. A Keretegyezményt 1994. november 10-én, a Miniszteri Bizottság 95. Ülésszakán fogadták el. Ez a bátor és fontos döntés volt a kisebbségek jogainak nemzetközi-jogi kodifikációjának folyamatában, melyet az Európa Tanács tagállamai, az ENSZ által elfogadott fentebb említett 47/135-ös határozattal (Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól) az EBESZ kisebbségvédelmi kezdeményezéseivel –, amelyekről a következőkben lesz szó – és a jugoszláv válsággal a háttérben hoztak meg. A dokumentumot az Európa Tanács tagállamai részére aláírásra 1995. február 1-én nyújtották be, és 1998. február 1-én lépett hatályba. A hozzá mellékelt Magyarázó Megjegyzések szerint: “A Keretegyezmény az első jogilag kötelező multilaterális okmány, mely általánosságban a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálja. A célja a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi elvek meghatározása, amelyeknek tiszteletben tartására az Államok kötelezettséget vállalnak” (60).

A Keretegyezmény tartalmazza a nemzeti kisebbségek alapvető jogainak aktuális lajstromát, melyekhez tartoznak: a törvény előtti egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, az identitás szabad megválasztása, a szólás és vallásszabadság, a szerveződéshez és a szabad kapcsolattartáshoz való jog, valamint a nyelvi és az oktatási jogok bizonyos elemeit. Az Egyezmény felszólítja az államokat, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme érdekében kössenek kétoldalú és többoldalú egyezményeket és ösztönözzék a határokon átívelő együttműködést. (18. cikkely).

Akárcsak a Nyelvi Charta, a Keretegyezmény is tartalmaz előírásokat az államok által e nemzetközi szerződés nyomán vállalt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzését hivatott intézményekről és mechanizmusokról.

A nemzeti kisebbségek jogainak a múlt század 80–90-es éve nemzetközi-jogi dokumentumaiban való fejlődését és rögzítését elemezve külön kell foglalkoznunk az Európa Tanács azon dokumentumaival, amelyeket a demokrácia helyi és regionális szintjén való fejlesztésének szenteltek. E tekintetben, mindenekelőtt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) (61), valamint a Helyi és Regionális Közhatalmú Határokon Átnyúló Együttműködésének Európai Keretegyezménye (1980) érdemel figyelmet (62). Ezekben a dokumentumokban a nemzeti kisebbségekről nem tesznek említést. De az elsőben (a bevezető és a 4. cikkely) kinyilatkoztatták a subsidiaritás

* Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése 1995. évi 190-es Következtetése Ukrajna az Európa Tanácsba való belépési nyilatkozatáról (V. rész, 12 pont) „Aláírni és ratifikálni a belépést követő egy év során... a régiók és kisebbségek nyelvéről szóló Chartát.”

elvét – a közigazgatási határozatok elfogadása szintjének maximálisan lehetséges közelítése a polgárhoz vagy a helyi közösséghez, ami jogi alapul szolgálhat a nemzeti kisebbségek közösségei különleges autonóm önszervezési és önrendelkezési formái létrehozásához azokon a vidékeken, ahol azok egy tömbben élnek. A helyi közösségek közti államhatárokon átnyúló együttműködés szabályainak kodifikálása úgyszintén hozzájárulhat az államhatárok különböző oldalán élő kisebbségi csoportok vagy az anyaországgal határos régiókban élő kisebbségeknek az anyaországgal való szabad kapcsolatteremtés jogának érvényesítéséhez.

Erre való tekintettel úgyszintén meg kell említenünk az Európa Tanács egyes szerveinek ajánlás jellegű dokumentumait, amelyek a nem hivatalos nemzetközi-jogi osztályozás szerint az úgynevezett “puha jog” dokumentumaihoz, angol kifejezéssel élve a “soft law” dokumentumokhoz tartoznak. Ezekhez sorolható többek között az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (95)(19-es Ajánlása “A subsidiaritás elvének érvényesítéséről” (átültetéséről) (63), amelyet nyilvánvalóan a subsidiaritás elvének alkalmazása jogi és filozófiai aspektusai hivatalos értelmezésének kell tekinteni, mindenképp bizonyos nemzetközi egyezmények normáinak és elveinek a nemzeti törvényhozás szintjén történő átültetése folyamatában.

Ugyancsak figyelemre méltó az Európai Helyi vagy Regionális Közhatalóságok Kongresszusa* által elfogadott 52. sz. dokumentum “A föderalizmusról, a regionalizmusról, a helyi autonómiákról és kisebbségekről” (1997) és a “Területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről” szóló ajánlás tervezete, amelyet 1998-ban 43-as számmal ugyanez a testület hagyott jóvá. E dokumentumok a helyi önkormányzatiság fejlődésének a kisebbségi jogok érvényesítésére gyakorolt pozitív hatásának a felismerésén alapszanak.

Kísérlet a fentebb említett dokumentumok részletesebb elemzése e tanulmány következő fejezeteiben történik. Az emberi jogok Európai Bíróságának szerepéről és a precedens jogról, amely annak döntései alapján alakul ki a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének fejlesztése vonatkozásában, valamint a civil, nem kormányzati szervezetek (NGO) e folyamatban elfoglalt helyéről szintén a továbbiakban lesz szó.

A fentiek alapján egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az Európa Tanács dokumentumaiban az általános emberi jogok mellett jelen vannak a nemzeti kisebbségek jogai is – azok a speciális jogok, melyek a kisebbségek létének pusztá tényéből fakadnak. Tehát határozottan kijelenthetjük, hogy minden rendszeri és egyéb fogyatékoság ellenére ez a regionális, államközi, nemzetközi szervezet vezető szerepet játszik a mai világban a nemzeti kisebbségek jogvédelmét érintő kérdések felvetésében és fokozatos megoldásában.

*Európai Helyi vagy Regionális Közhatalóságok Kongresszusa (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) az ET kiegészítő testülete, kétkamarás, parlament jellegű fórum, mely a helyi demokráciák megszilárdítására hivatott.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmányának 33 európai állam, valamint az USA és Kanada által 1975. augusztus 1-én Helsinkiben történt elfogadása kezdetét jelentette az általános európai, úgynevezett helsinki folyamatnak, ami előirányozta az állandóan működő tanácsadó értekezlet – az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) létrehozását, amely később különleges államközi szervezetté – az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté (EBESZ) * alakult át.

Az EBESZ a szó hagyományos értelmében véve nem nemzetközi, nem kormányközi szervezet. Az intézmény alapítói a szervezetben mindenekelőtt a tagországok állandó politikai-konzultatív testületét kívánták látni. Ezzel magyarázható az EBESZ egyedi sajátossága a nemzetközi kapcsolatokban, mint különleges jellemző vonásokkal rendelkező alakulatnak, – ami egyrészt laza szervezeti felépítésében, másrészt dokumentumainak politikai jellegében nyilvánul meg.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya (1975) az európai biztonság problémáit úgynevezett “kosarakba” csoportosította. Ezekből három van: az első a biztonság katonai-politikai aspektusait tartalmazza; a másik részletezi az együttműködés formáit és eszközeit, beleértve a gazdasági, technológiai, tudományos és ökológiai szférákat; a harmadik az együttműködés humanitárius és más aspektusaival kapcsolatos kérdéseket egyesíti. Ebbe az utolsó “kosárba” tartozik a nemzeti kisebbségek és a regionális kultúrák kérdésköre is.

Mint már hangsúlyoztuk, az 1975-ös Helsinki Záróokmányban (64) meghirdetett VII. Dekalógus elvétől kezdve az EBESZ tagállamai kihangsúlyozták az alapvető kölcsönös kapcsolatot a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek törvényes érdekeinek tiszteletben tartása, és a nemzetközi béke és a stabilitás megőrzése között. Az 1989-es bécsi találkozó Záródokumentuma megállapítja, hogy a tagállamok “minden szükséges törvényes, adminisztratív, jogi és egyéb intézkedést megtesznek, valamint alkalmazni fogják mindazon megfelelő nemzetközi eszközöket, amelyek számukra kötelezőek annak érdekében, hogy biztosítsák az emberi jogok és a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének alapvető szabadságait saját területükön. (65) A Párizsi Charta az új Európáért, amelyet az állam- és kormányfők fogadtak el 1990 novemberében mint a leendő együttműködés vezérelvét, megállapítja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait teljes mértékben tisztelni kell, mint az egyetemes emberi jogok részét. (66) hogy biztosítsák az emberi jogok és a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének alapvető szabadságait saját területükön (65) A Párizsi Charta az új Európáért, amelyet az állam- és kormányfők fogadtak el 1990 novemberében mint a leendő együttműködés vezérelvét, megállapítja, hogy

* Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) az 1994. december 5–6-án Budapesten megtartott csúcstalálkozóján részt vevő államok határozatának megfelelően az EBEÉ 1995. január 1-től az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nevet vette fel. E találkozó határozata értelmében elfogadták, hogy az EBEÉ megnevezés EBESZ-re változtatása nem módosítja sem az EBEÉ kötelezettségeit, sem az EBEÉ Alapokmányát és intézményeit.

a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait teljes mértékben tisztelni kell, mint az egyetemes emberi jogok részét. (66)

A nemzeti kisebbségek jogvédelme kérdésének időszerűségét, mint a regionális és világbiztonság tényezőjét és a nemzetközi együttműködés tárgyát hangsúlyozták az EBESZ más dokumentumaiban is. Az ilyen jogok lényegének, realizálásuk lehető útjainak, garantálásuk és betartásuk ellenőrzésének az államok általi közös szemlélete a legteljesebben és legrészletesebben az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentumában (1990) tükröződik vissza. E dokumentum 4. fejezetét teljes egészében a nemzeti kisebbségek védelmének és az etnikai, kulturális, faji vagy vallási ismérvek szerinti diszkriminációval szembeni védelemnek szentelték. "A résztvevő államok elismerik, hogy a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések kielégítően csak demokratikus politikai keretek között oldhatók meg kielégítően, amely a politikai jogállamiságon alapul és működő független bíraskodással párosul". (30. paragrafus). Egyidejűleg meghirdették bárminemű diszkrimináció tilalmát és mindenki teljes egyenjogúságát a törvény előtt (31. paragrafus); a jogot a nemzeti hovatartozás megválasztására és az etnikai hovatartozás szabad kifejezésére, a jogot az anyanyelv szabad használatára, az egyesülésre, saját vallásának gyakorlására, a szabad kapcsolattartásra és információcserére, a nemzetközi szervezetekben való részvételre (32. paragrafus); a jogot az államügyekben való hatékony részvételre (35. paragrafus) stb.(67).

A Koppenhágai Dokumentum említett 35. paragrafusában és az EBEÉ a nemzeti kisebbségek kérdéseivel foglalkozó szakértői értekeztetének beszámolójában (1991) normatív jellegű szövegek találhatóak a nemzeti kisebbségek az autonómia különböző formáira való jogáról, amelyeket a legkonkrétabb formában fogalmaztak meg. Az utóbbi dokumentum kihangsúlyozza, hogy egyes államok pozitív eredményeket értek el a "helyi és az autonóm közigazgatási szervek, valamint a területi autonómia jóvoltából, többek között a konzultatív, törvényhozó és végrehajtó szervek révén, amelyek szabad és időszaki választások útján kerülnek megválasztásra, valamint a nemzeti kisebbségek önrendelkezése révén azon aspektusokban, amelyek az identitásuk megőrzésére vonatkoznak azokban a helyzetekben, amikor a területi autonómia nem alkalmazható"68).

Különleges újítás volt az EBESZ keretei között az, hogy a helsinki találkozó Záróokmánya alapján 1992. július 10-én külön intézményt hoztak létre (perszonalizált intézmény): az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa hivatalát (a továbbiakban Főbiztos). Ezt a mandátumot mindenekelőtt az egykori Jugoszláviában kialakult helyzetre válaszul hozták létre, mert bárhol Európában megisméltődhetett volna, különösen azokban az országokban, amelyek a demokrácia felé való átmenet szakaszában voltak, s ez lényegesen alááshatta volna a béke és felvirágzás távlatait, amelyeket a Párizsi Charta hirdetett meg az új Európa számára.

Ebbe a tisztségbe hároméves időtartamra a nemzetközi közösség számára ismert, megfelelő tapasztalattal rendelkező személyt választanak meg. Egy és ugyanazon személy legfeljebb két időtartamra töltheti be ezt a posztot. 1993. január 1-től ezt a tisztséget Max van der Stoep holland diplomata töltötte be, akit 2000-ben Rolf Ekeus váltott fel.

Mandátumának megfelelően a főbiztos az EBESZ* Vezető Tanácsa égisze alatt fejti ki tevékenységét, posztját pedig úgy tekintik, mint a lehető legkorábbi stádiumban való konfliktus-megelőzés intézményét. A Főbiztos ily módon arra hivatott, hogy biztosítsa a “korai riasztást”, bizonyos esetekben a “korai cselekvést” a feszültség kezdeti szakaszán az EBEÉ résztvevő államaiban olyan konfliktusok esetén, amelyekbe a nemzeti kisebbségek bevonásával eszkalálódik, és amelyek tartóssága a Főbiztos megítélése szerint olyan konfliktussá válhat, amely veszélyeztetheti a térségben a békét, a stabilitást, vagy az EBEÉ résztvevő államai közötti kapcsolatokat. Tevékenységének eszközei: beszámolóok rendszere, információgyűjtés, utazások – találkozók, kontaktusok, többek között a nemzeti kisebbségek képviselőivel, közvetítés az érdekelt államok között, jelentések és ajánlások előkészítése a konkrét esetekben vagy törvények meghozatalára.

A főbiztos nem vizsgálódhat egy adott nemzeti kisebbség problémájával kapcsolatosan abban az esetben, ha az terrorcselekménnyel kapcsolatos és nincs joga kapcsolatot tartani olyan közösségekkel, amelyek terrorizmust alkalmaznak, vagy nyilvánosan elismerik azt, vagy azzal fenyegetőznek(70). Ugyancsak nem vizsgálja meg azokat a kérdéseket, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogaival kapcsolatosak.

A nemzeti kisebbségek jogai nemzetközi-jogi védelme fejlődésének mai tendenciáira való tekintettel különösen fontosak azok az ajánlások, amelyeket az EBESZ szakértői a főbiztos felkérésére dolgoztak ki azokkal a kérdésekkel kapcsolatosan, amelyek az ő véleménye szerint a legfontosabbak e jogoknak az egyes országok jogrendjében és mindennapi gyakorlatában történő érvényesítése szempontjából. Ilyen ajánlást hármat dolgoztak ki máig: a Hágai ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól (1996), Oszlói ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól (1998) és a Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek a társadalmi-politikai életben való hatékony részvételéről (1999).**

Ezen Ajánlások rendeltetése a szerzőik szavai szerint (71) az államok általi olyan konkrét intézkedések foganatosításának az ösztönzésében és alkalmazásuk megkönnyítésében rejlik, amelyek csökkentik a feszültséget a nemzeti kisebbségekkel való kapcsolatokban és ezáltal elősegítik a konfliktusok megelőzését. Ezen ajánlások megpróbálják aránylag egyszerű nyelven megmagyarázni és konkretizálni a kisebbségek jogai terén általánosan elfogadott normák tartalmát. Az ajánlások e jogi normák értelmezéseit tartalmazzák, amire azért van szükség, hogy a nyitott demokratikus államokban azonosan alkalmazzák őket. Ezek a dokumentumok a hozzájuk mellékelte Magyarázó megjegyzésekkel együtt irányadó dokumentumokként szolgálhatnak az

* Vezető Tanács (elsődleges megnevezés az 1994-es budapesti találkozóiig – Vezető Tisztségviselők Bizottsága) – az EBESZ szerve, funkciói közé tartozik az EBESZ Miniszteri Tanácsa üléseinek előkészítése és határozatainak a teljesítése. Ülésein megvitatja és alakítja a politikai és általános költségvetési vezérelveket. Évente kétszer ülésezik Prágában.

** Az Ajánlások szövegét a Magyarázó jegyzetekkel együtt kinyomtatják és a Nemzetek Közötti Kapcsolatok Alapítványának külön buklei formájában az EBESZ tagállamainak nyelvein terjesztik Hágában. Az eredeti szöveget angol nyelven válogatják össze és nyomtatják ki. ISBN 90-7598905.

egyes normák és a nemzetközi jog általánosan elismert elveinek az egyes országok nemzeti törvényhozásába történő átültetésének és alkalmazásának folyamatában.

Befejezve azon tendenciák tárgyalását, amelyek az államok tevékenységének az EBESZ keretein belül a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló tevékenysége történelmi, politikai és jogi aspektusait jellemzik, megjegyzendő, hogy a nemzetközi jog doktrínájában az EBESZ dokumentumainak jellegét különbözőképpen értékelik. Egyes tudósok azt állítják, hogy az EBESZ dokumentumai jogilag kötelező egyezmények. J. Resetov például úgy véli, hogy az EBESZ dokumentumai az emberi jogokat illetően kötelezőek többek között jogi szempontból is, és megfelelnek az általános nemzetközi jog normáinak (72). Vannak olyan szerzők, akik azt állítják, hogy az EBESZ dokumentumai sui generis nemzetközi megállapodások (73). Egyes tudósok viszont úgy vélik, hogy az EBESZ dokumentumai csak politikai normákat tartalmaznak. (74)

Egyetérthetünk A. Abasidze állításával, aki szerint, ha az EBESZ keretében elfogadott dokumentumok esetleg nem is szülnék jogi kötelezettségeket, ez nem befolyásolja jelentőségüket. (75) Hiszen sok állam nemzeti törvényeket fogadott el és kétoldalú egyezményeket kötött (többek között Ukrajna is), melyekben törvénybe foglaltattak az EBESZ dokumentumainak egész sor tételét. Sőt az EBESZ dokumentumai fokozatosan egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert az új nemzetközi-jogi normák kidolgozásánál.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelme a szubregionális szervezetek és a kétoldalú kapcsolatok szintjén

Közép-Európai Kezdeményezés

A Közép-Európai Kezdeményezés (KEK) – Közép-Európa 16 országának nem intézményesített, szabad egyesülése, melynek fő funkciója, hogy megfelelő feltételeket teremtsen az eszmecseréhez, és a régió legfontosabb kérdéseiről való véleménycseréhez. E szervezethez olyan államok tartoznak, amelyek tagjai az Európai Uniónak (Olaszország, Ausztria), az EU társult tagjai (például Magyarország, Lengyelország), NATO-tagállamok, valamint olyan országok, amelyek nem tagjai ezeknek az integráló struktúráknak. A KEK keretei között 16–18 különböző tematikus irányú munkacsoport működik (például mezőgazdaság, polgári társadalom, telekommunikáció, kultúra, turizmus stb.). A kisebbségek kérdéseivel foglalkozó munkacsoport (Working Group of Minorities) 1990 óta működik. A KEK tagállamai az 1993. évi budapesti konferencián határozatot hoztak egy, a kisebbségek védelméről szóló dokumentum kidolgozásáról. Ezt a tervezetet az államok 1996-ban “A Közép-Európai Kezdeményezés Eszköztára a kisebbségek jogainak védelmére” (CEI instrument for the Protection of Minority Rights) címmel hagyták jóvá. (76)

A dokumentumot elemezve meg kell jegyeznünk, hogy jogilag nem kötelező dokumentumról van szó, hanem politikai nyilatkozatról, amely kétségkívül az emberi jogok és a kisebbségi jogok nemzetközileg elismert elvein alapszik (77). Ezt az okmányt az Európa Tanács és az EBESZ idevonatkozó dokumentumai alapján

dolgozták ki, amiről az egyes tételek megszővegezésének azonosságai tanúskodnak, ugyanakkor a régió kisebbségi problémáinak a sajátosságait is tükrözi. Így például azon cselekedetek között, amelyek előíranyozzák az egyes egyének vagy csoportok elleni erőszakra való felbujtást, megemlíti az antiszemizmust (6. cikkely), a romák különleges problémáinak van szentelve a 7. cikkely. A 9. cikkely felszólítja az államokat, hogy tartsák tiszteletben a kisebbségek jogait a közigazgatási, bírósági és választási körzetek határainak a megállapításánál vagy megváltoztatásánál. A 12. cikkely felhívja a figyelmet arra, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek lehetőséget kapjanak arra, hogy anyanyelvükön kommunikáljanak a közigazgatási hatóságokkal abban az esetben, amikor az ilyen személyek létszáma egy bizonyos térségben ezt indokolja. Az újdonságokhoz – legalábbis az olyan tételekhez, amelyeket nem tartalmaznak más, hasonló okmányok – kell sorolni a következőket: az államoknak tett azon javaslat, miszerint azokon a vidékeken, ahol a kisebbségek egy tömbben élnek (különösen ott, ahol a lakosság többségét alkotják) lehetőség szerint a hatalmi szervekben lehetőség szerint olyan személyeket kell alkalmazni, akik a hivatalos nyelven kívül jól beszélnek az adott nemzeti kisebbség nyelvét (15. cikkely); a nemzeti kisebbségek joga politikai pártok alapítására (21. cikkely); a többségi nemzet képviselőinek az állami védelemhez való joga a nemzeti kisebbség részéről történő elnyomással szemben azokon a vidékeken, ahol az előbbieket kisebbségben élnek (25. cikkely).

A fentiekben idézett dokumentumot egészében véve úgy jellemezhetjük, mint amely megfelel a nemzetközileg elfogadott elveknek, de ugyanakkor olyan tételeket tartalmaz, amelyek lényegesen bővítik és konkretizálják a kisebbségek jogait a lehetséges sajtóságos élethelyzetek figyelembe vételével. Tekintettel alapvetően politikai jellegére, a dokumentum nem tartalmazza a benne foglalt előírásoknak a tagállamok általi betartása ellenőrzésének mechanizmusait. A benne kitézött célok elérését a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó munkacsoport kíséri figyelemmel.

A Független Államok Közössége (FÁK)

Az SZSZKSZ három szláv köztársaságának – Belorussziának, Ukrajnának és Oroszországnak – a vezetői 1991. december 8-án Minszkben egyezményt írtak alá a Független Államok Közösségének megalakításáról (78). Az Egyezmény 2. cikkelyének értelmében a felek “garantálják polgáraik számára, függetlenül nemzetiségüktől, vagy más eltérő sajátosságuktól az egyenlő jogokat és szabadságokat”, valamint a területükön élő valamennyi más személynek az “állampolgári, politikai, gazdasági és kulturális jogokat és szabadságjogokat az emberi jogok általánosan elismert nemzetközi normáinak megfelelően”.

A FÁK megalapításáról szóló Egyezményt és a FÁK Alapokmányát* értékelve A. Abasidze arra a következtetésre jut, hogy “a FÁK alapító okmányai nem teremtettek megfelelő jogi bázist a tagállamok együttműködéséhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítása terén való együttműködéshez. (79) Pedig köztudott, hogy a Szovjetunió dezintegrációja a volt szovjet köztársaságok, ma független

államok, többségének területén a nemzeti kisebbségek jelentős létszámú közösségeit "hozta létre". A legnagyobb számú kisebbségek nemcsak a FÁK területén, hanem egész Európában, az etnikai oroszok és ukránok lettek. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos helyzetet egyes új független államokban az is bonyolítja, hogy a kisebbségek között olyan sajátos jelenségekkel találkozhatunk, mint a deportált és az őshonos népek.

A deportálást elszenvedett személyekkel és nemzeti közösségekkel kapcsolatos problémakör közös és komplex megoldása céljából került elfogadásra a FÁK tagállamoknak a deportált személyek, nemzeti kisebbségek és népek jogainak helyreállításáról szóló Egyezménye (80). A dokumentumban a tagállamok elítélték a népek, nemzeti kisebbségek és egyes állampolgárok erőszakos áttelepítésének totalitáris politikáját, jogellenesnek és érvénytelennek nyilvánították azokat a normatív jogszabályokat, amelyek alapján az erőszakos áttelepítések történtek, elismerték a deportáltak jogát a kitelepítés előtti hazájukba való visszatérésre. Az egyezmény kötelezettségeket ír elő az érintett államok számára, melyek szerint meg kell hogy teremtsék a szükséges feltételeket az ilyen személyek részére kényszerlakhelyük akadálytalan elhagyására, valamint teljes körű szociális beilleszkedésükhöz történelmi hazájukban. De megjegyzendő, hogy objektív és szubjektív okok miatt a FÁK egyes tagállamai nem mindig teljesítik lelkiismeretesen ezen egyezmény szerinti kötelezettségeiket, ami feszült helyzetet teremt a deportáltak körében.

1944. október 21-án Moszkvában a FÁK tagállamai (Türkmenisztán és Üzbegisztán kivételével) aláírták a FÁK Egyezményét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításáról szóló FÁK egyezményt (81). A dokumentum bevezetőjében a felek megerősítették elkötelezettségüket az ENSZ dokumentumaiban az emberi jogok terén rögzített szabványok, valamint a helsinki folyamat dokumentumaiból eredő kötelezettségeik teljesítésére, és elismerték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai az általánosan elfogadott emberi jogok elválaszthatatlan részét képezik.

A kisebbségi jogok, továbbá az államok az ezen jogok érvényesítéséhez szükséges feltételek megteremtésével kapcsolatos kötelezettségeinek az Egyezményben történő felsorolása alapján véve megfelel az ENSZ 47/135-ös határozata (Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól) és egyes más, fent említett regionális szintű dokumentum tartalmának. E dokumentum lényegesen bővítette az államoknak a kisebbségek önazonossága megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges körülmények megteremtésével kapcsolatos kötelezettségeit. Többek között az Egyezmény 10. cikkelyének c./, d./, e/ pontjai az államok ilyen kötelezettségeit tartalmazzák: a nemzeti kisebbségek történelmi és kulturális emlékei megőrzésének biztosítására; a nemzeti kisebbségek történelmének és kultúrájának figyelembe vételére az állam történelmének és kultúrájának oktatásánál a tanintézetekben; a hagyományos nemzeti kézművesség megőrzésének és fejlesztésének elősegítésére.

A nemzeti kisebbséghez való tartozás feltételei között a többi nemzetközi dokumentumtól eltérően itt nem szerepel a lakhely szerinti ország állampolgárságának kritériuma. Ugyanakkor a dokumentum, úgy tűnik, túl van terhelve a kisebbségek kötelezettségeit hangsúlyozó kitételekkel. Például a nemzeti kisebbségek akadálytalan kapcsolattartása (6. cikkely) és vallási tevékenysége (8. cikkely) ne mondjon ellent a

nemzeti törvényeknek. Más esetekben a kisebbségek jogainak érvényesítése függőségbe kerül cselekedeteiktől. Így például a 3. cikkely 3. része; “a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása előíranyozza, hogy ezek a személyek teljesítsék kötelezettségeiket az állammal szemben, amelynek területén laknak.”

Az Egyezmény teljesítésének felügyelete a Független Államok Közössége Emberi Jogok Bizottságára hárul (12. cikkely)(82).

Kétoldalú egyezmények

A fent említett nemzetközi egyezmények zöme felszólítja az államokat, hogy segítsék elő a nemzeti kisebbségek jogainak kodifikálását a kétoldalú egyezmények szintjén is, valamint arra, hogy kössenek kétoldalú és többoldalú egyezményeket más államokkal, többek között a szomszéd államokkal a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének biztosítása céljából. A fentiekben történt említés ilyen tárgyú egyezményekről, amelyeket az 50–70-es években kötöttek egyes európai államok.

A múlt század 90-es éveiben az ilyen egyezmények megkötésének közvetlen ösztönzői az egyes regionális nemzetközi szervezetek (mindenekelőtt a NATO, az EU) azon államokkal szembeni követelései lettek, amelyek tagjaikká kívántak válni. E követelések arra irányultak, hogy az érintettek tartósan oldják meg a szomszéd államokkal fennálló a vitás területi problémákat, valamint a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos problémáikat. Ez a két probléma egymással kölcsönösen összefonódik, hiszen az államok közötti területi viták tárgyát gyakran a nemzeti kisebbségek által lakott térségek képezik. Így például a Magyar Köztársaság által 1991–1996-ban a szomszédos országokkal kötött alapszerződésekben jelentős biztosítottak a nemzeti kisebbségek jogai védelmének. És ez természetes, hiszen a Magyarországot körülvevő országok mindegyikében jelentős számú magyar nemzeti kisebbség él, Magyarországon pedig megtalálhatók mindazon nemzetek képviselői, amelyek a szomszéd országok államalkotó nemzetei.

Ukrajna mint új, független európai állam számára az ilyen szerződések megkötésének folyamata 1991. december 6-án kezdődött az Ukrajna és a Magyar Köztársaság közötti jószomszédi és együttműködési szerződés aláírásával, majd az Ukrajna és az Oroszországi Föderáció közötti barátsági, együttműködési és partnerségi szerződés aláírásával és ratifikációjával zárult. (84)

Ukrajna mindezen kétoldalú szerződésai tartalmaznak olyan tételket a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére vonatkozóan, amelyeket az országnak e szférában már létező nemzetközi-jogi kötelezettségeinek megfelelően fogalmaztak meg. Ám ugyanakkor azok lényegesen eltérnek mind a normatív szöveg terjedelme, mind tartalma szerint. Ily módon ezek a dokumentumok az államok kétoldalú kapcsolatain bizonyos mértékben tükröződik a kisebbségek problematikájának kezelését az adott országok közötti kétoldalú viszonyban.

Így az Oroszországi Föderációval kötött Alapszerződésben jelen tanulmány problematikájának két cikkelyt szenteltek (a 11., és a 12. c.). E normaszövegek reprodukálják az ENSZ 47/125-ös határozatának a diszkrimináció tilalmáról és a kisebbségek védelmé-

nek biztosítására és eredetiségük fejlesztése jogának garantálásáról szóló kötelezettségeit, valamint az ukrán és az orosz nyelvnek a felek területén való védelmével kapcsolatos előírást tartalmaznak. A feleknek a kisebbségek védelme jogi szabályozásához való kissé más hozzáállását tükrözi az Ukrajna és Románia közötti jószomszédi és együttműködési Szerződés, amelyet 1997. június 2-án írtak alá. (85) A Szerződés 12. és 13. cikkelye, amelyek 15 pontba vannak rendszerezve, külön komplex egyezményt képeznek a két fél e szférában való együttműködéséről, nevezetesen:

- a felek a nemzeti kisebbségek védelmét az emberi jogok nemzetközi-jogi védelme részének és a nemzetközi együttműködés tárgyának ismerik el (12. cikkely);

- kimerítő felsorolását adja azon nemzetközi dokumentumoknak, melyek normáit és elveit a felek alkalmazni fogják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megállapításánál. E lista tartalmazza az ET 1992. évi Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlásait (13. cikkely, 1. pont);

- tartalmazza a romániai ukrán kisebbség és az ukrainai román kisebbség jogi meghatározását (13. cikkely, 2. pont);

- kihangsúlyozzák kerül “a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és lakosság többségéhez tartozó személyek közötti teljes és valós egyenjogúság feltételei megteremtésének a szükségességét a kisebbségek konkrét helyzetének kellő figyelembe vételével (13. cikkely, 3. pont);

- a 13. cikkely 4–9 pontja konkretizálja a kisebbségek egyes jogait és azok érvényesítésének és védelmének mechanizmusait;

- a szerződő felek azon személyek számára, akikre az okmány 13. cikkelye vonatkozik, kötelezőnek tartják, hogy “legyenek lojálisak azon állammal szemben, melynek állampolgárai, tartsák be a nemzeti törvényeket, valamint tartsák tiszteletben más személyek jogait, nevezetesen azokét, akik a lakosság többségéhez, vagy más nemzeti kisebbségekhez tartoznak (10. pont);

- A szerződés e cikkelyében foglalt kötelezettségeknek a felek általi teljesítése ellenőrzésének céljából egy különleges megfigyelő-felügyeleti szervet hoztak létre, kormányközi vegyesbizottság formájában.

Ukrajna jelenleg úgyszintén részese számos olyan kétoldalú megállapodásnak is, amelyeket kifejezetten a nemzeti kisebbségek jogvédelmének szenteltek. Államunk első ilyen megállapodása az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Magyar Köztársaság közös Nyilatkozata az együttműködés elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén és a hozzá csatolt Jegyzőkönyv (86) volt, amelyet 1991. május 31-én írtak alá Budapesten. A kisebbségi jogok tartalmát és a Felek által e jogok érvényesítésének szavatolása szintjét illetően – e Nyilatkozat saját korának egyik legtekélyesebb dokumentumának tekinthető.

V. Deniszov véleménye szerint Ukrajna és Magyarország ezzel az okmánnyal szolid jogi alapot teremtett a területükön élő nemzeti kisebbségek jogainak védelméhez, amely megfelel az emberi jogok nemzetközi szabványainak. Ugyanakkor Ukrajna a FÁK országai közül elsőként vállalt nemzetközi kötelezettséget, hogy tiszteletben tartja a nemzeti kisebbségek jogait, tanúsítva ily módon, hogy e jogok védelme az állam bel- és külpolitikájának fő alappillérei közé tartozik. (87)

Ukrajna hasonló kétoldalú szerződesei a következők: Egyezmény Ukrajna és a Belorusz Köztársaság között a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításában való együttműködésről (1999) (88); Egyezmény Ukrajna és Lettország között a nemzetiségi kapcsolatok kérdéseiben való együttműködésről (1997) (89); Egyezmény Ukrajna és Lengyelország között a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról (1994) (90); Egyezmény Ukrajna és Moldova között a nemzetiségi viszony kérdéseiben való együttműködésről (1966) (91);

Az Ukrajna és a Német Szövetségi Köztársaság között az Ukrajnában élő német származású személyek ügyeiben való együttműködésről (92) 1996. szeptember 3-án Kijevben aláírt egyezmény mindenekelőtt abban tér el az említettektől, hogy az ukrainai német nemzeti kisebbség meghatározásán és jogainak védelmén kívül a dokumentum német származású, politikai üldöztetések áldozataivá vált a deportált személyek rehabilitálásával és utódaik Ukrajnába való visszatérésének elősegítése kérdéseinek megoldására irányult. Így az Egyezmény tartalmazza: a védelem alanyának az Ukrajnában élő, német származású személyek speciális meghatározását (1. cikkely); az Ukrajna és a Német Szövetségi Köztársaság közötti, a német kisebbségnek való műszaki, humanitárius és egyéb segítségnyújtás terén való együttműködésének feltételeit szabályozó előírásokat (8–11. cikkely); a német fél speciális személyzetének Ukrajna területén való tartózkodása feltételeit és státusát (11–14.) cikkely. Ezen egyezményben foglaltak realizálása, valamint a közös szándékok és intézkedések egyeztetése az ukrán–német kormányközi bizottság révén történik, melynek munkájába bevonják “az ukrainai német kisebbséghez tartozó személyeket” is (15. cikkely).

Különleges figyelmet érdemelnek az említett dokumentumok azon előírásai, amelyek a nemzeti kisebbségek jogai védelmére irányuló kétoldalú egyezményekben foglaltak végrehajtásának ellenőrzési mechanizmusaira vonatkoznak. Ilyen speciális eszközrendszer létrehozásáról gondoskodik többek között az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság és a Magyar Köztársaság közös Nyilatkozata az együttműködés elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén és a hozzá csatolt Jegyzőkönyv (1991). E mechanizmus különlegessége, hogy azt mind nemzeti, mind kétoldalú, vagyis államközi szinten létrehozzák azt, bevonva a nemzeti kisebbségek és azok érdekvédelmi szervezeteit is ebbe a tevékenységbe.

E kétoldalú egyezményben foglaltak teljesítése ellenőrzésének mechanizmusa többek között előírja:

- a nemzetiségek és a nemzeti kisebbségek ügyeivel foglalkozó állami szerveknek a felek általi létrehozását, amelyek “demokratikus eljárás útján, az összes nemzetiség részvételével és érdekeinek a figyelembevételével jönnek létre (7. cikkely);

- kormányközi vegyesbizottság megalakítását, amelyet a felek állami intézményeinek és nemzeti kisebbségeinek képviselőiből hoznak létre (16. cikkely).

Varga D. magyar kutató szerint az ukrán–magyar együttműködés intézményesített formája megértésre talált és számos közép-európai ország kormánya követi ezt a példát. Többek között ilyen kormányközi vegyesbizottság létesült és működik Magyarország és Szlovákia, illetve Magyarország és Horvátország között. (93) Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a Magyarország, Szlovákia és Románia részvételével működő

kormányközi vegyesbizottságok Ukrajna számára is a nemzetközi együttműködés fontos elemévé váltak. (94)

Korszerű megközelítések

E tanulmány szerzőjének véleménye szerint, a nemzeti kisebbségek jogvédelmével kapcsolatos problémák megoldásának aktuális megközelítése a nemzetek közössége részéről, a nemzetközi szervezetek ez irányú tevékenységének tendenciái leginkább az ENSZ e kérdéskörrel foglalkozó szervei, szakosodott intézményei, valamint más aleggységei dokumentumainak és gyakorlati tevékenységének a vizsgálatával követhető nyomon.

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére és védelmének elősegítésére irányuló munka jelentős része azon intézményekben és intézetekben összpontosult, amelyek az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának (ECOSOC) keretébe tartoznak, többek között az Emberi Jogok Bizottságában (HRC), a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölése Bizottságában (CERD), a Gyermek Jogainak Bizottságában (CRC). E kérdések közvetlenül az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottságának hatáskörébe tartoznak (1999-ig) – A Diszkrimináció megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság, amely az Emberi Jogok Bizottságának keretében tevékenykedik.

A nemzetközi közösség a nemzeti kisebbségek jogvédelmének problematikája iránti figyelmének fokozódásáról tanúskodik többek között az a tény, hogy Az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság diszkriminációja megelőzését és a kisebbségek védelmét szolgáló albizottság 1994/4-es, 1994. augusztus 19-én elfogadott határozatában javasolta az Emberi Jogok Bizottságának egy kisebbségi kérdésekkel foglalkozó munkacsoport létrehozását. A Kisebbségi Munkacsoport létrehozásáról szóló határozatot a Bizottság az 1995. március 3-i, 1995/31-es rendelkezése hagyta jóvá. Ennek megfelelően a Munkacsoportnak három évig kellett tevékenykednie. Az ESCOR 1998. július 30-i, 1998/246-os rendelkezésével meghosszabbította a Munkacsoport mandátumát, hogy az évente egy ötnapos ülészakot tartson.

Az Albizottság által kinevezett öt szakértőből álló Kisebbségi Munkacsoport mandátuma három fő feladatra csoportosul:

a/ A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata (1992) – a továbbiakban – Nyilatkozat) propagálása és gyakorlati megvalósításának áttekintése;

b/ a kisebbségeket érintő problémák megoldási lehetőségeinek vizsgálata, ideértve a kisebbségek közötti, és a kisebbségek és a kormányok közötti kölcsönös megértés előmozdítását;

c/ a nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme érdekében, amennyiben az szükséges, további intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatok megfogalmazása (95).

A fentebb említett rendelkezések értelmében a Munkacsoport eddig hét ülészakot tartott. Az alapítás óta a munkacsoport változatlan elnök-jelentéstevője (raportőre)

Asbjörn Eide úr. Az ülészakok munkájában való részvételre az ENSZ 50–60 tagállama (köztük Ukrajna is) delegálja megfigyelőit, s megfigyelőt küld a Szentszék és Svájc, amelyek nem tagjai az ENSZ-nek. Az ülészakon képviseltetik magukat az ENSZ szervei és szakosított intézményei, köztük az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezetének tudományos és kulturális szervezete, az Európai Bizottság, az Iszlám Konferencia Szervezete stb. Az ülészakok munkájában úgyszintén részt vesznek az illetékes állami szervek, valamint a nemzetközi és nemzeti alternatív szervezetek képviselői és egyes szakértők. Ily módon a munkacsoport jelképesen belső körből – öt szakértőből (a munkacsoport tagjaiból) – és külső körből áll, amely a kormányfigyelőket, a szakosított intézményeket, a kisebbségek és a tudományos élet képviselőit foglalja magába.

Az ülészakok napirendjének témaköre, a viták, a munka- és záródokumentumok tartalma az elméleti és gyakorlati problémák széles körét ölelik fel. Így például az ülészakokon az alábbi kérdéseket tárgyalták meg:

- a kisebbségek létezése tényének az államok általi elismerése, azoknak az objektív és szubjektív kritériumoknak a meghatározása, amelyek lehetővé tennék a kisebbségek önmeghatározását és a nemzetközi közösség általi elismerésüket;

- az államok azon kötelezettségeinek teljesítése, amelyek a kisebbségek önazonossága megőrzéséhez és fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtésére irányulnak, beleértve a kisebbségek asszimilációjával és integrációjával kapcsolatos problémákat; kiemelt figyelmet szenteltek a kisebbségek önazonosságuk megőrzésének szavatolásával történő integrációja kérdéseinek;

- a kettős állampolgárság mint a kisebbségek és a kormányok közötti feszültség enyhítésének lehetséges módja;

- az államok közötti kétoldalú viszony és a problémák kölcsönös és megállapodások útjain történő rendezésének lehetősége;

- a kisebbségek és az államok közötti viszony lehetséges formáinak jogi kodifikálása és értelmezése, például olyan fogalmak értelmezése, mint a likvidálás, az asszimiláció, tolerancia, védelem, ösztönzés stb.;

- a kisebbségek kollektív és egyéni jogainak egymáshoz való viszonya, kölcsönös kapcsolata, érvényesítésük útjai és eszközei;

- a lojalitás, a kisebbségek és az állam közötti lojális kapcsolatok kialakításának mechanizmusai;

- a kisebbségek önrendelkezése és az államok területi egysége, többek között: egyes esetekben a kisebbségek elkülönülésének a megengedhetősége, mint a problémák megoldásának egyik lehetséges változata, amely a felek egyezsége és az emberi jogok tiszteletben tartása alapján megy végbe. Annak a kérdése, hogy jogosultak-e jogvédelemre azok a kisebbségek, amelyek nem tartják tiszteletben lakhely szerinti országuk területi egységét;

- megalapozott és megalapozatlan előnyök a pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása vonatkozásában;

- a kisebbségek részvétele a döntéshozatalban az önazonosság megőrzésének

jogával együtt, vagy anélkül, az államoknak a közügyekben és államügyekben való részvételére irányuló intézkedési hatékonyságának kontextusában, egymás (az államok és kisebbségek) jobb megértése céljából. E célból az olyan mechanizmusok igénybe vételének a lehetősége, mint: a föderális rendszerek a nem föderatív rendszerben az autonómia lehetőségét biztosító terület-felosztási egyezmények; hatékonyabb képviselet a képviseleti és törvényhozó szervekben, többek között szavatolt helyek biztosítása a kisebbségek számára a közigazgatási szervekben, arányos képviseleten alapuló választások megtartása, választási arányos csökkentése a kisebbségnek a hatalmi szervekben való megválasztása céljából; törvényes vétőjog biztosítása a kisebbségek képviselőinek az őket érintő kérdésekben való döntések meghozatalakor, avagy más exkluzív jogosítványok biztosítása számukra; a kisebbségek saját közigazgatási szerveinek vagy független tanácsadói szerveinek a létrehozása;

- a Nyilatkozat eurocentrizmusa, amely egyes szakértők véleménye szerint mindenekelőtt Közép- és Kelet-Európa kisebbségei problémáinak a megoldását szolgálja;

- egyes nemzetiségi csoportok, például a romák (cigányok), kurdok stb. sajátos helyzete;

- eltérések a kisebbségi jogok alkalmazhatósága területén, a kisebbségek jogosultságai és lehetőségei saját jogaik érvényesítésére és védelmére az egyes országok nemzeti jogrendjétől függően. (96)

E kérdések némelyikével kapcsolatban, a Munkacsoport ülészakainak megbízásából egyes szakértők komplex tanulmányokat végeztek, amelyek a munkacsoport munkadokumentumait képezik. Ilyen tanulmányokat végeztek például az alábbi témákban: “A kisebbségek hatékony politikai részvételéért és képviseletéért” /E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4/. A pozitív diszkrimináció koncepciója – “Dokumentum, a pozitív cselekvés kérdéséről” /E/CN.4/Sub.2/2000/11/Corr.1/; Párbeszéd biztosítása a kormányok és a kisebbségek között – “Az Észt Elnöki Kerekasztal példája” /E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.1/; “A kétoldalú szerződések szerepe a nemzeti kisebbségek védelmében Közép- és Kelet-Európában” /E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.2/; “Az interkulturális és a multikulturális oktatás kérdése” /E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.4/; “A kisebbségek jogai és az etnikai konfliktusok megelőzése” /E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.1/ stb.

Ezek a dokumentumok rendszerint nem csupán feltárják a tanulmányozott probléma lényegét, hanem megoldásra irányuló javaslatokat is tartalmaznak. A munkacsoport felhasználja ezeket a dokumentumokat és az államoktól, a nem kormány szintű szervezetektől és az egyes szakértőktől befutott információkat a hatékony, pozitív gyakorlat tapasztalatainak felhalmozására, összegzésére és rendszerezésére, azok további propagálása és alkalmazása céljából mind a javaslatok előkészítésekor, mind az elméleti és gyakorlati kérdések megoldásakor.

A kisebbségeknek a fentebb nevezett és más, őket érintő, a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatos kérdések megvitatásába való szélesebb körű bevonása, valamint a problémák regionális sajátosságainak behatóbb tanulmányozása céljából a Munkacsoport tevékenységében gyakorlatlótá vált regionális szemináriumok megrendezése. Eddig

két ilyen szemináriumra került sor: az elsőre az afrikai kontinensen, Arsun városában került sor (Tanzániai Egyesült Köztársaság) 2000. május 13–15-én, a másodikra Ázsiában, Kidale városában (Mali Köztársaság) 2001. január 8–13-án. E konferenciák anyagai alapján nyomon követhetők azok a kérdések, melyekre a kisebbségek problémáinak megvitatásakor a fő figyelem koncentrálódik és amelyek alapján a nemzetközi közösség alakítja az ilyen problémák megoldásának mai lehetséges útjait.

Nevezetesen “A kultúrák sokrétősége Afrikában: a csoportok közti ellentétek békés és konstruktív megoldása a kisebbségekkel és az őshonos népekkel kapcsolatos helyzetekben” című szemináriumon, amelyre Arsunban került sor, a kisebbségekkel helyzetét kulcsfontossággal jellemzőként határozta meg a politikai hatalomhoz, a döntéshozatalhoz, a főbb szociális szolgáltatásokhoz és erőforrásokhoz való hozzáférés hiányát. Az egyik fő problémaként az oktatás elérhetőségét nevezték meg. A szemináriumon megfogalmazódott az a vélemény, hogy az oktatásnak meg kell felelnie a reális követelményeknek, lehetővé kell tennie a lakosság külön csoportjai számára a kultúrájuk fejlesztését és anyanyelvük tanulását. A szeminárium résztvevői úgyszintén javasolták, hogy a fejlődés politikájának folyamatában vegyék számításba a kisebbségek elképzeléseit és a kisebbségeknek a többséggel egyenlő lehetőséget biztosítsanak a fejlődés során létrejövő javak élvezetében. (97)

A diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottság 1997/23-as határozatában felkérte a Munkabizottságot, hogy dolgozzon ki és terjesszen az Albizottság elé egy olyan iránymutató dokumentumot, mely átfogóan jellemzi a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai nyilatkozatában foglalt tartalmát és vezető elveit, beleértve az abban foglaltak megvalósításával kapcsolatos konkrét javaslatok megtételét.

E felkérésnek eleget téve (98) A. Eide, a Munkacsoport elnök-raportőre felhasználva a fentebb nevezett dokumentumokat is, elkészítette és előterjesztette az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatának (1992) Kommentár tervezetét. E dokumentum módosított változata /E/CN. 4/Sub. 2/C. 5/2000/WP.1/ élénk vita tárgyát képezte, az ENSZ szervei és alegységei, valamint a kormányok és a nem kormányzati szervezetek szintjén. Ugyancsak a Munkacsoport kezdeményezésére az Albizottság 2000/16-os határozatának értelmében konzultációk kezdődtek arról, hogy célszerű volna-e, az e kérdéskörben már meglévő regionális egyezmények figyelembevételével, egy, a kisebbséghez tartozó személyek jogairól szóló univerzális Konvenció előkészítése. (99)

A fentiekből következik, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos problémák megoldásához vezető utak és eszközök keresésének szükségszerűségét a nemzetközi közösség napjainkban úgy tekinti, mint a nemzetközi feszültség enyhítésének a lehetséges konfliktusok megelőzésének, valamint a kulturális sokszínűségnek, mint az emberi civilizáció közös vívmánya védelmének és ösztönzésének fontos elemét. Az ENSZ ezen álláspontját hangsúlyozta M. Robinson asszony, az emberi jogok főbiztososa, az Emberi Jogok Bizottságának hatodik ülészsaka elé terjesztett beszámolójában /E/CN. 4/2000/12/, amelyben kiemelte sürgős intézkedések foganatosításának szükséges-

ségét, a feszültség csökkentése, az etnikai, faji vagy xenofóbiai konfliktusok talaján fellépő erőszak mérséklése érdekében. Megállapította, hogy az ilyen intézkedéseknek tartalmazniuk kell a preventív diplomáciát; a korai jelzés mechanizmusát; a tolerancia ösztönzését az emberi jogok területén kifejtendő oktató tevékenység segítségével; a demokratikus intézményeknek a társadalom valamennyi szegmensének szélesebb képviselétével történő megerősítését; a konstruktív cselekvést és a multikulturalitás ösztönzését. Az ENSZ Főtitkára az Ezredforduló Közgyűlésén elhangzott beszámolójában /A/54/ 2000/ pedig kihangsúlyozta, hogy a hosszú távú preventív stratégiák céljának “az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelmének, valamint az olyan politikai mechanizmusok létrehozásának kell lennie, amelyekben képviselve van az összes csoport. Minden csoportnak biztosnak kell lennie abban, hogy az állam az egész népé” (100). Ugyanezen kérdések kaptak hangsúlyt az Egyesült Nemzetek Szervezete Ezredforduló Nyilatkozatában (a Közgyűlés 52/2-es határozatának 25. pontja), amelyben az Ezredforduló Közgyűlésének résztvevői hangot adtak azon eltökéltségüknek, hogy “szilárdítani fogják országaik erőforrásait a demokrácia elveinek és gyakorlatának, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elvei – beleértve a kisebbségi jogokat, – megvalósítása érdekében”.

A nemzeti kisebbségek jogai védelmének, nemzetközi jogi szabályozásának fenti áttekintése alapul szolgál annak állításához, hogy a mai értelemben vett “nemzeti kisebbségek” koncepciója a mai értelemben véve a XX. századi európai történelmi fejlődés terméke és közvetlenül a “nemzetállam” koncepciójából ered. Kialakulásának folyamatát feltételelesen négy történelmi szakaszra bonthatjuk.

Az első szakasz az első világháborúig terjed. A nemzeti kisebbségek jogait rendszerint a háború utáni békeszerződésekben állapítják meg és rögzítik. Ezekben a dokumentumokban elismerést nyer a nemzeti (etnikai) kisebbségek létezésének ténye, elismerik e létezésre való jogot, kötelezettségeket írnak elő az államok számára a kisebbségek nyelvi és vallási igényei iránti toleráns magatartással, valamint a nemzeti-etnikai alapon történő megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan.

A második szakasz az első és a második világháború közti időszakot öleli fel. A nemzeti kisebbségek jogait a békekonferenciák a Nemzetek Szövetsége égisze alatt megkötött szerződéseiben és más egyezményekben rögzítik, amelyek tartalmazzák az államok konkrét kötelezettségeit a kisebbségek számára a kultúra, az oktatás, a nyelvhasználat stb. területén biztosítandó megfelelő jogokat illetően. Először hozták létre a nemzeti kisebbségek jogai védelmének nemzetközi rendszerét.

A harmadik szakasz a második világháború időszakát és a háború utáni éveket öleli fel és összefügg a Nemzetek Szövetsége égisze alatt létezett nemzetközi kisebbségi jogvédő rendszer megszűnésével. Ezen időszak során a kisebbségi jogok durva megsértése tapasztalható a harcoló felek részéről. Ezen szakaszra jellemző, hogy a vezető országok számos esetben elutasítják a nemzeti kisebbségek különleges jogvédelmének szükségességét, s a nemzetközi szervezetek arra törekednek, hogy a kisebbségek problémáját kizárólag az egyéni emberi jogok révén oldják meg.

A negyedik korszak az 1995. évi Helsinkii záróokmány elfogadása utáni időszak. Ebben egy alkorszakot jelölhetünk ki, amely az egykori Szovjetunióban és Jugoszlá-

lávában elkezdődött dezintegrációs folyamatokkal veszi kezdetét. Nevezetesen az EBESZ-tagországok állam- és kormányfői Párizsi csúcstalálkozóján “A demokrácia, a béke és az egység új korszaka” című dokumentum elfogadásával, amely az 1990. november 21-én elfogadott Párizsi Charta az új Európáért dokumentumcsomag első részét képezi. Ebben az időszakban jelentek meg azok a nemzetközi-jogi dokumentumok, amelyekben megfogalmazták a nemzeti kisebbségek jogi védelmének ma korszerűnek tekinthető elveit és normáit. Tárgyuk szerint ezek a dokumentumok osztályozhatók általános – univerzális szintű dokumentumokra, melyeket az ENSZ égisze alatt fogadtak el, regionális szintűekre, például azon dokumentumokra, amelyeket az EBESZ és az Európa Tanács fogadott el, és kétoldalú alapon megkötött egyezményekre.

A kisebbségek jogainak nemzetközi jogi szabályozásának mai helyzetét a különböző szintű dokumentumok közötti szerves kapcsolat, valamint, úgy az univerzális, mint a regionális szintű kisebbségvédelmi rendszerek fokozatos formálódása jellemzi.

A gyakorlatban ismételten beigazolódik az a tézis, hogy a kisebbségek jogait reálisan mindenekelőtt a nemzetközi jog normái garantálhatják, mivel az utóbbiakat nem lehet egyoldalúan megváltoztatni.

A múlt század 90-es éveit haladó változásokat hoztak a nemzeti kisebbségek jogainak kodifikálásának terén. Ma már van bizonyos alapunk ahhoz, hogy a különböző szintű nemzetközi egyezményekbe foglalt jogi normákat a nemzeti kisebbségek létező és elismert jogai nemzetközi katalógusának tekintsük. Hiszen ezek az okmányok, de legalábbis abszolút többségük, egységes jogi elvekre épültek és egyes fogalmazási vagy terminológiai eltérésektől eltekintve normáik szervesen kiegészítik egymást. Ezek a dokumentumok, kezdve az ENSZ dokumentumaitól az Európa Tanács, a KEK, a FÁK megfelelő dokumentumain keresztül a kétoldalú szerződésekig, egy adott ország számára a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos jogrendszer kialakításának és gyakorlati politikája megvalósításának jogi és politikai kötelezettségek rendszerét alkotják.

A nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi védelme, aminek korábban többnyire politikai-jogi jellege volt, fokozatosan felveszi a konvencionális nemzetközi jog jegyeit, amely a nemzetközi egyezmények anyagi normáin és a nemzetközi szokásjog elvein alapszik, amely tükröződik az ENSZ és a regionális nemzetközi szervezetek dokumentumaiban és tevékenységük gyakorlatában.

Ekképpen a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló 1995-ös keretegyezmény, valamint az Európa Tanács számos egyéb nemzetközi-jogi dokumentuma, illetve ezen tekintélyes nemzetközi szervezet ellenőrző mechanizmusainak alkalmazásával létrejött a nemzeti kisebbségek jogi védelmének regionális rendszere. A ráhatás egyik eszközeként ebben a rendszerben az előfeltételek elvét alkalmazzák. Így Ukrajna az Európa Tanácsba való felvételének feltételei között (a 190-es számú 1995. évi Véleményezés) jelentős helyet foglalnak el a nemzeti kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettségek.

A közelmúlt vívmányai között külön ki kell emelni a felek nemzetközi kötelezettségei teljesítésének mechanizmusai bizonyos formáinak megalkotását és bevezetését, valamint a kisebbségeket képviselő nem kormányzati szervezetek (NGO) bev-

onását mind a nemzetközi normaalkotás folyamatába, mind e normák betartásának ellenőrzésébe.

A nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelme fejlődésének tendenciáit elemezve a folyamatok bizonyos ciklikussága, egyenlőtlensége ellenére e szférában fel kell figyelni arra a jelentős haladásra, amelyre történelmileg rövid időszakban, gyakorlatilag az elmúlt XX. században került sor a modernebb, általánosan elismert nemzetközi-jogi elvek alkalmazása terén. E folyamat kezdődik az engedmények elvének bevezetésével, amely csupán a kisebbségek létezésének elismerését, valamint a kulturális és vallási életükbe az államok részéről történő beavatkozás korlátozását jelentette; a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási ismérvek alapján történő diszkrimináció tilalma és büntethetősége elvén át a nemzeti kisebbségek “pozitív diszkriminációja” elvének elismeréséig és alkalmazásának fokozatos ösztönzéséig, valamint a kisebbségek jogvédelme céljából a szubszidiaritás és a vele kapcsolatos “korlátozott”, “belső” önrendelkezés elvének mint a kisebbségek az autonómiák különböző formáira való jogának alkalmazásáig.

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a megfelelő politikai szándék hiánya egyes országok kormányai részéről, a számos elméleti és gyakorlati jellegű jogi kérdés megoldatlansága fékezi a kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének további fejlődését. A gyakorlati problémák között említhetjük a kisebbségek jogai bírósági védelmének megoldatlanságát mind nemzeti, mind nemzetközi szinten, különösen, ami a kollektív jogokat illeti. Az elméletiek között ezekhez tartozik e jogviszonyok szubjektumának (alanyának) az általánosan elfogadott módszerekkel történő meghatározása, vagyis – a nemzeti kisebbség fogalmának értelmezése. Erről lesz szó az alábbiakban.

1.3. A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása a mai nemzetközi okmányokban

A kutatók gyakorlatilag egyetértenek abban, hogy e fogalom értelmezésének bonyolultsága abban rejlik, hogy a lakosság egy részének a társadalomban elfoglalt jogi státusa alapján a nemzeti kisebbségként történő meghatározása inkább politikai, mint tudományos kérdés. Ugyanakkor a nemzeti kisebbségek védelme nemzetközi mechanizmusa kialakításának szükségszerűsége előfeltételezte e fogalom kimondottan jogi paraméterei elkülönítésének az igényét (101).

Am a nemzeti kisebbség olyan nemzetközi-jogi meghatározásának megtalálására irányuló próbálkozások, amelyek minden követelménynek megfelelnek, eddig nem jártak sikerrel. A probléma bonyolultsága mindenekelőtt a “kisebbségek” létezésével kapcsolatos szituációk változatosságában rejlik, és esetleg egyes országok attól való félelmében, hogy az ilyen meghatározás olyan új kisebbségek “megjelenéséhez” vezethet, melyek létezését a területükön ők tagadják.

Mint már említettük, a békekonzferenciákon és a Nemzetek Szövetsége égisze alatt kötött szerződésekben hiányzott a nemzeti kisebbség fogalmának a meghatározása. Ilyen meghatározás kereséséről tanúskodik az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a görög-bolgár közösség ügyében adott tanácsadó véleménye, melyet 1930. július 31-

én a bulgáriai görögök emigrációjával kapcsolatban fogadott el (utalással az 1919-es görög–bolgár egyezményre), amelyben megállapítja: “A kisebbségek fogalmának kritériuma az egyezmény cikkelyeinek tükrében olyan személyek csoportjának a megléte, akik az adott országban vagy vidéken laknak, van saját fajuk, vallásuk, nyelvük és hagyományuk, egyesíti őket faji, vallási, nyelvi és hagyományaik azonossága, valamint a szolidaritás érzése, amely hagyományaik védelmére irányul, őrzik saját hitvallásukat, gyermekeiket saját fajuk szellemében és hagyományainak megfelelően nevelik, kölcsönösen támogatják egymást”(102).

Amint hangsúlyoztuk, az ENSZ nagyon óvatosan kezelte a nemzeti kisebbségek problematikáját. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a definíciók megalkotása és pontosítása programjának egyik fontos eleme a két nagy kisebbségi csoport közötti különbség meghatározása volt. Az első létezésének lényege többek között a stabil etnikai, vallási és nyelvi különbségek meglétére korlátozódik, amelyek megkülönböztetik a csoportot (a nemzeti kisebbséget) az állam lakosságának többségétől, az államalkotó nemzettől. A második csoportnak hasonló ismérvei vannak, de az elsőtől eltérően könnyen beolvad és önként asszimilálódik a többségi nemzettel (103).

Ezért az ENSZ Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottsága* (a továbbiakban – Albizottság) 1954-ben a kisebbségek első csoportját mint a lakosság olyan “nem uralkodó” csoportjaiként határozza meg, melyek meg akarják őrizni azokat az etnikai, vallási és nyelvi hagyományaik vagy más sajátosságaikat, amelyek nyilvánvalóan megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől (104).

Az első csoportot a másodiktól való elhatárolás szándéka vezérelte 1977-ben F. Capotortit, az Albizottság szakértőjét, aki A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyének megvalósítása céljából a kisebbség következő meghatározását javasolta: “A kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, melyet az adott állam polgárai alkotják, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amely megkülönbözteti őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése”(105).

1985-ben az Albizottság átadta az Emberi Jogok Bizottságának a G. Dechenes kanadai szakértő által előkészített szöveget, amelyben a nemzeti kisebbség meghatározása hasonló F. Capotorti meghatározásához, de ki van egészítve a következőkkel: “Akik, ha csak közvetetten is, a fennmaradásra irányuló kollektív akarat által áthatva a többséggel való tény- és jogbéli egyenlőség elérését tűzték ki célul (106).

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 1993-as beszámolójában, melynek előadója A. Eide volt, igazolta e fogalom fentebb említett értelmezését: “A kisebbségek – azon személyek csoportjai, melyek a független államokban élnek, akiknek a száma kev-

*A Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság – az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) Emberi Jogok Bizottságának (HRC) kisegítő szerve, melyet az Emberi Jogok Bizottságának első ülészakán 1947-ben hoztak létre. Megnevezését 1999-ben az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottságra módosították.

eőbb az ország lakossága felénél és akiket együttvéve ugyanazok az etnikai, vallási és nyelvi közös vonások jellemeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől (107).

A nemzeti kisebbség fogalmának univerzális meghatározásának folyamatában a legfontosabb okmányoknak kétségkívül A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 27. cikkelyét (108) – a továbbiakban Nemzetközi Egyezségokmány) – és A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogainak Nyilatkozatát (109) – a továbbiakban nyilatkozat – kell tekinteni.

A Nemzetközi Egyezségokmány 27. cikkelye kinyilatkozza, hogy: “Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

E normaszövegből következő meghatározó tételeket szűrhetjük ki:

1/ a kisebbség csoportként való elismerését egy külön ország határain belül;

2/ a jogok kedvezményezettjei úgy az egyéneknek, mint azok csoportjai. Noha a jogok közvetlen címzettje nem a csoport, de az egyének oly módon kapják a jogokat, hogy a csoporttal együtt gyakorolhatják azokat;

3/ a kisebbség egyenjogúságának elismerése, hiszen a cikkely előírásai elméletileg túllépik a negatív diszkrimináció tilalmának kereteit;

4/ a kisebbségek védelmének összekötése azokkal a hagyományokkal, melyeknek megfelelően a kisebbségek használják kultúrájukat, gyakorolják vallásukat, beszélik nyelvüket, vagyis mindazokkal, ami identitásuk lényegét képezi;

5/ kettős kötelezettség megszabása az államok számára. Egyrészt ez a kisebbségek identitása védelmének kötelessége, másrészt ezen identitás megőrzése és kifejezése jogának a védelme.

A Nyilatkozat nem adott hozzá új elemeket a nemzeti kisebbség meghatározásához, de lényegesen bővítette, konkretizálta és mélyítette a 27. cikkelyben megfogalmazott jogok értelmezését. Ebben a dokumentumban az ENSZ hivatalos dokumentumainak szintjén első ízben használják a “nemzeti kisebbség” fogalmát, igaz, a “nemzeti és etnikai kisebbség” szókapcsolatban.

A “nemzeti kisebbség” kifejezés használatát a Nyilatkozatban azzal a körülménnyel magyarázták, hogy vannak közösségek, melyek tagjai egy konkrét régió határain belül, sajátos kulturális, vallási és nyelvi hagyatékkal rendelkezve, történelmük során kialakították saját egzisztenciájukat mint nemzeti kisebbségeket, és magukat ilyeneknek tekintik. Ilyen feltételek mellett pedig a dokumentum szerzői csupán a nyelvi, vallási vagy etnikai jellemzők megállapítását elégtelennek tartották, mint kritériumokat az egyes csoportoknak a kisebbségekhez való sorolásához. Vagyis arról volt szó, hogy azoknak a csoportoknak, amelyek jelenléte egy adott földrajzi területen e csoportok történelmi sajátossága, szintén joguk van azokhoz a kedvezményekhez, amelyek etnikai, vallási identitásuk megőrzésének a lehetőségéből erednek (110).

A szakértők felhívják a figyelmet a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok fogalmak különválasztásával kapcsolatos problémákra. Az ENSZ hivatalos dokumen-

tumaiban a jogi elválasztás csak elméleti, a nemzeti kisebbség fogalma gyakorlatilag egybeolvad a többi, ugyanazon jogok élvezetére jogosult kisebbség fogalmával. A dolgok ilyenén állása rendkívül bonyolulttá teszi a nemzeti kisebbség fogalma megfelelő definíciójának megalkotását. Ezért a Nyilatkozat megkerüli a nemzeti kisebbség fogalmának a tisztázását, de ennek ellenére mindmáig egyetlen dokumentuma az ENSZ-nek, amely a társadalmi viszonyok e szférájában közös alapul szolgál a nemzetközi szervezetek és a nemzeti törvényhozás szintjén való normaalkotáshoz a társadalmi viszonyok e szférájában, valamint a különböző ellenőrző mechanizmusok működéséhez.

A nemzeti kisebbségek fogalmának különböző országok által való eltérő értelmezése példajaként V. Nyikityuk ukrán kutató tanulmányában (111) idézi F. Capotorti fentebb már említett Jelentésének azt a részletét, amelyben összefoglalja azokat az észrevételeket, melyeket különböző országok kormányai juttattak el hozzá a kisebbségek fogalma problematikájának természetével kapcsolatban.

Néhányan hangot adtak azon véleményüknek, miszerint alapvető kritérium a szubjektív hozzáállás, vagyis a kisebbség által kifejezett nyilvánvaló szándék saját hagyományai és más sajátosságai megőrzését illetően. Úgyszintén fontosnak tartották a kisebbségnek az adott országban való állandó tartózkodását. Másrészt Spanyolország, akárcsak Jugoszlávia, kihangsúlyozta az objektív elemek jelentőségét, megjegyezve, hogy a kisebbségek tagjai tarthatnak attól, hogy az állammal szembeni lojalitás hiányával vádolják meg őket, s nem adják nyilvános, jogilag tetten érhető tanújelét szándékaiknak. A mennyiségi tényezőt nem tartotta lényegesnek Finnország, Olaszország, Svédország, Románia és Jugoszlávia. Görögország kormánya viszont megállapította, hogy a kisebbségnek bizonyos lélekszámmal kell rendelkeznie, "lényegesen kompaktnak" kell lennie, a kisebbség lélekszámának az általa lakott földrajzi térség méretéhez való arányát pedig figyelembe kell venni.

45 kollektív akaratanak a megléte és a többséggel való tény- és jogbéli egyenlőség elérésére való törekvés.

A FÁK-nak A Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogainak Biztosításáról szóló Egyezménye (1994) 1. cikkelyében a fentiekől eltérően nem a nemzeti kisebbségekről, mint személyek csoportjáról fogalmaznak meg meghatározást, hanem a hozzájuk tartozó személyekről. "Ezen Egyezmény céljait tekintve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeken olyan személyeket értenek, akik állandó jelleggel a Szerződő Felek egyikének a területén élnek, az adott ország állampolgárai és etnikai származásuknál, nyelvükénél, kultúrájuknál, vallásuknál vagy hagyományaiknál fogva eltérnek az adott Szerződő Fél domináns lakosságától" (116). Megjegyzendő, hogy ez a meghatározás konceptuálisan eltér a fentiekől, mivel előírja annak egy bizonyos állam keretein belül a nemzeti kisebbségéhez való tartozása lehetőségét anélkül teszi lehetővé, hogy az adott nemzeti kisebbségek, mint személyek csoportjának ugyanott való létezésének kritériumát is meghatározná – ezért e meghatározás nehezen egyeztethető össze a nemzeti kisebbségek már kialakult nemzetközi-jogi koncepciójával.

A „nemzetiségi csoport” fogalmának meghatározását megtaláljuk az Európai Népcsoportok Föderalista Uniójának (FUEV – Föderalistische Union Europaischer

Volksgruppen) (ENCSFU) dokumentumaiban is. A FUEV –tekintélyes nemzetközi társadalmi szervezet, amely egyesíti a legtöbb európai állam etnikai irányzatú érdekvédelmi szervezeteit és nemrég az Európa Tanácsban különleges megfigyelői státust kapott. Tudatosan használva a “nemzeti csoport”, terminust (ez a szervezet sértőnek tartja a személyek adott kategóriája számára a “nemzeti kisebbség” terminus alkalmazását), a FUEV az általa az Emberi Jogok Európai Egyezményének az európai népcsoportok alapvető jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyve tervezetként előkészített okmányának 2. cikkelyében a következő meghatározást javasolja:

1. Ezen Egyezmény céljai szempontjából az “etnikai csoport” szakkifejezésen egy állam területén kompakt vagy széttöredezett formában megtelepült etnikai közösség értendő, amely létszámát tekintve kisebb az állam lakosságának többi részénél, melynek tagjai – akik ezen állam polgárai – a lakosság többi részétől megkülönböztető etnikai, nyelvi vagy kulturális jellemzőkkel bírnak, s akiket áthat e vonások megőrzésére irányuló szándék.

2. Az “etnikai csoport” szakkifejezés nem vonatkozik a bevándorolt munkásokra és azok családtagjaira, akik törvényesen laknak a résztvevő országok területén, valamint más bevándorlókra, menekültek csoportjaira, vagy a politikai menedéket kereső személyekre, akiknek a jogai meg vannak állapítva, avagy az etnikai csoportokétól külön meg kell megállapítani őket. A hazához való jog és következményeinek elvitatása nélkül ezen Egyezmény nem vonatkozik a deportált lakosság jogainak helyreállítására és érdekei érvényesítésére, ami külön szabályozást igényel” (117).

Érthető, hogy ennek a dokumentumnak és a benne idézett meghatározásnak nincs hivatalos jellege, de értéke abban rejlik, hogy a legteljesebben figyelembe vették benne a nemzeti kisebbség fogalmának a nemzetközi-jogi elmélet és gyakorlat által már kidolgozott kritériumait. A dokumentum új vonása úgyszintén a meghatározás pontosítása azáltal, hogy határozottan elkülönítik a nemzeti kisebbségeket a nem államalkotó etnikumok többi képviselőitől. Vagyis kihangsúlyozzák, hogy a nemzeti kisebbségek nem csupán a külföldiek egyik válfaja, akik állandó jelleggel vagy ideiglenesen tartózkodnak az adott ország területén. Hiszen az utóbbiaktól eltérően ezeknek, akárcsak a többségi, államalkotó etnikumnak ez az ország a hazája. Márpedig ez a tény az egyik fő alap ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek reális jogegyenlőségre pályázzanak a többségi, államalkotó etnoszok képviselőivel. Különleges súlyt ad ennek a meghatározásnak az, hogy kifejezésre jut-e benne e fogalomnak közvetlenül a kisebbségek általi értelmezése.

N. Girazoli olasz kutató megfogalmazva a nemzeti kisebbségek saját meghatározását adva úgy véli, hogy az ilyen közösségekhez való tartozás kritériuma egy bizonyos történelmi sors és a kapcsolat fenntartása az egykori anyaországokkal. Az ő értelmezésében a nemzeti kisebbség: “Egy állam polgárainak olyan csoportja, amely az állam lakossága többi részéhez képest számszerű kisebbségben van, nincs domináns helyzetben, s amely tagjai történelmi események folytán elszakadtak szülőhazájuktól, de megőrizték annak az országnak vallási, nyelvi, és kulturális jellemzőit, s közös akarral törekednek arra, hogy a többséggel egyenlő elbánásban részesüljenek mind ténylegesen, mind a törvény szerint, s tiszteletben tartják az adott állam szuverenitását” (118).

A fentebb említett meghatározások általános és tájékoztató jellegűek. A kétoldalú, államközi egyezmények szintjén széles körű alkalmazást nyert egy adott nemzeti kisebbség konkrét meghatározása egy adott szerződés céljaira. Többek között az Ukrajna és Románia közötti jószomszédági és együttműködési szerződés 13. cikkelyének 2. pontja megállapítja, hogy “az ukrán kisebbség Romániában magába foglalja Románia azon állampolgárait, akik szabad választásuknak megfelelően ehhez a kisebbséghez tartoznak, tekintettel etnikai származásukra, nyelvükre, kultúrájukra vagy vallásukra, függetlenül az országon belüli lakhelyüktől.”

“Az Ukrajna és a Német Szövetségi Köztársaság között a német származású személyek ügyében kötött együttműködési Szerződés 1. cikkelyének 1. pontja szerint a német kisebbséghez tartozó személyeknek tekintendők “Ukrajna azon polgárai, akik állandóan Ukrajna területén laknak és etnikai, kulturális, nyelvi és vallási sajátosságaik alapján a német nemzeti kisebbséghez sorolják magukat.”

Mint Európa számos országában, úgy Ukrajnában is a nemzeti kisebbségek jogait állami szinten törvényben rögzítették. Ukrajna Alkotmányának 10. cikkelye megállapítja: “Az állam elősegíti... Ukrajna valamennyi őslakos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosságának a fejlődését”. “Ukrajnai nemzeti kisebbségekről” szóló törvénye (1992) 3. cikkelye a nemzeti kisebbségekhez sorolja Ukrajna állampolgárainak azon csoportjait, amelyek nemzetiségük szerint nem ukránok, kinyilvánítják nemzeti önazonosságukat és az egymással való közösségüket”.

A pozitív diszkrimináció elemei megnyilvánulásának és az azok gyakorlati alkalmazásához szükséges, e jogviszonyok alanyainak pontos meghatározása példaként szolgálhat a nemzeti törvényhozások szintjén a Magyar Köztársaságnak A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló (1993) törvénye (119). “E törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaság területén élő mindazon magyar állampolgárságú személyekre, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire” – szögezi le e törvény 1. paragrafusának 1. része. E paragrafus 2. része a következőképpen határozza meg a nemzeti kisebbségeket: “E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” Külön norma (2. paragrafus pontosítja, hogy: “E törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra”. A 61. paragrafus 1. része felsorolja azokat a nemzetiségi csoportokat, amelyek e törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek, történetesen: a bolgárok, cigányok (romák), görögök, horvátok, lengyelek, németeket, örmények, románok, ruszinok, szerbek, szlovákok, szlovének és ukránok közösségeit. A 2. rész pedig meghatározza a többi közösség nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való sorolásának eljárását, amennyiben azok megfelelnek az e Törvény tartalmazta

kritériumoknak. Az eljárás legalább 1000 olyan választó kezdeményezésére kezdődhet el, akik e kisebbséghez tartozóknak tekintik magukat.

Hasonlóképpen állnak hozzá a nemzeti kisebbségek fogalmának magyarázatához Észtország törvényhozói, akik Észtország “A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról” szóló törvénye 1. cikkelyében kisebbségnek az állam olyan polgárait tekintik, akik:

- Észtország területén laknak;
- hagyományos, szilárd és állandó kapcsolataik vannak Észtországgal;
- az észtektől etnikai hovatartozásuk, kultúrájuk sajátosságai, vallásuk vagy nyelvük különbözteti meg őket;
- az a szándék vezérli őket, hogy közös erőfeszítésekkel megőrizték saját kulturális hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket, ami közös identitásuk alapjául szolgál” (120).

A fentebb idézett törvény értelmében a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiáján” a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát értik, hogy kulturális önkormányzatot hozzanak létre az Alkotmány által a kultúra terén nyújtott jogok érvényesítése céljából”. A nemzeti kisebbségek ilyen kulturális önkormányzatát a német, orosz, svéd és zsidó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, illetve azon személyek hozhatják létre, akik több mint 3000 fős létszámú nemzeti kisebbségekhez tartoznak.

Ez a törvény gyakorlatilag tartalmazza a nemzeti kisebbség meghatározásának minden olyan komponensét, amelyeket a nemzetközi dokumentumok előírnak. Meghatározza a letelepedési cenzust, amit az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 Ajánlása (1993) 1.cikkelyének b/ pontja normája implementálásának kell tekinteni, valamint tartalmazza egy adott etnikai közösségnek a nemzeti kisebbségek közé történő besorolásának mechanizmusát. Ám a nemzeti törvényhozások ilyen hozzáállása e terminus konkretizálásának problémájához, inkább a kivételekhez tartozik.

Amint látjuk, a nemzetközi jog dokumentumainak többsége nem tartalmazza a nemzeti, faji, etnikai kisebbség meghatározását és nem is célja az. Ezt azzal magyarázzák, hogy ezen dokumentumok feladata mindenekelőtt nem az, hogy a pontos meghatározását adják magának a diszkrimináció (egyenlőtlenség) szubjektumának, hanem az ilyen hátrányos megkülönböztetésnek a meg nem engedése vagy megszüntetése. És valószínűleg, a negatív, tiltó jogi megoldások számára ez elegendő is. De a pozitív jogi szabályozáshoz, azaz a pozitív diszkrimináció normáinak a gyakorlati alkalmazásához, pontosabban olyan preferenciák biztosításához, amelyek a nem formális, hanem a tényleges jogegyenlőség eléréséhez szükségesek, az úgynevezett “kompenzáló”, “kiegyenlítő” jogok rendelkezésére bocsátásához szükségesek, e jogok (jogviszonyok) alanyainak – szubjektumainak lehető legpontosabb meghatározása rendkívüli fontossággal bír.

Noha mindmáig hiányzik a nemzeti kisebbség fogalmának az egész nemzetközi közösség számára elfogadható meghatározása, a nemzetközi szervezetek és egyes szakértők számos tanulmányainak anyagai, következtetései, ajánlásai, valamint nemzetközi egyezmények, szerződések és a nemzeti törvények normaszövegei viszonylag

kimerítő magyarázatát adják ennek a terminusnak.

A nehézségek a “nemzeti kisebbség” terminus általánosan elfogadott módon történő magyarázásának, definiálásának nehézségei problematikussá teszik a kisebbségek jogi módszerekkel való hatékony védelmét. A nemzetközi jog és a világ számos országa, köztük Ukrajna törvényalkotó folyamatai fejlődésének mai tendenciái az emberi jogok védelme normatív jogi biztosítása további tökéletesítésének vonatkozásában alapul szolgálhatnak ahhoz, hogy a közeljövőben létrejön a “nemzeti kisebbség” terminus egységes, univerzális meghatározása. Ennek az optimizmusnak azonban, sajnos, ellentmond számos országnak a nemzetközi szervezetek keretein belül, kifejtett tevékenysége. Ezen országok kormányai hajlamosak akképpen vélekedni, miszerint a nemzeti kisebbség fogalmának nemzetközi-jogi megállapítása azt jelenti majd, hogy kötelességük lesz különösen pozitív módon viszonyulni az ilyen közösségekhez, ez viszont ahhoz vezethet, hogy fokozódni fog e csoportok elkülönülési szándéka, s így módon a nemzeti kisebbségek az ország politikai függetlenségét és területi egységét veszélyeztető tényezőkké válhatnak.

A fentebb említettek alapján e tanulmány szerzője olyan általános meghatározását ajánlja a nemzeti kisebbségek fogalmának, amely véleménye szerint kézenfekvő és a “nép”, “nemzet”, “nemzetállam” politikai-jogi koncepciójából, valamint a kisebbségek mint az emberi jogok és a népek jogai nemzetközi-jogi védelmének elválaszthatatlan része doktrínájából ered:

A nemzeti kisebbség (national minorities – angol.) – politikai-jogi terminus, amely személyek csoportját, egy bizonyos állam e csoporthoz tartozó állampolgárait jelenti, akik e csoport létezésének tényénél fogva védelmüket szolgáló nemzetközi, meglétük esetében pedig a nemzeti jogszabályok vonatkoznak, minél fogva a jog objektumaivá, bizonyos jogviszonyok szubjektumaivá válnak. A törvény értelmében a nemzeti kisebbségekhez az állam polgárainak olyan csoportjai tartozhatnak, amelyek állandó jelleggel az adott állam területén élnek; hosszú távú, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az országgal; jellemző etnikai, kulturális, vallási vagy lingvisztikai vonásokról tesznek tanúságot; mennyiségileg elegendő létszámban vannak képviselve; érdekeltek abban, hogy megőrizzék azt, ami közös identitásukat alkotja, beleértve kultúrájukat, hagyományait, vallásukat és nyelvüket.

A felhasznált forrásmunkák jegyzéke

1. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya: Bevezető, 2. rész. (Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. – 37. o.
(A dokumentumot 1945. június 26-án írták alá, 1945. október 24-én vált hatályossá).
2. Gazdasági, szociális és kulturális jog nemzetközi Egyezségokmánya (1966); Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya (1966) (Ugyanott. – 44–76. o.)
(A dokumentumokat az ENSZ Közgyűlésének 2200 A/III./ - és 2200/XI./- es határozata fogadta el 1966. december 16-án és 1976. január 3-án, illetve és 1976. március 23-án léptek hatályba.)
3. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak Nyilatkozata // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. K., 1998. –79–82. o.
(A dokumentumot az ENSZ Közgyűlésének 47/135-ös határozata fogadta el 1992. december 18-án.)
4. Shmidt Antoni D. Nemzeti identitás. – K-. 1994. –23. o.
5. Kreszna I. Nemzeti öntudat: lényeg, főbb összetevők és egyenlő funkcionálás // Nova politika. – 1998. –3. sz. –12. o.
6. Abasidze A. A kisebbségek jogainak védelme a nemzetközi és az államon belüli jog szerint. – M., 1996. – 9.o.
7. Ugyanott. –10.o.
8. Jevtuh V. Az „etnikai kisebbség„ fogalmának meghatározásához. Kelet- és Közép-Európa etnikai kisebbségei: a helyzet és a fejlődés távlatainak komparatív elemzése. –K. 1996. –15. o.
9. Nyikityuk V. Az etnonacionális kisebbségek státusa. – K. 1996. –14.o.
10. Ugyanott. –7.o.; Sulga M. A nemzeti kisebbségek jogvédelmének nemzetközi tapasztalata. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. –K., 1998. –13. o.
11. Ermacora F. The Protection of Minorities Before the United Nations 33R. C. A. D. A. – 1983. –T. IV. – No. 182. –P. 294–295.
12. Antonyuk O. Az ukrán állam etnopolitikájának alakítása: történelmi és elméleti-módszertani alapok. –K. , 1999. 49. o.
13. Martinenko A. A nemzeti kisebbségek helyzete jogi szabályozásának anyagi imperatívusai. // A nemzetközi-jogi normák realizálása a belső jogban. –K., 1992. –108.o.
14. A független államokban élő őshonos és törzsi életmódot folytató népekről szóló 169-es Egyezmény (1989). 1. c. // Oroszország kis létszámú népeinek státusa. –M., 1994. –52–64. o.
(A dokumentumot a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet konferenciája fogadta el 1989. június 26-án.)
15. Ukrajna Alkotmánya (Alaptörvénye). 11. cikkely // Ukrajna LTK. –1996, N30, 141.o. (Ukrajna törvénye, 1996. június 28., No 254).
16. Ukrajna törvénye „A Krímről deportált ukrán állampolgárok a Krím Autonóm Köztársaság helyi tanácsai képviselőinek választásában való részvételének sajátosságairól (1995). Bevezető // Ukrajna LTK. –1995., No15. 15. o.
(Ukrajna törvénye, 1995. április 6., No 124 (95).
17. Heckman F. Nép, nemzet, etnikai csoport és etnikai kisebbség: az etnikusság kategóriáinak egyes alapfogalmaihoz. – M., 1990. 19. kiadás.
18. Sulga M. Etnonacionális és etnokulturális térség. // Etnikusság a posztszovjet térségben. –K., 1997. –14. o.
19. Ukrajna lakosságának nemzetiségi összetétele (az 1989-es összövetségi népszámlálás adatai szerint): I. rész, – K., 1991. – 4–6. o.

-
20. Rudnicka T. Ukrajna etnikai közösségei: a mai változások tendenciái. –K., 1998. – 114. o.
21. Ermacora F. The protection of Minorities Before the United Nations 33R. C. A. D. A. –1983. – T.IV. –No. 182. – P. 294–295.
22. Sulga M. Az ukrán társadalom etnoszociális térsége // Szvit bezpeki. –1994. –No II.
23. Tóth M. A nyelvi jogalkotás rendszerezése Ukrajna Alkotmányának és nemzetközi kötelezettségeinek megfelelően // Ukrajna Alkotmánya és a jogalkotás rendszerezésének problémái. –K., – 1999. 343–344. o.
24. A nemzetközi kulturális együttműködés elveinek Nyilatkozata (1996) // Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. – 391-393. o.
- (A Nyilatkozatot az Egyesült Nemzetek Szervezete közoktatási, tudományos és kulturális konferenciájának negyedik ülészakán tették közzé 1966. november 4-én.)
25. Oppenheim L. Nemzetközi jog. –M., 1949, 1.k. –272.o.
26. Zsvanija G. A nemzeti kisebbségek védelmének nemzetközi-jogi garanciái. Történelmi karcolat. – Tbiliszi, 1959. –11.o.
27. A diplomácia története / V.P. Potemkin szerk. – M., 1949., 1. k. – 209–212. o.
28. Abasidze A. Idézett mű. – 43. old.
29. Kljucsnikov J., Szabanin A. A legújabb kor nemzetközi politikája szerződéseken, jegyzékeken és nyilatkozatokban. – M. 1926., II. rész, – 256–326. o.
30. Ugyanott. –274.o.
31. Ugyanott. – 330–337.o.
32. Abasidze A. Idézett mű. –38.o.
33. Kljucsnikov J., Szabinin A. Idézett mű. – 346–375. o.
34. U.o. – 399–419. o.
35. U.o. – 421–423. o.
36. U.o. – 375–377. o.
37. U.o. – 378–380. o.
38. A Nemzetek Ligája Tanácsának határozata, 1929. június 13. / Doc. C. 8m. 5. 1931. 1. Publikation N1 B. Minorities, 1931. –B. –P. 117.
39. A Szovjetunió az 1941–1945-ös nagy honvédő háború időszakának nemzetközi konferenciáin // A három szövetséges állam – az SZSZKSZ, az USA és Nagy-Britannia vezetőinek berlini (potsdami) konferenciája. 1945. június 17– augusztus 2. – M., 1980. –376, 497. o.
40. Girasoli N. National Minorities: Who Are They? – Budapest, 1995. –P. 42.
41. Study of the Legal Validity of the Undertaking Concerning Minorities //U.N. Doc. E/C.N. 4/ 1950/367.
42. Kovács Péter. Az Európai Tanács egyéb kisebbségi kodifikációs irányai. – Budapest, 1994. – 78. o.
43. Girasoli N. Op. cit. –P. 40.
44. Cuellar, Javier Perez de: Le contrat. Le monde 12 decembre, 1992. P.2.
45. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 79-82. o.
- (A dokumentumot az ENSZ Közgyűlésének 47/135-ös határozata fogadta el 1992. december 18-án.)
46. U.o. – 81–82.o.
47. U.o. – 82.o.
48. „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai„, Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának határozata // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., – 83–86. o.

- (A határozatot szavazás nélkül hagyták jóvá az 52. ülésen, 1995. március 3-án, N1995/24.
49. United Kingdom Command Paper. 9288. Miscellaneous. – No. 30. –1954.
50. Pedersen Klaus Carsten. Kisebbségi kérdések és a nemzetközi integráció: a dán példa. – Külpolitika. – 1997. – No. 2. –55–60.o.
51. Az Európa Tanács Alapszabálya. (1949) / ETS N1. Az Európa Tanács Szerződésgyűjteménye. Ukrán változat. –K., 2000. – 11–26. o.
- (Az Alapszabályt Londonban 1949. május 5-én írták alá a Belga Királyság, a Dán Királyság, az Ír Köztársaság, az Olasz Köztársaság, Luxemburg Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Norvég Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság, a Francia Köztársaság és a Svéd Királyság kormányainak képviselői. Az Európa Tanács okmányainak számozása szerint ETS No1. Érvényessé vált 1949. augusztus 3-án.
52. Ugyanott. 1. cikkely, 12. o.
53. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. (1950) /ETS No5// Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára. Ukrán variáns. –K., 2000. – 27–58. old.
- (A dokumentumot 1950. november 4-én fogadták el. Az Európa Tanács dokumentumainak számozása szerint: ETS No5. Hatályba lépett 1953. szeptember 3-án.)
54. Abasidze A. Idézett mű. – 200.o.
55. Ukrajna az Európa Tanácsba való belépési kérvényével kapcsolatos 190-es Következtetés (1995). A 11. X. és 12. V. pontok. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése. EOPINI 90. WP 1403-26/9/95-8 E // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – 1998. –K.,– 185 o.
56. A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája /ETS No 148 // Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 175-196.o.
- (Elfogadták és aláírás és csatlakozás céljából megnyitották az Európa Tanács tagállamai és nem tagállamai számára 1992. november 4-én. Általános hatályúvá vált 1998. március 1-én).
57. Ugyanott. 176. o.
58. A Kovács P. tudományos tevékenységét bemutató tézisek. Kézirat. – Miskolc, 1997. –19. o.
59. Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye /1995 // ETS 157 / és a Magyarázó beszámoló a Keretegyezményhez // Az emberi jogok Ukrajnában, 21. kiadás. – K., – 135-175. o.
60. Ugyanott. –146.o.
61. A helyi önkormányzat Európai Chartája /1985/ /ETS No 122/ // Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára. Ukrán változat. K., 2000. –197–206.o.
- (Ratifikálta Ukrajna törvénye. No 452 /97-LT 1997. július 15. // Ukrajna LTK. –1997. –No 38. –249. o.
62. Európai keretegyezmény a területiális közösségek vagy hatóságok közötti határokon át történő együttműködésről /1980/ /ETS No 106/ //Az Európa Tanács Szerződéseinek Tára. Ukrán változat. K., 2000. –207–202. o.
63. A Miniszteri Bizottság R/95//19-es Ajánlása a subsidiaritás elvének megvalósításáról (implementációjáról). Elfogadta az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1995. október 12-én, a miniszterek képviselőinek 545. ülésén.
64. Az európai biztonsági és együttműködési értekezlet Záróokmánya. Helsinki, 1975. augusztus 1. VII. Elv /fejezet/. Az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát. // Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. –641.o.
65. Az EBEÉ-tagállamok képviselői 1986. évi bécsi találkozásának Záródokumentuma. Második találkozó a további lépések keretében. Bécs, 1989. január 19. 18. rész. Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. –218.o.

66. Párizsi charta az új Európáért. Párizs, 1990. november 21. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 260.o.

67. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai értekezletének Dokumentuma /1990/. Koppenhága, 1990. június 29 // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. K., 1998. –249-251.o.

68. Az EBEÉ szakértői értekezletének beszámolója a nemzeti kisebbségek kérdéseiről. Genf, 1991. július 19. IV. rész//Az emberi jogok Ukrajnában, 21. kiadás. – K., 1998. –278.o.

69. A helsinki csúcsertekezlet nyilatkozata. 1992. július 10. // Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. 677–681.o.

70. Huber K., Zaagman R. Towards the Prevention of Ethnic Conflictin CSCE // International Journal on Group Rights, 1. – 1993.

71. Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek a társadalmi-politikai életben való hatékony részvételével kapcsolatban. Hága, 1999. – 6.o.

72. Resetov J. A nemzeti ellenségeskedés szítása a nemzetközi jog kontextusában, a külföldi és az orosz bírósági gyakorlatban. // Moszkovszkij zszurnal mizsznarodnogo prava. –1992. –No 3. –19.o.

73. Baxter R. International Law in „Her Infinite Variety„ // 29 ICLO. 549. –1980.

74. Punzsin Sz. A kisebbségek jogai nemzetközi-jogi védelmének problémái. // Az emberi jogok és a nemzetközi kapcsolatok. –M., 1994. 114. o.

75. Abasidze A. Idézett mű.– 237. o.

76. A Közép-Európai Kezdeményezés dokumentuma a kisebbségek jogainak védelméről. Budapest, 1994. november 15. Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. –K., 1998.– 238–243.o.

77. Gerencsér B., Juhász A. A kisebbségvédelem realizálódása a nemzetközi szervezetekben. – Budapest, 2000. –26.o.

78. Egyezmény a Független Államok Közösségének létrehozásáról (1991) // Ukrajna hatályos nemzetközi szerződéseinek gyűjteménye. 1. köt., -K., 2001. – 290–293. o.

(Ukrajna számára 1991. december 10-én vált hatályossá.)

79. Abasidze A. Idézett mű. 273. o.

80. Egyezmény a deportált személyek, a FÁK-országok nemzeti kisebbségei és népei jogai visszaállításának kérdéseiről (1992) // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. –405–407.o.

(Az egyezményt Biskekben kötötték meg 1992. október 9-én, 10 évre).

81. A FÁK egyezménye a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításáról (1994) //Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K.– 1998. – 408–412.o.

82. A Független Államok Közössége Emberi Jogi Bizottságának létrehozását a FÁK Alapszabályának 33. cikkelye irányozza elő, tevékenységét a róla szóló Szabályzat alapján fejezi ki, amelyet 1993. szeptember 24-én hagytak jóvá Moszkvában. // Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. –703–705.o.

83. Szerződés a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Ukrajna és a Magyar Köztársaság között. 1993-ban lépett hatályba, miután mindkét állam parlamentje ratifikálta és kicserélte a ratifikációs okmányokat // Ukrajna LTK. –1992, No 37, 552.o.

84. Barátsági, együttműködési és partnerségi szerződés Ukrajna és az Orosz Föderáció között, Kijev, 1997. (1999. április elsején lépett hatályba, miután kicserélték a ratifikációs okmányokat. // Ukrajna LTK., –1998., No20. –103. o.

85. Jószomszédsági és együttműködési szerződés Ukrajna és Románia között // Ukrajna LTK. –1997., No 40. – 262. o.

86. Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén való együttműködés elveiről és a hozzá tartozó jegyzőkönyv az Ukrajna és a Magyar Köztársaság között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól kötött szerződés 17. cikkelyének rételmében nemzetközi szerződés rangjára emelkedett. // Ukrajna hatályos nemzetközi szerződéseinek gyűjteménye. 1. köt., -K., 2001. –269–274.o.

87. Denisov B. A nemzetközi jog szabványai szerint // A politika és a kor. –1992. –11–12. sz. –32.o.

88. Liga: Törvény. Professzionál 7.2.1. Copyright: LAC Liga 1 1991–2000 // Egyezmény Ukrajna és a Belarusz Köztársaság között a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításában való együttműködésről /1999/.

89. U.o. // Egyezmény Ukrajna és Litvánia között a nemzetiségi viszony kérdéseiben való együttműködésről /1997/

90. U.o. // Egyezmény Ukrajna és Lengyelország között a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról /1994/.

91. U.o. // Egyezmény Ukrajna és Moldova között a nemzetiségi viszony kérdéseiben való együttműködésről /1996/.

92. Egyezmény Ukrajna és a Német Szövetségi Köztársaság között az Ukrajnában élő német származású személyek ügyében való együttműködésről /1996/. Ratifikálva 1997. július 18-án Ukrajna törvénye által: No 493/97-LT //1997. július 18 // Ukrajna LTK. – 1997. No 40.sz. – 267.o.

93. Varga D. Magyar–ukrán együttműködés a nemzeti kisebbségek terén: nemzetközi példa // Az ukrán és az orosz kultúra párbeszéde Ukrajnában. A IV. nemzetközi tudományos-gyakorlati konferencia anyagai. –K., 2000. –169.o.

94. Anyagok az első beszámolóhoz az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményének Ukrajna általi teljesítéséről. Az Ukrán Nemzetiségi és Migrációs Állami Bizottság közleménye. – K., 1999., No 3. –35.o.

95. A kisebbségek kérdéseivel foglalkozó munkabizottság beszámolója hatodik ülészakának munkájáról. Genf., 2000. május 22–26 // E/CN. 4/Sub. 2/2000/27.

96. A kisebbségek kérdéseivel foglalkozó munkabizottság beszámolója, az ülészakok munkájáról, köztük az alábbi dokumentumok: E/CN. 4/Sub. 2/1997/50; E/Cn. 4/Sub. 2/1998/45; E/CN. 4/Sub. 2/1999/54; E/CN. 4/Sub. 2/2000/27.

97. Lásd: E/CN. 4/Sub. 2/AC. 5/2000/WP.3.

98. Lásd: E/CN. 4/Sub. 2/1997/50.

99. Lásd: E/CN. 4/Sub. 2/ 2000/46.

100. Lásd: A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai. // Az ENSZ főtitkárának beszámolója az Emberi Jogok Bizottságának ülésén. –E/CN 4/2001/81.

101. Antonyuk O. Idézett mű. 63.o.

102. Permanent Court of International Justice. Advisory Opinion on the Greko-Bulgarian Communities // P.C. I. J. Reports /B67/ -1930.-P. 33.

103. Girasoli N. Op. cit. –P. 50.

104. U.N. Doc. E/CN. 4/1986/43.P.12.

105. Capotorti F.U. N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1977/rev/1. –P. 102.

106. Definition and Classification of Minorities // U.N. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985. 1949. Sales N. 1950 XIV. 3.

107. Eide A., U. N. Doc.. E/CN. 4/Sub. 261993/34. P.7.

-
108. Polgári és a politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya (1996) // Ukrajna törvényei. 14. köt. – K., 1998., 213–228. o.
109. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak Nyilatkozata. (1992) // Az emberi jogok Ukrajnában. –K., 1998. – 79–82.o.
110. Council of Europe Parliamentary Assembly //AS/Jur/43/19. – 1991. P. 13.
111. Nyikityuk V. Idézett mű. 16.o.
112. A kisebbségek kérdéseivel foglalkozó munkacsoport beszámolója a második ülészakának munkájáról //E/CN. 4/Sub. 2/1196/41.
113. Council of Europa. Contribution of the Europe to the CSCE Meeting of Experts on National Minorities. – Geneva. 1991. Jul. 1–19.-P. 4–8.
114. Az emberi jogok Ukrajnában. Információs-analitikai bulletin. 21. kiadás. – K., 1998.-117.o.
115. U.o., 339. o.
116. U.o.. 408. o.
117. Convention on the fundamental Right of Ethnic groups in Europe, Draft //Fourt Verzion scientific elaboration. European Academy, Bozen-Bolzano, 1992.-28 May.
118. Girasoli N. Op. cit. P. 124.
119. A Magyar Köztársaság 1993. évi LXXVII törvénye. // Magyar Közlöny. – 1993. július 22. – 5273–5286.
120. CSCE Documents: No 206/93/4 (Rev. 6 April 1993).

II. FEJEZET

A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK VÉDELME – AZ EMBERI JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELMEÉNEK ÖSSZETEVŐJE

2.1. Az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek jogainak kölcsönös viszonya a nemzetközi dokumentumokban

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének szférájában kötött nemzetközi szerződések lényegesen eltérnek a társadalmi és államközi (nemzetközi) kapcsolatok más szféráinak viszonyai szabályozására kötött szerződésektől. A nemzetközi kapcsolatok hagyományos szféráiban a szerződési normák a kölcsönösség elvén alapulnak olyan értelemben, hogy szabályozzák a szerződő felek közötti viszonyt, például a piacok kölcsönös megnyitása, ekvivalens elbánás biztosítása mindkét (vagy több) szerződő fél polgárai számára. E kötelezettségek természetének sajátossága mindenekelőtt abban rejlik, hogy azokhoz tartoznak, amelyek az emberi jogok területén szabályozzák a kapcsolatokat. És mint ismeretes, az ilyen nemzetközi egyezményekben hiányzik a haszon eleme. Az államok kölcsönös jogait nem kísérik semmiféle anyagi előnyök. Amíg az államok közti kapcsolatok hagyományos szféráiban a szerződések előíranyozzák a kölcsönösséget, azaz szabályoznak bizonyos kölcsönhatást, a felek között, természetesen „adni és kapni” alapon, az emberi jogok területén kötött egyezmények zömében hiányzik a követelés és megterhelés ezen eleme. Ezek az egyezmények a közös érdekvédelmére, az általánosan elismert értékek, (az alapvető emberi jogok és szabadságok) védelmére irányulnak, amelyek mindenekelőtt és főleg objektív kötelezettségeket szülnek, vagyis „mindenki kötelezettségeit mindenkivel és valamennyiünkkel szemben”, nem pedig a szubjektív jogok és kötelelések gyűjteményét a megállapodott felek között. Mint L. Guszejnov helyesen megjegyezte, a jogvédő szerződések esetében a kötelezettségek az államokon belül hatnak, nem pedig csak közöttük.

Az emberi jogok terén kötött nemzetközi szerződések nyilvánvaló jellemző vonása abban rejlik, hogy azok nem elsősorban a szerződő felek között írják elő a jogokat és köteleléseket, hanem egy harmadik fél – a személy, az individum számára. Vagyis ebben az esetben az államok nemcsak más államokkal, a szerződés résztvevőivel szemben vállalnak magukra nemzetközi kötelezettségeket, hanem egy konkrét személlyel szemben is, amely az ő joghatóságuk alá tartozik. Az említettek közül ered a felelősség egyik sajátossága, amely az államok ellenőrzés alatt állóságában rejlik a kötelelések lelkiismeretes teljesítését illetően mind a más államokkal, mind a személyekkel, a saját állampolgáraikkal szemben.

A nemzetközi kötelezettségek különleges természete az emberi jogok terén általában és a nemzeti kisebbségek jogai terén abban is megnyilvánul, hogy azok nem teljesen egyeztethetők össze a nemzetközi szerződések jogáról a Bécsi Egyezményben rögzített figyelmeztetések rendszerével (19–23.o.).

A figyelmeztetések létező nemzetközi-jogi rendszere arra korlátozódik, hogy az állam, amely magára vonatkozóan ki kíván zárni, vagy meg kíván változtatni bármilyen szerződési tételt, figyelmeztetést alkalmazhat vele kapcsolatban, teljesen vagy részben mentesítve magát a megfelelő kötelezettségek teljesítése alól. A Bécsi Egyezmény 21. cikkelye értelmében az egyik fél által a másikkal szemben alkalmazott figyelmeztetés: a/ megváltoztatja a figyelmeztetést alkalmazó állam számára a másik állammal szembeni kapcsolatban a szerződés azon tételét, amellyel kapcsolatban a figyelmeztetés történt; b) ugyanilyen mértékben megváltoztatja ezeket a tételeket a másik állam számára a figyelmeztetést alkalmazó állammal szemben.

Abból kiindulva, hogy az emberi jogokról szóló szerződésekben nincs előírva a *quid pro quo* és hiányzik a szó szoros értelmében vett kölcsönös kapcsolat a felek között, egy bizonyos szerződés tételének valamely ország általi kölcsönös nem alkalmazása azzal az utalással, hogy egy más állam által e tétellel szemben ellenvetés volt, abszurd és jogilag megengedhetetlen. Az egyik állam által alkalmazott figyelmeztetés nem járhat kölcsönhatással egy másik, avagy a többi résztvevő állam a szerződéses kötelezettségeik alóli mentesítése terén (2). Tekintettel arra, hogy az ilyen körülmény a résztvevő államok kötelezettségei egyenlőségének megbomlásához vezethet, az egyoldalú beneficiárium elfogadásával egyes egyezmények speciális normákat tartalmaznak a figyelmeztetések megengedhetőségére vonatkozóan.(3)

A dolgok illetően állása lényegesen bonyolítja az államok kötelezettségeik terjedelmének egyoldalú csökkentésére vonatkozó lehetőségeit a konkrét egyezmények terén és ezáltal elősegíti a nemzetközi dokumentumok követelményeinek megszegéséért járó felelősség fokozását. Bizonyára ebben rejlik annak egyik oka, hogy vitás és lassú a normaalkotó folyamat és több ország nem hajlandó csatlakozni a kisebbségvédelmi egyezményekhez.

Részben a fentebb említettekől, valamint a konkrét helyzetek korlátlan változataiból eredően némely országokban az egyes nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban előáll az a körülmény, hogy a nemzeti kisebbségek és a hozzájuk tartozó személyek a konkrét szerződés konkrét normáiból eredően különböző országokban különböző helyzetbe kerülnek, ami bonyolulttá teszi mind a normaalkotó folyamatot, mind a szerződésekben eredő kötelezettségek teljesítése határtalan változataiból eredő kötelezettségek teljesítése egységes, unifikált rendszerének kialakítását.

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének szférájában a nemzetközi kötelezettségek következő jellegzetessége azon sajátosságában rejlik, hogy olyan különleges jogok garanciáit jelentik, amelyek nem mindenkinek vannak címezve, hanem csak egyes személyeknek és azok csoportjainak, melyeket a többségtől való különbözőségük objektív ténye következtében a társadalomban elfoglalt egyenlőtlen helyzetük jelleméz. Mindamellet ezek a személyi jogok és az államok kötelezettségei, amelyeket nemzetközi szerződések írnak elő, pontosan körülhatárolt célúak: a valódi, tényleges (és nem formális) egyenlőség elérése a különböző személyek és azok csoportjai között a társadalomban, az objektíve létező egyenlőtlenség nivellálása.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányuló nemzetközi szerződéseket vagy e szerződések egyes normáit többnyire az általánosság és stílusuk deklarációszerűsége,

valamint a normák keretjellege jellemzi. Ezért az ilyen jogok realizálásának lehetősége valamely ország polgárai szempontjából jelentős mértékben a társadalmi viszonyok e szférájának a nemzeti törvényhozás általi jogi szabályozásától függ.

Az emberi jogok védelme és a kisebbségek jogvédelme fogalma tartalmának a nemzetközi-jogi dokumentumokban vannak eltérő és hasonló vonásai. Az emberi jogok a viszonyt az állam és az egyén vonalán tükrözik, ugyanakkor a kisebbségi jogokat gyakran mint kollektív jogokat írják le, noha a nemzeti kisebbségek jogait a mai dokumentumokban a csoport egyes tagjainak vindikálják, nem pedig a csoportoknak, mint olyanoknak. A kisebbségi jogokat gyakran különleges jogokként írják le, olykor pedig az indokolatlan privilégiumokkal is összehasonlítják. Mint a nemzetközi igazságszolgáltatás Állandó Kamarája kihangsúlyozta, a kisebbségek különleges jogai lényegében a reális, valóságos, nem pedig a formális egyenlőséget tükrözik (vagyis a tényleges egyenlőséget, eltérően a jogi egyenlőségtől).⁽⁴⁾ „Különleges ebben az értelemben csak az lehet, hogy a jogok egyes kategóriái az etnikai, vallási vagy nyelvi csoportoknak vannak címezve, kultúrájuk, vallási felekezetük és kisebbségi nyelvük használata védelmének céljából. Ha nem lennének ilyen jogaik, a velük való viszonyt nem jellemezné az egyenlőség vagy az igazságosság”.⁽⁵⁾

Az emberi jogok nemzetközi védelme olyan vezérelve, létjogosultsága, mint a faji, nyelvi, nemzeti vagy etnikai alapon való diszkrimináció betiltása és a kisebbségek „pozitív diszkriminációja” ilyen együttélésének törvényszerűségét alátámasztja az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményének 4. cikkelye (1995):

„1. A Felek kötelezik magukat, hogy garantálják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő jogvédelmet. Ezzel kapcsolatban a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján tilos bárminemű megkülönböztetés.

2. A Felek kötelezik magukat, hogy szükség esetén megfelelő intézkedéseket foganatosítanak a nemzeti kisebbségekhez, illetve a többségi lakossághoz tartozó személyek között teljes és igazságos egyenlőségnek a gazdasági, a szociális, a politikai és a kulturális élet valamennyi szférájában történő biztosítása céljából. Ezzel kapcsolatban a Felek kellő módon számolnak a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek konkrét helyzetével.

3. A 2. pontnak megfelelően tett intézkedések nem tekintendők megkülönböztetésnek”

A nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének lényege ily módon megfogalmazódott az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye 1. cikkelyében /1995/: „A nemzeti kisebbségek védelme, valamint a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme elválaszthatatlan része az emberi jogok nemzetközi védelmének, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés egyik irányát képezi.”

Ez a tömören megfogalmazott norma a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi eszközökkel való védelmének legalább három elvi sajátosságát tükrözi. Az első – a

nemzetközi védelem vonatkozik e kisebbségek mind egyéni, mind kollektív jogaira, illetve a nemzeti kisebbségek jogait tekinthetjük, mind személyi, mind pedig kollektív jogoknak. A második – a kisebbségek jogvédelme az emberi jogok nemzetközi védelmének része. A harmadik sajátosság közvetlenül a másodikból ered: a nemzeti kisebbségek védelme nem kimondottan az államok belügye, hanem a nemzetközi együttműködés ügye is. Tekintsük át ezeket a sajátosságokat.

A szakirodalomban nem találunk ellenvetést arra vonatkozóan, hogy a nemzeti kisebbségek jogai azon személyeket is megilletik, akikből e kisebbség összetevődik. Vita azon kérdés körül alakul ki, megilletik-e ezek a jogok a kisebbségeket mint csoportokat, vagyis hordozója-e ezeknek a jogoknak a csoport mint a jog külön szubjektuma. A kisebbségi jogok fejlődésének a fentiekben közölt rövid történelmi áttekintése tükrözi azt a hozzáállásbeli elvi eltérést e probléma elbírálásában, amely a két világháború közti időszakban és a második világháború után volt tapasztalható. Míg a nemzeti kisebbségek jogait a Nemzetek Ligájának dokumentumaiban egy-egy csoport jogaiként tárgyalták, az ENSZ okmányaiiban kihangsúlyozzák azok kimondottan egyéni, perszonalifikált jellegét és megengedhetőnek tartják, hogy „a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, köztük a Nyilatkozatban kifejtetteket gyakorolhatják mind személyesen, mind pedig a csoport más tagjaival együtt, minden diszkrimináció nélkül.” (6)

Annak állításában, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének elvi része, az ENSZ polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelye szolgál alapul, amely megállapítja: „Azokban az országokban, ahol etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megvonni azt a jogot, hogy az ugyanilyen csoporthoz tartozó személyekkel együtt részesedjenek saját kultúrájukból, gyakorolják saját vallásukat és annak szertartásait, valamint használják anyanyelvüket”. Ez az univerzális jogi elv jutott kifejezésre többek között az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának (1990) dokumentumának 30. cikkelye 3. részében is. „Ezek (vagyis a résztvevő államok) a továbbiakban is azt állítják, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása része az általánosan elismert emberi jogoknak”. Ezek az elvek visszatükröződnek e tekintélyes szervezet párizsi és moszkvai értekezlete dokumentumaiban is. (7)

Az ENSZ és az EBEÉ dokumentumaiban a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmét a béke, az igazságosság és a demokrácia lényeges tényezőjének és a nemzetközi együttműködés szférájához tartozónak tekintik, amely nem tárgyalható egy adott állam kimondott belügyeként. Ez a tézis az emberi dimenzió kérdésével foglalkozó moszkvai értekezőlet fentebb említett dokumentumában /1991/ a következőképpen fogalmazódott meg: „A résztvevő államok kihangsúlyozzák, hogy az emberi jogokra, az alapvető szabadságokra, a demokráciára és a törvény felsőbbrendűségére vonatkozó kérdések nemzetközi jellegűek, hiszen e jogok és szabadságok betartása a nemzetközi rend egyik alappillére képezik. A résztvevők kategorikusan és végérvényesen kijelentik, hogy azok a kötelezettségek, amelyeket az EBEÉ emberi dimenziós szférájában vállaltak, azon kérdésekhez tartoznak, amelyek közvetlen és törvényes érdekét képezik

minden résztvevő államnak, és nem tartoznak az adott állam kizárólagos belügyei közé”. (a Dokumentum 9. bekezdése) (8)

Az idézett nemzetközi-jogi elv jelentősége abban rejlik, hogy jogi alapot képez az előfeltételek elvének alkalmazásához, amennyiben valamely állam egy másik államhoz vagy nemzetközi szervezethez fordul azzal a kéréssel, hogy beléphessen a szervezetbe, illetve bármilyen más kérdésben. Ugyanez vonatkozik az államok nemzetközi felelősségére és a szankciók velük szembeni alkalmazására, amennyiben megszegték az általánosan elismert nemzetközi-jogi elveket /ius cogens/, illetőleg a társadalmi viszonyok adott szférájában vállalt kötelezettségeket (köztük a nemzeti törvényhozás dokumentumaiban is).

A nemzetközi kötelezettségek a nemzeti kisebbségek jogvédelme terén megnyilvánuló különlegessége, azok különleges rendeltetése kifejezésre jut megsértésük jogi következményeiben, ami többek között ezen dokumentumok normatív tartalmából és az ilyen szerződések egyes államok általi alkalmazásából ered. Megjegyzendő, hogy a nemzetközi ellenőrző intézmények, melyek funkciói közé tartozik az államok kötelezettségei teljesítésének ellenőrzése (nemteljesítés vagy nem megfelelő teljesítés esetén a vétkesség megállapítása), elég bonyolult rendszerek a nemzetközi szervezetek kötelékében. És ennek megfelelően az ilyen szabálysértések büntetése nem operatíván, rendszerint közvetett eszközökkel történik. Erről azonban e tanulmány következő fejezeteiben lesz szó.

A fentieket összegezve konstatálhatjuk, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak és a nemzetközi, valamint az államok közötti kapcsolatok ezen szféráját szabályozó nemzetközi-jogi dokumentumokat bizonyos sajátosságok jellemzik. A szerző véleménye szerint az ilyen sajátosságokhoz tartozik többek között az, hogy:

1/ a nemzeti kisebbségek jogai ugyanakkor emberi jogok is, hiszen csak az a jogrendszer, amely szavatolja mind az alapvető jogokat mindenki számára, mind a kisebbségeknek címzett különleges jogokat, teremthet igazságos körülményeket a különböző kulturális árnyalatú lakosság számára;

2/ a nemzeti kisebbségek kultúrájának fejlődéséhez mindkét jogtípusra szükség van, és azok nem ellentétesek;

3/ a kisebbségek jogainak azon különlegessége, ami megkülönbözteti őket az általánosan elfogadott értelemben vett emberi jogoktól, a különleges jogok meglétében nyilvánul meg, amelyek csak azokra a személyekre vonatkoznak, akik egyik vagy másik kisebbséghez tartoznak, s amelyeket kiegyenlítő vagy kompenzáló jogoknak, illetve a kisebbségek „pozitív megkülönböztetésének” szoktak nevezni;

4/ a nemzetközi-jogi védelem vonatkozik mind a nemzeti kisebbségek egyéni, mind kollektív jogaira, vagyis a nemzeti kisebbségek jogait tekinthetjük mind egyéni, mind pedig kollektív jogoknak;

5/ a nemzeti kisebbségek védelme része az emberi jogok nemzetközi védelmének, és mint ilyen – a nemzetközi együttműködés objektuma;

6/ a nemzeti kisebbségek jogvédelmének nemzetközi szerződésre, mint általában az emberi jogok védelmével kapcsolatos ilyen szerződésekre jellemző, hogy hiányzik a kölcsönös hatás, amikor az egyik szerződő fél (felek) figyelmeztetéssel él e szerződések egyes tételeivel szemben;

7) a nemzeti kisebbségek jogvédelmével foglalkozó nemzetközi-jogi dokumentumok egyes normái egy adott országon belüli gyakorlati alkalmazásának sajátosságai közé tartozik azok relatív (viszonylagos) volta az alkotmányban, a törvényekben és más törvényerejű jogszabályokban való átültettségüket illetően. Ugyanez vonatkozik az adott kisebbség képviselői általi alkalmazásuk lehetséges szintjére és terjedelmére is, az adott kisebbséget jellemző konkrét körülményektől függően.

2.2. A nemzeti kisebbségek jogainak osztályozása a nemzetközi jog dokumentumaiban

Mint általában az emberi jogok területén, úgy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén is léteznek a nemzeti kisebbségek jogainak hivatalos osztályozásai vagy gradációi, amelyek elméleti és gyakorlati érdeklődésre tarthatnak számot. Hasonló osztályozás vagy gradáció lehet például: az intézmények ismervei szerint, amelyek azokat elfogadták; az államok száma szerint, amelyek kötelezőnek ismerték el maguk számára egyik vagy másik dokumentumot vagy külön jogi normát. A jogoknak az emberi jogok rendszerében való külön „nemzedékéhez” tartozása lehetővé teszi azon hierarchia meghatározását, melynek értelmében prioritás adható bizonyos emberi jogoknak. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek az osztályozások feltételesek és vitatottak.

A jogi irodalomban az egyik ilyen felosztásnak a kisebbségi jogok „pozitívokra” és „negatívokra” való felosztása számít. E koncepció egyes híveinek véleménye szerint a kisebbségek a polgári és politikai jogokhoz tartozó jogai „negatívok”, abszolút jellegűek, vagyis ezeket a jogokat azonnal realizálni kell, valamint bírósági úton meg kell védeni. E jogok azonnali megvalósítása elhatárolja, védi az egyént az állam törvénytelen, jogtalan cselekedeteivel szemben. Más tudósok véleménye szerint a „negatív” jogokhoz a kisebbségek azon jogait kell sorolni, amelyeket képesek önállóan, az állam segítsége vagy beavatkozása nélkül érvényesíteni. A kérdés ilyen felvetése lehetővé teszi mind az első, mind a második vélemény híveinek, hogy arra a következtetésre jussanak, miszerint a „negatív” jogok megvalósításához az államoknak csupán tartózkodniuk kell attól, hogy kezet emeljenek az egyén szabadságára.

A jogi szakirodalomban lényeges eltérések vannak a kisebbségi jogok különböző kategóriáinak az értelmezése terén. M. Szmiszlov például különbséget lát az általánosan elfogadott emberi jogok és a „különleges kisebbségi jogok” között. A különleges kisebbségi jogokat különböző kategóriákra bontja, két kritériumot javasolva: 1/ igényelnek-e ezek a jogok beavatkozást az állam részéről a jogi garanciák biztosítására, vagy igényelnek-e az állam részéről gazdasági vagy egyéb segítséget; rendelkeznek-e ezek a jogok az állandó garanciák jellegével a többség és a kisebbség közötti reális egyenlőség eléréséhez, vagy pedig ideiglenes intézkedések azon helyzet orvoslása céljából, amelyben fennáll a tényleges egyenlőtlenség. Erre való tekintettel M. Szmiszlov a „kisebbségek különleges jogait”, a következő csoportokra bontja: 1/ „negatív védelem” és „negatív jogok”; 2/ „pozitív védelem” és „pozitív jogok”; 3/ „pozitív megkülönböz-

tetés”, amely a „különleges védelem” kategóriának az összetevője. Azt állítja, hogy bármilyen absztraktnak tűnik is a „kisebbségek speciális jogainak”, ez a konstrukciója, azt tükrözi, amit a „kisebbségek különleges jogai” fogalom tartalmaz. Úgyszintén az is fontos, hogy emellett kihangsúlyozásra kerül a különbség a kisebbség „pozitív” és „negatív” védelme között.(9)

Más tudósok szintén különbözőképpen magyarázzák a kisebbségek jogait. A német I. Daes például úgy véli, hogy a kisebbségek védelmére csak ott van szükség, ahol a különleges feltételek a valódi jogegyenlőség biztosítása érdekében az általános elismert emberi jogokon kívül „pozitív intézkedéseket” követelnek. (10) Egyes tudósok a kisebbségek „negatív védelme” alatt a diszkrimináció mellőzésének elvét értik, a „pozitív védelmén pedig a kisebbségek jogainak a nyelvük, kultúrájuk stb. megőrzésére irányuló különleges privilégiumok alapján történő védelmét.

A „pozitív megkülönböztetés” lényegéről, szerepéről és jogszerűségéről a kisebbségek reális egyenlőségének elérését illetően fentebb volt már szó, de fontos ismételten kihangsúlyozni, hogy az egyenlőség nem feltétlenül egyforma bánásmódot jelent mindenkivel szemben. Bármilyen megkülönböztetés jogos, ha objektív okok vannak rá.

Bizonyos kisebbségi jogoknak az egyes szerzők általi különböző magyarázata teljesen természetes jelenség, ami egészében véve a kisebbségek különféle kategóriáiból, pontosabban a nemzeti kisebbségek különbözőségéből, valamint azon bonyolultságokból ered, melyek a jogi doktrínában elfogadott kategóriák – „különleges védelmi intézkedések” és „különleges kisebbségi jogok” – megkülönböztetéséből származnak. A legfontosabb az, véljük mi, hogy ezen jogok csupán az említett kategóriák némelyike számára biztosíthatók, és ki van hangsúlyozva azok komplex tanulmányozásának a szükségessége a jogi elvek mind elméleti, mind gyakorlati síkon történő alkalmazásának vonatkozásában.

Ezért egyet lehet érteni A. Abasidze azon véleményével, miszerint a kisebbségek problémájának megoldásához az ENSZ polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányának /1966/ 27. cikkelye értelmében pozitív viszonyulás szükséges az állam részéről, hiszen a kisebbségek jogai védelmének lényege egy külön védelmi rendszer megteremtése, amely kiegészítő jogok megadásán alapszik. Ugyanakkor, jegyzi meg A. Abasidze, az említett koncepció hívei közül sokan csak a szociális, gazdasági és kulturális jogokat tekintik „pozitívnak”. Ily módon, ha elfogadjuk azt, hogy a nemzeti kisebbségek jogvédelme szempontjából minden jog – a polgári, gazdasági és a kulturális jogok – egyaránt fontos, úgy érthetővé válik, hogy az emberi jogok felosztása „pozitívakra” és „negatívakra” feltételes jellegű. Az ilyen felosztás ellentmond nemcsak a kisebbségek jogvédelme lényegének, hanem azon egyezmények tételeinek is, amelyekben szó van az összes emberi jogok és szabadságok megbonthatatlan egységéről és kölcsönös összefüggéséről (lásd az Egyezmény bevezetőjét) (11)

2.3. A nemzeti kisebbségek önrendelkezési jogának problémája

A nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos legvitatottabb kérdések közé tartoznak a nemzeti kisebbségek jogaival és a népek önrendelkezési jogával összefüggő problémák. Különösen időszerűvé válik ez a kérdés korunkban, amikor a két társadalmi-politikai rendszer globális összeütközése veszélyének megszűnte után regionális szinten fokozódnak a dezintegrációs tendenciák, amelyek alapján véve szoros kapcsolatban állnak a nemzetek közötti konfliktusokkal.

A nemzeti kisebbségek jogai és a népek önrendelkezési joga kölcsönös viszonya problémájának tanulmányozásánál mindenekelőtt meg kell vizsgálni az önrendelkezés elvének tükröződését az ENSZ dokumentumaiban. Az ENSZ Alapokmánya a szervezet célját a nemzetek közötti baráti kapcsolatok, a népek egyenjogúsága és önrendelkezése elvének tiszteletben tartása alapján történő fejlődésében látja. (12) „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. Ezen jog alapján szabadon határozzák meg politikai státusukat és szabadon biztosítják gazdasági, szociális és kulturális fejlődésüket” – alapítják meg az emberi jogokról szóló mindkét nemzetközi egyezmény első cikkelyei. (13) Az ENSZ Alapokmányának az önrendelkezéssel szembeni tétele részletezésre került a Nyilatkozatnak a nemzetközi jog elveiről szóló azon tételében, amelyek az államok közötti baráti együttműködés kapcsolataira vonatkoznak az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányának megfelelően (1970) (14) A Nyilatkozat értelmében az önrendelkezést mint az ENSZ Alapokmányában leszögezett elvet tárgyalják, amely a népek egyenjogúsága és önrendelkezése elvének megfelelően minden népet felruház azzal a joggal, hogy szabadon, külső beavatkozás nélkül határozza meg saját politikai státusát és valósítsa meg gazdasági, szociális és kulturális fejlődését.

Az említett Nyilatkozat (1970) azon tétele, miszerint „egy szuverén és független állam létrehozása, a szabad csatlakozás e független államhoz, a vele való egyesülés, vagy bármilyen más politikai státus létesítése, amelyet szabadon határoz meg a nép – mindezek az adott nép önrendelkezési joga érvényesítésének eszközei”, különféle magyarázatokat tesz lehetővé. Többek között nem érthető, hogy vonatkozik-e ez a norma „minden népre” és a népek ezen szándékait mikor kell jogszerűnek tekinteni. Úgyszintén ellentmondás merült fel ugyanezen Nyilatkozat másik tételével kapcsolatban is, amely kimondja: „A fenti bekezdésekben felsoroltak közül semmit sem kell úgy tárgyalni, mint amely szankcionál vagy ösztönöz bárminemű olyan cselekedetet, amely szuverén vagy független államok széteséséhez, vagy területi, illetve politikai egységének a részleges vagy teljes lerombolásához vezetne.”

Az ENSZ más dokumentumaiból, többek között a függetlenségnek a gyarmati országoknak és népeknek történő megadásáról szóló Nyilatkozatból, amelyet az ENSZ Közgyűlése 1514/XV/-ös határozatával fogadott el (1960), az következik, hogy ezzel a joggal azokat a népeket ruházzák fel, amelyek a gyarmati területek lakosságát képezik, nem pedig egyes gyarmati népeket. Pontosabban a „külső” gyarmatok népeiről van szó, a „belső” népeket illetően a kérdés nyitott marad. Ez közvetlenül vonatkozik a szuverén államokban élő kisebbségi népekre is.

Az emberi jogokról szóló egyezményekben szó van „minden nép”, önrendelkezési jogáról, de a polgári és politikai jogokról szóló Egyezségokmány külön cikkelyt tartalmaz a kisebbségek jogairól (27. cikkely), amely az önrendelkezési jogokról nem tesz említést. Az egyezmények nem pontosítják, mi „nép”, a „nemzet”, „a kisebbség”. Vagyis az ENSZ dokumentumainak megfelelően az önrendelkezési jog szubjektumai a „népek” és a „nemzetek”, de hiányzik e fogalmak hivatalos meghatározása. Figyelembe véve, hogy ugyancsak hiányzik e fogalmak általánosan elismert szociológiai és politikai meghatározása is, valamint tekintettel arra a körülményre, hogy az ENSZ keretében hiányzik az egyéni és a kollektív jogok közti optimális kölcsönös kapcsolat összefüggésének koncepciója, így egyértelmű választ adni arra a kérdésre, kiterjed-e az önrendelkezési jog általában a nemzeti kisebbségekre, és ha igen, úgy milyen terjedelemben, vagy milyen esetekben, ma még nem tűnik lehetségesnek. A nemzetközi jog egyetlen normája, illetve doktrínája sem pontosítja az önrendelkezési elv tartalmát és jellegét, mint ahogy azt sem, hogy jus cogens-ről van-e szó, noha a nemzetközi önrendelkezési jog elveiről szóló nyilatkozatban a nemzetközi jog fő elveként tartják nyilván. (16)

Az említettekéből ered a következtetés: nyilvánvaló ellentmondás van egyrészt az ENSZ által „minden nép számára” meghirdetett önrendelkezési jog, másrészt annak az egyes helyzetekben való korlátozott és ellentmondásos alkalmazása között.

A népek jogainak problémáit a mai nemzetközi jogban megtárgyalták többek között az 1976-ban Algírban megrendezett nem kormány szintű nemzetközi konferencián, amelyen elfogadták a népek jogainak általános nyilatkozatát, amelyet a szakirodalomban Algíri nyilatkozatnak neveznek. (17). E dokumentum negyedik fejezetét teljes egészében a kisebbségek jogainak szentelték. A Nyilatkozat 19. fejezete leszögezi, hogy azokban az esetekben, amikor bármely nép kisebbséget alkot egyik vagy másik államban, jogosult arra, hogy tiszteletben tartsák identitását, hagyományait, nyelvét, kulturális örökségét. A 20. cikkely kimondja: az ilyen kisebbség valamennyi képviselőjének joga van bárminemű megkülönböztetés nélkül élvezni ugyanazokat a jogokat, mint az állam többi polgára, s velük egyenlő alapon részt venni az ország társadalmi életében. A 21. cikkely előírja, hogy az említett jogok realizálásának az egész társadalom törvényes érdekeinek megfelelő tiszteletben tartásával kell történnie, nem szabad veszélyeztetnie az állam területi és politikai egységét, amennyiben az a saját életét a Nyilatkozatban kifejtett elveknek megfelelően építi fel.

A fentiekben említettekéből kiindulva konstatálhatjuk: az Algíri nyilatkozat nem tekintette a nemzeti kisebbségeket teljes értékű népeknek és leszűkítette szuverén jogaikat, megpróbálta beszorítani a kisebbségeket az állam mint az uralkodó nép jogi struktúrája, szűk kereteibe, azaz ennek megfelelően alárendelni akarataikat a többségnek, megpróbálta különválasztani a „teljes értékű” nép önrendelkezési jogának értelmezését azon népet, amelynek korlátlan joga van az önrendelkezésre, vagyis fel van jogosítva arra, hogy csupán létezésénél fogva igényt tartson az állam területi épségére, a nemzeti kisebbségek viszont ilyen jogra csak akkor tehetnek szert, ha az állam jogtalanul jár el velük szemben. A konferencia résztvevőinek ez utóbbi véleményét nehéz

összeegyeztetni az egyenjogúság és a megkülönböztetés elkerülésének elvével, hiszen a személyek bizonyos (etnikai) csoportjait tapasztalati alap nélkül felhatalmazzák az önrendelkezésre és e jog erőszakos módszerek alkalmazásával történő érvényesítésére is, ugyanakkor más hasonló (szintén etnikai) csoportok lojalításra vannak kárhóztatva államukkal szemben.

E kérdésekre adott részleges válaszként, valamint a népek önrendelkezési joga és az államok területiális épsége és politikai egysége között felmerülő ellentétek megoldására irányuló törekvésként kell tekintenünk a mai nemzetközi jogtudományban az önrendelkezési jog „belső” és „külső” megvalósítási aspektusainak elméletét. Ennek az elméletnek megfelelően a „külső” aspektus az önrendelkezést jelenti a fentebb említett ismérvekkel (szuverén és független állam létrehozása, szabad csatlakozás a független államokhoz, egyesülés az állammal vagy bármilyen más politikai státus létrehozása, melyet szabadon választ a nép), a „belső” aspektus pedig – korlátozott jog az önrendelkezésre, ami mindenekelőtt a szuverén állam politikai határokkal való korlátozottságára, vagyis az adott országon belüli önrendelkezés korlátaira vonatkozik.

A. Eide a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottság ülésén megállapította, hogy a gyarmati területeken lakó, vagy az ENSZ Alapokmányának elfogadása után és elveinek megszegésével végrehajtott jogtalan külföldi megszállás viszonyai között élő népeknek nyilvánvalóan joguk van az önrendelkezésre, a függetlenségre, ha ők is akarják azt. Ha ebben a kontextusban használjuk a „nép” fogalmát, akkor az olyan lakosságot (és nem külön etnikai vagy vallási csoportokat) fog jelenteni, amely állandóan ezen a területen él, függetlenül attól, többségben van-e az adott területen vagy nincs. Itt „demoszról”, nem pedig „etnoszról” van szó. Optimális esetben a független államokban, amelyekben feltételezhető a demokratikus igazgatás mindenki számára, az önrendelkezési jog a lakosság egészére vonatkozik. A szuverén államokban minden népnek joga van az önrendelkezésre ezen állam határain belül, a területiális egység megőrzése mellett.

E feltételek mellett aktuálissá válik és nincs kizárva az autonómia különböző formái alkalmazásának a lehetősége. A helyzettől függően egy konkrét országban valamely kisebbséget illetően előnyben részesíthetik vagy a funkcionális, vagy a területi autonómiát, vagy azok kombinált variánsát. Funkcionális autonómián mind a jogelméletben, mind a gyakorlati alkalmazás során kulturális, vagy más szóval perszonális autonómiát értenek. Sajnos, a nemzetközi jog mindmáig nem nyilatkozott az autonómia a kisebbségek problémáinak a szuverén államokban való megoldásában játszott szerepéről és jelentőségéről, noha a nemzetközi mechanizmusok segítségével már létrehoztak és sikeresen működik néhány nemzeti kisebbségi autonómia, például a német anyanyelvű lakosság autonómiája az olaszországi Bolzano tartományban és a svédek autonómiája a Finnországhoz tartozó Alland-szigeteken.

Az autonómia problémája azonban felkelti a jogtudomány figyelmét. Az ismert nemzetközi jogászok „Az autonómia és a nemzetközi jog” problémájával foglalkozó Batumi nyilatkozatban kifejezésre juttatták azon meggyőződésüket, hogy az autonómia

*Batumiában 1995-ben nemzetközi jogászok részvételével kerekasztal-értekezletre került sor „Az autonómia és a nemzetközi jog” problémájáról.

fontos garancia az önrendelkezési jog és a demokrácia megvalósítására, a kisebbségvédelem fejlődésére és az emberi jogok hatékony megvalósítására. (19)

A nemzeti kisebbségek jogai fejlesztésre és megerősítésre találnak az európai regionális nemzetközi és államközi szervezetek – EBEÉ (EBESZ), Európa Tanács, Közép-Európai Kezdeményezés stb. – dokumentumaiban. Ezek a dokumentumok olyan különleges jogokat és alapokat irányoznak elő, melyekre a nemzeti kisebbségeknek szükségük van hagyományaik és a méltóságuk megőrzéséhez. Ilyeneknek ismerik el: a nemzeti kisebbségek jogát a létezésre; a kultúra és a nyelv használatára és azok fejlesztésére való jogot; az iskolák és más oktatási intézmények a kisebbségek általi létesítésének és működtetésének, valamint a tantervek összeállítása és az anyanyelvi oktatás ellenőrzésének jogát; a politikai képviselet garantálásának jogát az állam politikáját meghatározó szervekben. Az ENSZ dokumentumaitól eltérően az európai dokumentumokban kifejezésre jut úgyszintén a kisebbségek joga az autonómiára, amely ezek értelmezésében a jog átadását jelenti a nemzeti kisebbségeknek saját belügyeik, legalább a kultúra, a közoktatás, a vallás, a tájékoztatás és a szociális ügyek irányítására, biztosítva az adózás és a támogatások rendszerén keresztül az eszközöket e funkciók gyakorlásához stb.

Az emberi dimenzió kérdéseivel foglalkozó koppenhágai értekezlet dokumentumának 35. pontjában (1990) megállapítást nyert, hogy „A résztvevő államok kiemelik az egyes nemzeti kisebbségek védelmére és etnikai, kulturális, nyelvi és vallási eredetisége támogatása feltételeinek megteremtésére irányuló erőfeszítéseiket, mégpedig mint e célok elérésének egyik eszközt, az érdekelt állam politikájának megfelelően, az irányítás olyan helyi vagy autonóm szerveinek a létrehozása révén, amelyek megfelelnek a kisebbségek konkrét történelmi és területi feltételeinek.” (20)

Konkrétabb megfogalmazását, jogi norma formájában az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlásai tartalmazzák az államok számára (1993): „Azokon a vidékeken, ahol többségben vannak, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk lesz megfelelő helyi vagy autonóm hatalmi szervezetet vagy olyan különleges státust kapni, amely az ország belső törvényei értelmében megfelelnek történelmi sajátosságuknak, vagy területi helyzetüknek.”

Az autonómia (görög autosz - maga; nomosz – törvény) a szó tágabb értelmében véve valamely szervek, intézmények, területi és egyéb közösségek önállóságának megállapított lépcsőfokát jelenti élettevékenységük kérdéseiben. Az autonómia szubjektumától, jellegétől és céljától függően számos típust és fajtát különböztetünk meg. A szubjektumra való tekintettel két típust határoznak meg: az intézmények (hivatalok) autonómiáját és a közösségek autonómiáját. Az utóbbi szintén két típusra oszlik: territóriálisra és exterritoriálisra. A kulturális autonómiát a személyi autonómiával együtt a szótár az exterritoriálisokhoz sorolja, elismerve azt, hogy a kulturális (kulturális-nemzeti) autonómia nem más, mint megadni valamilyen elkülönült etnikai (nemzeti) közösségnek, amely kisebbséget képez az adott államban, bizonyos önállóságot a közoktatás és a kulturális élet más formáinak a szervezésében (jog a nemzeti iskolák, könyvtárak, színházak stb. létesítésére). A kulturális autonómia exterritoriá-

lis alapon épül, vagyis nem valamilyen konkrét területre terjed ki, hanem valamely nemzetiség valamennyi képviselőjére.

A nemzeti-kulturális autonómia fogalma, mint a népek önrendelkezésének lehetséges formája a soknemzetiségű államokban, Európában a XIX. század második felében merül fel. A kulturális-nemzeti autonómia az ausztromarxisták állítása szerint (az ausztromarxizmus – a marxizmus eszmei irányzata a nemzetek és a nemzetek közötti kapcsolatok elméletében, amely elismerte a harc jogát a nemzeti jogokért), a következőkön alapult: a nemzetek államtalanítása, azaz a nemzetek autonomizálása az államtól; a nemzet jogi személyi volta alapjainak a megteremtése, azaz minden nemzet jogi személyként való alkotmányosítása; a jogvédelem megszervezése az emberek adott területen kívüli szövetsége saját törvénykezési és igazgatási joggal való felruházása útján. Az adott autonómiamodellel az alábbi választási rendszert irányozta elő: területiális ismérv alapján – minden államhatalmi szervbe; exterritoriális ismérv, vagyis a polgárok nemzeti hovatartozása alapján – a kulturális-nemzeti önkormányzat szerveibe. Az utóbbiak meghatalmazásainak szférájába tartoztak a nemzeti kultúra, a nyelv, a közoktatás, a nevelés, a kulturális intézmények stb. fejlesztésének kérdései. Alapjában véve ezeken az elveken és követelményeken nyugodtak az Ukrán Népi Köztársaság Alkotmánya 69. paragrafusának normái: „Minden Ukrajnában élő nemzetnek az Ukrán Népi Köztársaság határain belül joga van a nemzeti-perszonális autonómiára, vagyis joga van nemzeti élete önálló berendezésére, ami a Nemzeti Szövetség szervein keresztül valósul meg, melynek hatalma kiterjed minden tagjára, függetlenül attól, hogy hol lakik az UNK-ban. Ez a nemzetek elidegeníthetetlen joga, és közülük egyik sem fosztható meg ettől a jortól és nem korlátozható benne”, s ugyanígy alapul szolgált az Ukrán Központi Tanács a nemzeti-perszonális autonómiáról szóló törvényétől (22) Az UNK nemzeti kisebbségei meghirdetett autonóm jogait azonban csak részben és rövid időszakokra váltották valóra.

Az első világháborút követő párizsi békeszerződéseket aláírói államok zöme jogi, politikai, gazdasági és más okokra hivatkozva halogatta kötelezettségei teljesítését a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén. Egyetlen állam, Észtország, kivételesen toleráns és józan magatartást tanúsítva, a világon elsőként valósította meg a gyakorlatban az azelőtt csak politikai programokban és tudományos elméletekben ismert, perszonális alapokra épülő nemzeti-kulturális autonómiát. (23).

Az Észt Köztársaság „A nemzeti kisebbségek önkormányzatáról” 1925. február 12-én elfogadott törvénye szerkezetét tekintve kerettörvény volt. A törvény realizálása részben a kormány törvényerejű dokumentumain, de főleg az önkormányzatok normatív okmányain (határozatain) keresztül történt, amelyek voltaképpen az önkormányzat tartalmát képezték. A jogi státusz szerint az önkormányzat a nyilvános hatalom szerve volt, amely az állam által delegált meghatalmazások alapján normaalkotási joggal volt felruházva. Megjegyzendő, hogy ez az önkormányzati rendszer elvileg különbözött az államhatalom megszervezésének abban az időben domináns korporatív rendszerétől. Az állam saját, ezzel megbízott szervein keresztül (az adott esetben a belügyminiszteren keresztül) csak felügyeletet gyakorolt az önkormányzati szervek tevékenysége felett. Azon normatív okmányokat, amelyek ellentétesek voltak a törvényekkel, sem-

missé nyilváníthatták az adminisztratív bíróságok, de sem a felügyelő szerv, sem a bíróság nem változtathatta meg azok tartalmát, vagy nem vonhatta kétségbe azok elfogadásának célszerűségét. Vagyis a törvény által meghatározott hatáskör keretein belül az önkormányzati szervek saját és kizárólagos meghatalmazásokkal voltak felruházva, ami lényegileg megkülönböztette őket az államhatalmi szervektől, melyek meghatalmazását bármikor megváltoztathatták vagy felfüggeszthették.

A kulturális autonómia szubjektumait – a kisebbségeket – a fentebb említett törvény 8. paragrafusa szerint határozták meg. Ezekhez a német, az orosz és a svéd nép tartozott, s ide sorolódtak „azok a nemzeti kisebbségek, amelyek Észtország határain belül éltek és létszámuk nem volt kevesebb háromezernél.” Ennek a normának megfelelően, miután a törvény értelmében hatályossá vált a németek és a zsidók, akik az ország lakosságának megfelelően 1,7, illetve 0,3%-át alkották, kezdeményezték saját kulturális autonómiájuk létrehozását. Kulturális autonómia létrehozására felhatalmazták azokat az észteket is, akik olyan vidékeken éltek, ahol kisebbségben voltak.

A törvény normáiból és a megfelelő törvényerejű dokumentumokból egyértelműen az következett, hogy bár a kulturális autonómia szubjektumai a nemzeti kisebbségek voltak, nyilvános hatalmi meghatalmazásokat csak az önkormányzati szervek kaptak, és csak létrehozásuk után. Méghozzá a törvény értelmében önkormányzati közösségeknek csak azokat a kisebbségeket tekintették, amelyek megválasztották az önkormányzat vezető szervét – a kulturális tanácsot.

Az önkormányzati közösség tagjai Észtország azon állampolgárai voltak, akiket beiktattak a nemzeti jegyzékbe. A jegyzékbe való felvétel a felnőtt korú állampolgárok vagy a kiskorúak szülei szabad akaratnyilvánítása alapján történt. A törvény e tételei teljes mértékben megfeleltek az alkotmányos elvnek – a nemzeti hovatartozás szabad beismerésének: „Észtország minden állampolgárának joga van szabadon beismerni nemzetiségét” (25). Elismerték ugyancsak mindenki jogát a jegyzékből való kiiktatásra és az önkormányzati közösségből való kilépésre.

A törvény 12. paragrafusa leszögezte: „A nemzeti kisebbségek tagjainak részvétele az önkormányzatokban nem mentesíti őket az általános állampolgári kötelezettségek alól, ugyanúgy mint az önkormányzati közösségekkel szembeni kötelezettségek alól sem.”. Vagyis kizárták annak lehetőségét, hogy megszegjék az állampolgárok egyenjogúságának elvét.

A kulturális önkormányzat létrehozásának joga a nemzeti hovatartozás szabad meghatározása és a nyelvhasználat joga megvalósításának szabályozása együtt alkotta a kisebbségek jogvédelmének rendszerét Észtországban. A nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzata intézményének sikeres működése Észtországban a múlt század 20–30-as éveiben annak bizonyítéka lett, hogy a hatalom megosztásán alapuló demokráciák viszonyai között és azon feltételek közepette, amikor bizonyos okok miatt lehetetlen (vagy bizonyos elképzelések szerint célszerűtlen) a területi autonómia intézményének alkalmazása, a nemzeti kisebbségek kulturális-területi autonómia, mint e közösségek „korlátozott” önrendelkezése alapján lehetséges a perszonális autonómia megvalósításának törvényhozási megoldása.

Arról, hogy a nemzeti-kulturális autonómia létrehozásának és működésének említett jogi elvei kiállták az idő próbáját, tanúskodik legalábbis az a tény, hogy 1989-ben, még a Szovjetunió idején elfogadott törvény „Az Észt SZSZK állampolgárainak nemzetiségi jogairól” és „Észtország törvénye” „A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról” (1993) (27), amely az előzőt felváltotta, a fentiekben tárgyalt 1925-ös törvény elvei szerint és fő elemei felhasználásával készült. Így az 1993-as törvény értelmében a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiáján „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kulturális önkormányzat létrehozására való joga értendő az alkotmány által számukra a kultúra szférájában biztosított jogok érvényesítésére”. Kulturális önkormányzatot hozhatnak létre a német, az orosz, a svéd és a zsidó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, valamint azon személyek, akik több mint 3000 egyént számláló nemzeti kisebbséghez tartoznak.

A kulturális autonómia meghatalmazásaihoz a törvény értelmében többek között a következők tartoznak:

- a kultúra és a közoktatás, valamint a vallási közösségek intézményeinek létrehozása és támogatása;
- a nemzeti hagyományok ápolása és vallási szertartások gyakorlása;
- az anyanyelv a törvény értelmében való használata az ügyvezetésben;
- a nyomtatott termékek anyanyelven történő kiadása;
- az információ anyanyelven való terjesztése és cseréje.

A törvényben meg vannak határozva a kisebbségek önkormányzatának főbb céljai, melyek a következők: az anyanyelvi oktatás megszervezése és az e célt szolgáló tulajdon felhasználásának felügyelete; a nemzeti kisebbség kulturális intézményeinek létrehozása és megszervezése, valamint a nemzeti-kulturális rendezvények lebonyolítása; alapítványok, ösztöndíjak és díjak létrehozása a nemzeti kisebbség kultúrájának és közoktatásának fejlesztésére és ezen ösztöndíjak és díjak odaítélése stb.

A kulturális önkormányzat létrehozásának kérelmezéséhez a nemzeti kisebbségek névjegyzékei (lajstromai) szolgálnak alapul. Ezeket a névjegyzékeket a nemzeti-kulturális társaságok és egyesületeik állítják össze. A nemzeti kisebbségek névjegyzékei vezetésének és felhasználásának rendjét az Észt Köztársaság kormánya állapítja meg. Az állampolgárok névjegyzékébe egyéni kérvény alapján vesznek fel. A szülők kívánságára a névjegyzékbe beiktathatók a 15 éven aluli gyerekek. Kiiktatás a névjegyzékből az alábbi módon történik: az egyén kívánságára; az egyénnek személynek az észt állampolgárságról való lemondása vagy állandó lakhelyre más országba való költözése esetén; az egyén elhalálása esetén.

A törvény előíranyozza a vezető önkormányzati szerveket és megalakításuk rendjét. A kulturális önrendelkezés ilyen vezető szervei a nemzeti kisebbség kulturális tanácsa és a kulturális hivatal, amelyek szervezik a kulturális önkormányzat intézményeinek a tevékenységét. A nemzeti kisebbségek kulturális kérdésekkel foglalkozó járási vagy városi gyűlései kulturális tanácsot hozhatnak létre, vagy kulturális megbízottat nevezhetnek ki.

A nemzeti kisebbség kulturális tanácsát közvetlen és titkos szavazással, hároméves időtartamra választják. A választók egyénileg szavaznak a szavazóhelyiségben vagy

postán küldik el szavazataikat. A nemzeti-kulturális szövetségbe vagy egyesülésbe való választás lebonyolításár választási főbizottságot választanak, melynek összetételét a köztársaság kormánya hagyja jóvá, amely egyidejűleg kinevezi a választás lebonyolítása szabályainak a betartását ellenőrző megbízottját is. A szabályokat a köztársaság kormánya dolgozza ki és hagyja jóvá. A választás kiadásait a kisebbség kulturális önkormányzata viseli, s emellett pénzügyi segítség nyújtható az állami költségvetésből.

A törvénynek megfelelően a kulturális önkormányzat intézményei a következők:

- tanintézetek, melyekben anyanyelven folyik az oktatás vagy a nemzeti kultúra elmélyült tanulmányozása (óvodák, iskolák);
- a nemzeti kultúra intézményei;
- vállalatok és kiadók, amelyek a nemzeti kultúra kérdéseivel foglalkoznak;
- a szociális ellátás nemzeti intézményei.

A kulturális önkormányzat intézményei önálló jogi személyek, rendelkezhetnek ingatlan vagyontárgyakkal és felelősséget viselnek vagyoni kötelezettségeikért. A kisebbségek kulturális önkormányzatának és intézményeinek pénzeszközei a következők révén képződnek: a törvény értelmében az állami költségvetésből történő kiutalások és célszegélyek; a helyi önkormányzat költségvetéséből a tanintézetek, a kulturális intézmények és a kulturális önkormányzat szociális intézményei ellátására folyósított célösszegek; a kulturális önkormányzat betétjei, melyek terjedelmét a kulturális tanács állapítja meg; a külföldi szervezetektől kapott segélyek.

A nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzata a neki célrendeltetésszerűen átadott vagyont csak az előírt rendben és célokra használhatja. A vagyon felhasználásának ellenőrzése a hatályban levő jogszabályok alapján, az erre felhatalmazott állami ellenőrzési szervek révén történik.

A kulturális önkormányzat szerveinek és intézményeinek tevékenységét a köztársaság kormánya függeszti fel az alábbi esetekben:

- ha a nemzeti kisebbség állandó jelleggel Észtországban lakó tagjainak száma a névjegyzék adatai szerint az utóbbi öt évben kevesebb 3000-nél;
- ha a kulturális tanácsba való egymás utáni két választáson nem lett összeállítva a választók a követelményeknek megfelelő névjegyzéke;
- ha a kulturális tanácsba való két egymás utáni választáson a névjegyzékbe iktattaknak kevesebb mint a fele vett részt;
- a kulturális tanács javaslatára.

E két törvény összehasonlítása arról tanúskodik, hogy az 1993-as törvényben teljes egészében betartották az 1925-ös törvény elveit, mégpedig:

a kulturális autonómiára való joggal nem minden nemzeti kisebbséget ruháznak fel, hanem csak azokat, amelyek elegendő számban vannak képviselve (a törvényalkotó meghatározta azok minimális létszámát – 3000 állampolgár); a kisebbség létezésének a ténye egymagában nem elegendő feltétel a kulturális autonómia elnyeréséhez, e közösség tagjainak kollektív akaratot kell kinyilvánítaniuk a nemzeti eredetiségük jegyeinek megőrzésére, tanúságot kell tenniük önszerveződési képességükről és ezt időről időre az önkormányzati szervek választásakor is igazolniuk kell; az önkormányzat (a kulturális

autonómia) vezető szerveit a legdemokratikusabb úton – közvetlen, egyenes, titkos szavazás útján választják meg, s a választást maguk a kisebbségek bonyolítják le, az állam felügyeletével; az állam felelős az önkormányzat létrehozásához és működéséhez szükséges feltételek biztosításáért; az önkormányzat vezető szervei és intézményei alapján véve az állam támogatásával működnek; az önkormányzat vezető szerveit a törvény saját hatáskörrel és meghatalmazásokkal ruházza fel, és saját hatáskörének keretei között, meghatalmazásait megvalósítva önálló (autonóm) hatalmi szervekként tevékenykednek; az önkormányzati szervek és intézmények felelősek a törvény előtt és az államhatalom külön erre felhatalmazott szerveinek felügyelete alatt működnek.

Ily módon a magukat a nemzeti kisebbségekhez tartozónak valló állampolgárok és közösségeik a polgári társadalom összetevőivé, a kisebbségek önkormányzati szervei az államigazgatás és a helyi önkormányzat rendszerének összetevői válnak, a kisebbségek kultúrája pedig az állam kultúrájának összetevője lesz. Joggal vélhetjük úgy, hogy ez a megközelítés felel meg a legteljesebben a nemzeti kisebbségek jogai védelmével kapcsolatos mai nemzetközi jogi dokumentumok betűjének és szellemének, és az ilyen közösségek „belső önrendelkezése” jogi problémája a független államok keretében történő megoldásának példájaként szolgálhat.

Az észtt törvényhozók a kisebbségek védelmének jogi rendezésében tanúsított következetessége az ország fejlődésének különböző történelmi szakaszaiban azért is különleges figyelmet érdemel, mert a szabályozás tárgyát a nemzetek közti viszony képezi, és a XX. század ismert eseményeivel kapcsolatban jelentősen megváltoztak a lakosság etnikai arányai: a 90-es években lényegesen különböztek azoktól, amelyek a század elején léteztek. Így Észtország lakosságának létszáma 1925. január 1-én 1 millió 115 ezer volt, s ennek mintegy 12%-át a nemzeti kisebbségek tették ki. (28) A XX. század 80-as éveinek végére, mindamelllett hogy a köztársaság az észtt etnoszhoz tartozó polgárainak száma nem nőtt lényegesen, az ország lakosságának száma már 1 millió 573 ezer személyt tett ki.

Annak bizonyítékául, hogy az észtt példa nem kivétel, több ország törvényhozása szolgálhat, többek között azoké, melyek a posztszocialista térségben jöttek létre, így például Horvátországé, Szlovéniáé, Magyarországé. Így a Magyar Köztársaság 1993-as LXXXVII. törvénye „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól” (30) a nemzeti kisebbségeknek különleges kollektív jogként lehetőséget biztosít az önkormányzati szervek létrehozására, garantálva a kisebbségek érdekeinek hatékony megjelenítését, beleértve a legitim politikai érdekeket is, mind helyi szinten, mind országos viszonylatban.

A törvény bevezetője többek között megállapítja: „Tekintettel arra, hogy az önkormányzat minden demokratikus rendszer alapja, a kisebbségek önkormányzatainak létrehozását és működését éppúgy, mint az ily módon létrehozott kulturális autonómiát az Országgyűlés (Parlament) a kisebbségek különleges jogainak megvalósulása egyik legfőbb előfeltételének tartja. A törvény 21. paragrafusá szerint az egyes kisebbségek a falvak, városok és a főváros kerületei szintjén egyenes választások útján, közvetlenül vagy közvetve helyi önkormányzatot hoznak létre és elektorális választások révén

létrehozzák az adott kisebbség összállami önkormányzatát. Az önkormányzatok (helyiek és összállamiak) azért jönnek létre, hogy képviseljék és védjék az adott kisebbség érdekeit, helyi, regionális és összállami szinten, valamint a kulturális autonómia működéséhez szükséges létrehozása céljából és az ilyen intézetek tevékenységének koordinálása végett kerülnek megállapításra.

Az önkormányzatok jogi személyek. Tevékenységüket a helyi önkormányzat szerveiről szóló törvénynek megfelelően fejtik ki, az adott törvényben (25. paragrafus, (1) // foglalt jellegzetességekkel. Az állam a helyi önkormányzati szerveknek vagyont adnak át tulajdonba vagy használatba, valamint pénzeszközt különít el a megfelelő költségvetésből olyan mértékben és terjedelemben, amely elegendő a törvényben előírt funkciók teljesítéséhez. A kisebbségi önkormányzatok és az általuk létrehozott intézmények finanszírozása megfelelő normatívák alapján az állami költségvetésből, a külön e célra létrehozott alapból történik (55. paragrafus). A kisebbségi önkormányzatok számára a nekik átadott vagyon és pénzeszköz felhasználása terén ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a helyi önkormányzatok számára. Az önkormányzatnak joga van ingó és ingatlan vagyon és pénzeszköz formájában hazai és külföldi természetes és jogi személyektől támogatást kapni. Az ily módon nekik átadott vagyon az önkormányzat tulajdonát képezi. Ha az önkormányzat szünetelteti tevékenységét, ingó és ingatlan vagyona a helyi önkormányzathoz kerül át, amely az előbbi újralétrehozása esetén köteles azonos értékű vagyont átadni neki (VIII. fejezet).

A törvény részletesen leírja az önkormányzatok létrehozásának feltételeit és folyamatát, meg vannak határozva azok jogai és kötelességei. Többek között a kisebbségek helyi önkormányzatainak joguk van a kisebbséget érintő bármilyen kérdésben bármilyen állami szervhez vagy helyi önkormányzati szervhez fordulni (26. paragrafus). Az önkormányzatok belső (saját) illetékességéhez tartozik: saját felépítésük és annak működési rendjének a meghatározása; a költségvetés összeállítása azon pénzeszközök felhasználásával, amelyeket a megfelelő költségvetésekből adtak át nekik, vagy egyéb forrásokból szereztek; az állam által nekik átadott vagyon felhasználásának rendje és formái; határozathozatal a megnevezésekről és a saját jelképekről a közoktatási és kulturális intézmények létesítése, vállalatok és egyéb üzleti célú szervezetek alapítása stb. (27. paragrafus). Az önkormányzatoknak úgyszintén egyeztetési joguk van azon hivatalos személyek kinevezésénél, akik hatáskörébe az önkormányzatok hatáskörét is érintő és kérdések tartoznak.

A törvény meghatározza a konkrét összeget, melyet egyszeri alkalommal utalnak ki az állami költségvetésből az önkormányzatok alapítására, valamint azon nemzeti és etnikai kisebbségek jegyzékét, melyeknek joguk van önkormányzatok létrehozására. Összesen 13 ilyen kisebbség van: cigányok, németek, horvátok, szlovákok, románok, bolgárok, görögök, lengyelek, örmények, ruszinok, szerbek, szlovének, ukránok (63. paragrafus). Ugyancsak szabályozva van a többi nemzetiségi és etnikai csoport kisebbséggé, vagyis olyan közösséggé való elismerésének rendje, amelynek joga van a nemzeti-kulturális autonómiára. A kisebbséggé való elismerés folyamata elkezdődhet legalább 1000 állampolgárnak az Országgyűlés elnökéhez intézett motivált folyamod-

vánnyal (61. paragrafus). Noha a törvényben nincs ilyen külön norma, de tartalmából következik, hogy egy település szintjén egy nemzet vagy etnikai közösség képviselői csak egy önkormányzatot hozhatnak létre, s ugyanígy országos szinten is.

Megjegyzendő, hogy a Magyar Köztársaság törvénye „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól” (1993) eléri célját a gyakorlatban, ezért pozitív példának tekintendő 1994. december 11-én, a helyi önkormányzatok szerveibe való választásokkal egyidőben megrendezték a kisebbségek helyi önkormányzatainak első választását, melynek eredményeképpen a kisebbségek 792 helyi önkormányzata jött létre, és megalakultak az első országos önkormányzatok. A következő választás 1998 októberében a kisebbségek aktivitásának jelentős növekedéséről tanúskodott: 1328 ma is működő helyi önkormányzatot alakítottak, s a törvény által elismert mind a 13 kisebbségi közösség, köztük a magyarországi ukránok is, megalakították országos önkormányzatukat.

Ugyanazon feladatok megoldásán fáradozva, többnyire ugyanazon elvekre támaszkodva, mint a fentebb említett törvények, az Oroszországi Föderáció törvényhozói, bizonyára az etnonacionális helyzet sajátosságából kiindulva, az Oroszországi Föderáció „A nemzeti-kulturális autonómiáról” törvénye (1996) elfogadásakor kissé másként közelítették meg a nemzeti közösségek exterritoriális autonomizálása (önkormányzata) problematikájának megoldását.

A nemzeti-kulturális autonómia fogalmát (a továbbiakban – NKA) a törvény 1. cikkelyében úgy határozza meg, mint „a nemzeti-kulturális önrendelkezés formája, ami az Oroszországi Föderáció azon állampolgárainak társadalmi egyesülése, akik önkéntes önszerveződésük alapján bizonyos etnikai közösségekhez sorolják magukat, hogy önállóan oldják meg az eredetiség, a nyelv, az oktatás, a nemzeti kultúra kérdéseit. Az NKA a törvény 4. cikkelyében foglalt jogai hasonlóak az észts és a magyar törvény által előírányzatokhoz azokkal az észzrevételekkel, hogy az Oroszországi Föderáció normatív dokumentumai szubjektumainak más jogokat is adhatnak, és hogy az NKA-ra való jog nem jelent egyben jogot a nemzeti-territoriális önrendelkezésre.

A törvény kilátásba helyezi NKA megalakítását és működését helyi, regionális és föderációs szinten. Az NKA létrehozása bejegyzésére az igazságügyi szerveknél társadalmi egyesülés formájában kerül sor. A helyi NKA-kat konferenciákon (kongresszusokon) alakítják meg a helyi nemzeti-társadalmi egyesülések küldöttei, a regionális és a szövetségi NKA-k pedig az alacsonyabb szintű NKÁ-k küldöttei által kerülnek megalapításra. Az NKÁ-k belső irányítási szerveik megalakításának és működésének rendjét, valamint azok nevét önállóan határozzák meg (6. cikkely).

A törvény III. és IV. fejezete cikkelyeinek normáiban elő vannak irányozva a kisebbségek és az NKÁ-k, valamint az állam, a föderáció, a helyi és a regionális szervek szubjektumainak jogai a nemzeti nyelvek (anyanyelvek) védelme és fejlesztése terén, valamint a közoktatás és a kultúra szféráját érintő jogok és kötelezettségek. A törvény előírányozza az NKA a különböző szintű költségvetések általi pénzügyi támogatásának lehetőségét és az NKA tevékenységének az államhatalom és a helyi önkormányzat részéről történő támogatását.

Összehasonlítva az Oroszországi Föderáció törvényét az eddig áttekintettekkel, felhívjuk a figyelmet egyes eltérésekre;

– Az OF törvényében nincsenek felsorolva azon etnikai kisebbségek, amelyek az autonómia szubjektumai lehetnek, és nincsenek megemlítve azok a kritériumok, amelyeknek meg kell felelnie egy ilyen közösségnek, hogy joga legyen az autonómiára.

– Az autonómiának a társadalmi szervezetek bázisán, e szervezetek képviselőiként, nem pedig az állampolgárok akaratának közvetlen kinyilvánításaként való létrehozása kétségkívül csökkenti szerveinek legitimitási szintjét és annak státusát társadalmi szervezetként rögzíti, amely bonyolítja bizonyos hatalmi meghatalmazások delegálásának a lehetőségét.

– A törvény nem nevezi meg az NKA tevékenységét felügyelő állami szervet. A tanácsadó szerv, amely konzultatív tanács formájában társadalmi alapon működik, nem töltheti be a törvény teljesítését felügyelő állami szerv funkcióját, már csak azért sem, mivel feloszthatja az OF kormánya (7. cikkely).

– Az államhatalmi és a helyi önkormányzati szervek az NKÁ és az általa létrehozott (alapított) intézmények és szervezetek működtetéséhez szükséges feltételek megteremtésére vonatkozó kötelezései nincsenek pontosan meghatározva. „A föderális hatalom végrehajtó szervei, az OF szubjektumainak végrehajtó szervei segítik az NKÁ-kat a könyvkiadásban (9. cikkely) vagy pedig ugyanezen hatalmi szervek „átadhatnak az NKÁ-nak állami vagyont tulajdonba vagy bérbe” típusú normák aligha teremtenek elégséges jogi garanciát az NKÁ-k működése feltételeinek a biztosításához.

Am ezen és más látszólagos fogyatékoságok ellenére a törvény elősegíti a nemzeti-territoriális képződményeik határain túl élő, vagy az OF területén ilyenekkel nem rendelkező nemzeti kisebbségek közösségeinek konszolidációját. A dokumentum tartalmazza az etnikai közösségek nyelvi és kulturális jogainak katalógusát, amely a kis népek jogainak védelmével kapcsolatos törvényhozás normáival együtt alapul szolgált a kisebbségvédelmi törvényhozás további fejlődéséhez.

A nemzeti (etnikai) közösségek autonómiához juttatása folyamatának jogi rendezése egyike több ország törvényhozási rendszere, valamint a nemzetközi jog fejlesztése aktuális kérdéseinek. Megjegyzendő, hogy ez kapcsolatban van nemcsak azzal, hogy a nemzetközi közösség a kisebbségek jogainak védelmét az emberi jogok védelmének részeként ismeri el és előírja az adott kérdéskör törlését azok közül, amelyek kizárólag az állam belső kompetenciájához tartoznak. A normaalkotás aktivizálásának fő oka mind az államok szintjén, mind a nemzetközi szervezetek szintjén az adott területen abban rejlik, hogy egyre több kormány és szakember a nemzeti közösségek önkormányzatisághoz juttatásában látja a mai nemzetközi jog alapvető problémája megoldásának szinte egyetlen lehetőségét. E probléma megoldását annak a meghatározására jelenti, hol húzódik az a határvonal, amely elválasztja a népek önrendelkezési jogát és egyúttal biztosítja az államhatárok sérthetlenségének elvét, vagyis hogyan lehet harmonizálni e két elv létezését és egyidejű hatását.

Az autonómiához való jogot előírják Ukrajna törvényei is „Az ukrajnai nemzeti kisebbségekről” törvény (1992) (32) 4. cikkelye értelmében azokat a viszonyokat, amelyek annak kapcsán merülnek fel, hogy Ukrajna állampolgárai realizálni kívánják a nemzeti kisebbségekhez való tartozásuk révén őket megillető jogaikat és szabadságokat, Ukrajna Alkotmánya (1996) (33), az ukrajnai nemzetiségek jogainak

Nyilatkozata, az ezek alapján elfogadott törvény, a törvényerejű jogszabályok, valamint Ukrajna nemzetközi szerződésai szabályozzák.*

A fentiekben említett és más dokumentumok, többek között „Az ukrainai nemzeti ségek jogainak Nyilatkozata” 2. cikkelyében le van fektetve: „Az ukrán állam minden nemzetiségnek garantálja a jogot hagyományos letelepedési helyeik megőrzésére és biztosítja a nemzeti-közigazgatási egységek létrehozását” „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvény 6. cikkelye kimondja: „Az állam garantálja minden nemzeti kisebbségnek a jogot a nemzeti-kulturális autonómiára”. Ez alapot ad arra, hogy úgy véljük, Ukrajnában meg vannak teremtve a nemzeti kisebbségek autonómiája megfelelő formái fejlődésének a szükséges jogi alapjai.

A fentebb említett és egyéb, akkor hatályos törvényerejű normák (többek között az Ukrán SZSZK akkor érvényes törvénye „A népképviselők helyi tanácsairól és a helyi önkormányzatról”, „Az összukrán és a helyi népszavazásokról”, valamint Ukrajna ma is érvényes nemzetközi kötelezettségei, többek között az Ukrán SZSZK és a Magyar Köztársaság között a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén való együttműködés elveiről aláírt egyezmény, amelyben a felek kötelezték magukat, hogy érvényt szereznek a nemzeti kisebbségek kérdéseivel foglalkozó nemzetközi dokumentumoknak, valamint elősegítik a területükön élő nemzeti kisebbségek jogainak realizálását, megteremtették a jogi alapjait annak, hogy a Népképviselők Kárpátaljai Megyei Beregszászi Járási Tanácsa 1991 szeptemberében határozatot hozzon a beregszászi járás közigazgatási határain belüli magyar autonóm körzet létrehozásával kapcsolatos referendum lebonyolításáról.³⁶

A helyi referendumon, amelyre az Ukrajna állami függetlenségéről megtartott összukrán referendummal és Ukrajna elnökének 1991. december 1-én történt megválasztásával egyidőben került sor, az „Akarja-e Ön, hogy a beregszászi járásban magyar autonóm körzet alakuljon”, 43482 választó adott pozitív választ, ami a járás felnőtt lakosságának 81,4%-át jelentette.

A referendum eredményének a gyakorlatban való érvényesítése céljából a járás vezetősége és a bevont szakemberek kidolgozták „A magyar autonóm közigazgatási körzetről” törvénytervezetet (38) (a továbbiakban – MAKK). E törvénytervezet úgy határozta meg a MAKK-et, mint közigazgatási-területi képződményt Ukrajna Kárpátalja megyéjének keretében, amelynek az alábbi elvekre épülő különleges jogi státusa van, 1) nemzeti-területi és kulturális önrendelkezés; 2) gazdasági önállóság és annak megvalósítási formája megválasztásának joga, önfinanszírozás; 3) az állami hatalmi szervek és a MAKK hatalmi szervei hatáskörének szétválasztása (Bevezetés). A MAKK a törvénytervezetben úgy volt meghatározva, mint területi önkormányzati forma Ukrajna Kárpátalja megyéje beregszászi járásának közigazgatási keretei között,

* Megjegyzendő, hogy a törvény elfogadásakor második olvasatban szavazásra bocsátották a 22 cikkelyből álló törvénytervezetet. A törvénytervezet 15., 16., 17. cikkelyei előirányozták annak lehetőségét, hogy ahol a nemzeti kisebbségek egy tömbben élnek, nemzeti közigazgatási egységeket alakíthassanak. A szavazás során olyan határozat született, hogy ezeket a cikkelyeket a törvényből „ne töröljék, hanem adják vissza átdolgozásra”, hogy azok egy külön törvény normái legyenek. Végül a törvényt elfogadták és 19 cikkely terjedelemben törvényerőre emelkedett. A nemzeti-közigazgatási egységek kérdésének megvitatására az Ukrán Legfelső Tanács többé nem tért vissza. Lásd a tizenegyedik összehívású ULT kilencvenedik ülésének gyorsírójás jegyzőkönyvét, 1992. június 25. csütörtök.

melyben a terület lakossága Ukrajna Alkotmányának és az állam hatályos törvényeinek megfelelően gyakorolja jogait és kötelességeit (1. cikkely). A törvénytervezet 7. cikkelye előirányozta a magyar nyelv az ukrán államnyelvvél egy szinten való használatát, a Körzet állami és társadalmi szervei, vállalatai, intézményei és szervezetei munkájában. A helyi önkormányzat szerveiként az alábbiak voltak megállapítva: a Körzeti Néptanács, a MAKK városi, nagyközségi és községi néptanácsai. A II. fejezet 4. és 5. cikkelye részletesen rögzítette e szervek általános és kizárólagos kompetenciáit. A tervezet külön normája (8. cikkely) a Körzet Ukrajna Legfelső Tanácsában és a Kárpátaljai Megyei Tanácsban való garantált képviselőnek volt szentelve.

A törvénytervezetet jóváhagyta a járási tanács (39) és kedvezően nyilatkoztak róla a szakemberek, többek között az Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének tudósai, de hiába szorgalmazta számos alkalommal a járási tanács, a járás társadalma, a dokumentumot, nem terjesztette Ukrajna Legfelső Tanácsa elé megvitatásra sem a Kárpátaljai Megyei Tanács (az Ukrán SZSZK 1977. évi Alkotmányának értelmében törvényalkotói kezdeményezés jogával rendelkezik), sem a beregszászi választókörzet népképviselője. Az állam vezetői pedig egyáltalán nem reagáltak az ez irányú megkeresésekre. A beregszászi járás ezt követő összehívású tanácsai e kérdés megvitatására nem tértek vissza.

Az a tény, hogy „nemzeti-közigazgatási egységekről” nem esik szó sem Ukrajna „Az ukrainai helyi önkormányzatról (1997), törvényben, sem az „Ukrajna közigazgatási-territoriális berendezkedéséről”, törvénytervezetben, valamint az, hogy az etnikai közösségeket, mint az önszerveződés lehetséges szubjektumait nem említi „Az állampolgárok önszerveződéséről Ukrajnában” törvénytervezetek sokaságának egyike sem, arról tanúskodik, hogy az állam domináns politikai erői nem sietnek a nemzeti kisebbségek a függetlenség előző éveiben meghirdetett önszerveződési és önkormányzati formái megvalósítására irányuló szándék realizálására. Ez a körülmény pedig megfosztja az említett kisebbségekhez tartozó személyeket annak lehetőségétől, hogy teljesen és reálisan egyenjogúvá váljanak az etnikai többség képviselőivel, hatékonyan alkalmazzák saját identitásuk megőrzésének eszközeit, önállóan oldják meg nemzeti életük kérdéseit és kollektív módon részt vegyenek országuk ügyeiben mind helyi, mind országos szinten.

A nemzeti törvényhozás az utóbbi években történt fejlődésének elemzése lehetővé teszi azon következtetés levonását, miszerint a nemzeti közösségek autonómiásításának idézett elvi tételei az ukrán törvényhozás rendszerében nem találtak továbbfejlesztése. Így mindmáig ismeretlen, milyen módon, milyen eszközök alkalmazásával képesek a nemzeti kisebbségek realizálni a nemzeti-kulturális autonómia való jogukat, amit az állam „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvénye 6. cikkelyében garantált.

E tanulmány egyik részeként dolgoztuk ki és ajánljuk figyelmükbe az ukrainai nemzeti kisebbségek a nemzeti-kulturális autonómia létrehozására való joga realizálásának egyik lehetséges koncepcióját (lásd az „A” mellékletet).

* V. Denisov, V. Jevintov, J. Kregul 1992. július 6-i reagálása Ukrajna „A magyar autonóm körzetről”, törvénytervezetére, amelyet 1992. április 25-én jóváhagyott a népképviselők járási tanácsának XXIII. ülészsaka.

A fentieket összegezve leszögezhetjük, hogy:

1. A nemzeti vagy etnikai önazonosításra való jog, a nemzeti kisebbséghez való tartozás szabad kinyilatkoztathatósága az ember olyan joga, amely azonos mértékben vívmánya mind az egyénnek, mind a kollektívának. Ezért nem lehet érvényt szerezni ennek a jognak külön – individuálisan vagy kollektíve.

2. A kisebbségekhez való tartozás (vagy nem tartozás szabad megválaszthatóságának elvét, a kettős identításra való jogot (az azon állam politikai nemzetéhez való tartozás elismerését, melynek az adott személy állampolgára, ugyanakkor saját nemzeti közösségének tagja), az alapvető emberi jogok egyikeként kell tárgyalni.

3. A nemzeti közösségek autonomizálása, a kisebbségek státusának hatékony jogi rendezése képviseleteik legalizálása és a nyilvános hatalom funkcióival való felruházása megköveteli e cselekmény szubjektumai – a nemzeti kisebbségek kollektívája – pontos, egyöntetű jogi meghatározását.

4. A nemzeti kisebbségek joga azon jogok közé tartozik, melyek hatékony megvalósítása csupán az e célból létrehozott különleges intézmények révén lehetséges.

5. Egységes elvek alapján (esetleg, egyetlen törvény keretei között) megvan a lehetőség a kisebbségek az autonómiára való jogok realizálására, képviseletük, köztük a politikai képviselet biztosítására mind helyi, mind állami szinten, oly módon, hogy ki lesznek elégítve valamennyi kisebbség igényei, bármennyire sokrétűek is azok letelepedettségük jellege, létszámuk, asszimilálódásuk foka stb. tekintetében.

6. Az autonómiák rendszere nem váltja fel az államigazgatás szerveit, a régiók és a települések igazgatási szerveit, s méginkább nem lép azok helyébe, de a demokratikus politikai rendszerbe való átültetésük lényegesen javíthatja és tökéletesítheti az állampolgárok nemzeti-kulturális igényeinek és szükségleteinek kielégítésére irányuló működésüket.

Mellesleg célszerű megjegyezni, hogy a nemzeti közösségek önszerveződése törvényi rendezésének halogatásával a társadalom megfosztja önmagát az állampolgárok önszerveződésének, mint a majdani polgári társadalom elemeinek, a polgári önkormányzat és öngazgatás szerkezetének egyedülálló formáitól, és ami a legfontosabb: a problémás kérdések megoldásához szükséges párbeszéd partnerétől, valamint az összállami, regionális és etnonacionális érdekek hatékony egyensúlyba hozásának unikális eszközétől.

Úgy véljük, a nemzeti kisebbségek jogainak lényegét különleges jogokként kell meghatározni – a pozitív cselekedetek bizonyos formájaként, melyek arra irányulnak, hogy a kisebbségek meg tudják őrizni sajátosságaikat különlegességeiket és hagyományait, mindamellett e jogok épp olyan fontosak a kiegyensúlyozott magatartás szempontjából, mint a diszkriminációtól való mentesség. A kisebbségek jogai azt is jelentik majd, hogy olyan státust kapnak, amely kielégíti őket, a többség pedig e jogokat természetesnek tekinti, amelyek garantálják számukra az anyanyelv szabad használatát, tanintézeiteik irányítását, hasznukat az általuk szervezett szolgálatokból és intézményekből, valamint részvételüket vidékük, valamint az állam politikai és gazdasági életében.

2. 4. A nemzeti kisebbségek jogainak törvénybe foglalása és rendszerezése a nemzetközi-jogi dokumentumokban

A mai nemzetközi dokumentumok több mint tíz különböző jogot irányoznak elő a nemzeti kisebbségek védelmére. Ezek a jogok visszatükröződnek a különböző típusú és formájú dokumentumokban és egyezményekben. A nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányuló jogi normákat és előírásokat találunk mind az univerzális, mind a regionális dokumentumokban, valamint a kétoldalú szerződésekből. Kodifikálva vannak úgyszintén számos nyilatkozatban, konvencióban, chartában, egyezményben, jegyzőkönyvben, javaslatban és a nemzetközi bírósági szervek határozataiban, valamint egyéb okmányokban. A nem kormányzintű nemzetközi szervezetek, társadalmi fórumok, a tekintélyes szakemberek és szakértők következtetései, noha nincs jogi hatályuk, lényegesen befolyásolják a társadalmi kapcsolatok e szférája nemzetközi-jogi szabályozását és fejlődését, a meglévő normák gyakorlati alkalmazását. A jogi irodalomban egyre gyakrabban találkozunk egyes államok nemzeti törvényhozásának egyes dokumentumaira és normáira való hivatkozásokkal, mint olyan példakkal, amelyek méltók a követésre egyik vagy másik viszony rendezésénél.

Létezik egy sor nemzetközi-jogi dokumentum, amelyeket teljes egészében a nemzeti kisebbségek jogai vagy egyes jogok védelme megvalósítása lehetőségeinek szenteltek, vagyis rendszerező jellegűek. A jelen tanulmány témáját – a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmét – érintő más dokumentumokból csak egyes jogi elvek vagy normák vonatkoznak ide, vagy az egyes dokumentumokban előírt normák tekinthetők ide vonatkozóknak.

Az államokra rótt kötelezettségek formájukra nézve a szakirodalomban feloszlanak általánosakra („esernyőszerűekre”), valamint fő és származék kötelezettségekre (40).

A kötelezőség jellegénél fogva ezek a dokumentumok az államok általi teljesítés szempontjából olyan normákat tartalmaznak, amelyek a vezetőkhöz, mindenki számára kötelezőkhöz (ins cogens normák); a kemény (erős) jogi normákhoz tartoznak, amelyek kötelezőek az egyik vagy másik szerződéshez tartozó államok számára; illetőleg a „puha” („gyenge”) jog normái, az olyanok, amelyek javaslati jellegűek, s az államok maguk döntenek el, beiktassák-e őket saját nemzeti törvényeikbe. A normák feloszlása „puhákra” és „keményekre” feltételes, hiszen ugyanez a norma egyik ország számára „puha”, a másik számára „kemény” jellegű, például az önként vállalt kötelezettségek révén.

Tekintsük át a nemzeti kisebbségek jogait egyes dokumentumok tételei tükrében, amelyekben kodifikálva és rendszerezve vannak a mai nemzetközi jog közvetlenül vagy közvetve a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó normái és elvei, mind az egyes általános, mind pedig az egyes alapvető és származék jogokat illetően.

Mint már hangsúlyoztuk, a nemzeti kisebbségek jogait egyezményesen két csoportra osztjuk. Az első csoporthoz tartoznak az általános alapvető jogok, amelyek az általános emberi jogokból erednek, a másodikhoz pedig a különleges, úgynevezett kompenzációs jogok, amelyek a többséggel való reális egyenlőség megteremtésére irányulnak.

A nemzeti kisebbségek jogainak felsorolását és normatív megfogalmazását olyan terjedelemben és rendben közöljük, mint az Európai Etnikai Csoportok Föderatív

Szövetsége (EECSFSZ) egyezményének „Az etnikai csoportok védelme Európában” tervezete (41), mivel ezt a felsorolást az egyik legteljesebbnek tartjuk. Az alábbiakban közölt rendszerezésben egyjegyű számokkal vannak jelölve a jogok csoportjai, kétjegyűekkel az „alapvető”, háromjegyűekkel a „származék” jogok.

1. Általános, alapvető jogok.

1.1. Jog az eredetiségre (létezésre) és a fenyegetettség elleni védelemre

1.1.1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van az irántuk megnyilvánuló tiszteletre, sajátosságaik fejlesztésére és kinyilvánítására, vagyis joguk van szabadon kifejezni, megőrizni és fejleszteni etnikai, kulturális és nyelvi eredetiségüket; támogatni és fejleszteni saját kultúrájukat annak minden megnyilvánulásában, mindennemű asszimilációs próbálkozástól függetlenül.

Ezek a jogok kodifikálva vannak számos dokumentumban, többek között:

– ENSZ – Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966) – a továbbiakban Nemzetközi egyezségokmány –, 27. cikkely: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”³

– EBESZ – Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai értekezlet dokumentuma (1990) – a továbbiakban Koppenhágai dokumentum –, 132. cikkely, 2. bekezdés: „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy megőrizzék és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben.”

– Európa Tanács – Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (1995) – a továbbiakban Keretegyezmény –, 5. cikkely: „1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuk, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit. 2. Az integrációt szabályozó általános politikájuk keretében hozott intézkedéseik sérelme nélkül a Felek tartózkodnak minden olyan politikától vagy gyakorlattól, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációjára irányul és védelmezik ezeket a személyeket minden olyan akciótól, ami a beolvasztásukra irányul.”

1.1.2. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a hazához mint etnikai sajátosságuk és fejlődésük elválaszthatatlan részéhez, többek között a hagyományosan általuk lakott terület védelméhez, életfeltételeik megőrzéséhez. Az ezen területek vagy életfeltételek megváltoztatására irányuló intézkedések az érdekelt Felek beleegyezését igénylik.

Kodifikálva:

– ENSZ – A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata (1992) – a továbbiakban az ENSZ Nyilatkozata –, 1. cikkely, 1. bekezdés: „Az államok saját területükön védik a kisebbségek létezését és

nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit,„ Ugyanott, 5. cikkely, 1. bekezdés: „A nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.”

– Európa Tanács – Keretegyezmény, 16. cikkely: „A Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják.

1.1.3. A népirtás és száműzetés, amely egészében véve a nemzeti kisebbségek, az ilyen kisebbség egy része vagy a kisebbségekhez tartozó személyek ellen irányul, az emberiség elleni bűncselekményként von magával figyelmeztetést és büntetést.

Kodifikálva:

– ENSZ – A népirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezmény (1948), 1. cikkely: „A szerződő felek megerősítik, hogy a népirtás, függetlenül attól, hogy békében vagy háborúban követik el, a nemzetközi jogba ütköző bűncselekmény és kötelezik magukat arra, hogy ellene megelőző rendszabályokat foganatosítsanak, elkövetését pedig megbüntetik.”

– EBESZ – Stockholm, 1992. 1. határozat: „Regionális kérdések” (a volt Jugoszlávia), 13. pont: „A miniszterek ismételten kifejezésre juttatták elborzadásukat és undorukat az emberi jogok és a nemzetközi humanitárius normák Bosznia és Hercegovina területén és a volt Jugoszlávia más részein való tömeges és rendszeres megsértése miatt. Támogatták az ENSZ Biztonsági Tanácsának megfelelő határozatait, amelyek kihangsúlyozzák, hogy az ilyen bűncselekményeket elkövetett egyéneket személyesen felelősségre fogják vonni.”

1.2. Jog a diszkriminációmentességre, a törvény előtti egyenlőségre és a lehetőségek egyenlőségére.

1.2.1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan érvényt szerezni emberi jogaiknak és alapvető szabadságainak mindennemű diszkrimináció nélkül, a törvénnyel szembeni teljes egyenlőség körülmények között.

Kodifikálva:

– ENSZ – Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948) – a továbbiakban Egyetemes Nyilatkozat –, 2. cikkely: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más meggyőződésre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat e Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra”.

– ENSZ – Nemzetközi Egyezmény, 2. cikkely, 1. bekezdés: az Egyetemes Nyilatkozat 2. cikkelyében kifejtetthez hasonló norma. Ugyanott, 26. cikkely: „Minden ember egyenlő a törvény előtt és joga van minden megkülönböztetés nélkül a törvény általi egyenlő védelemre”.

– EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 31. cikkely, 1. bekezdés: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van emberi jogaik és alapvető szabadságaik teljes körű és hatékony gyakorlásához bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben.”

– Európa Tanács – Keretegyezmény, 4. cikkely, 1. bekezdés: „A felek köteleztséget vállalnak, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.”

1.2.2. A törvénnyel szembeni formális egyenlőségén kívül a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek garantálják a tényleges jogegyenlőséget a lehetőségek tényleges egyenlősége értelmében. A lehetőségek egyenlőségét a különleges védőintézkedések biztosítják, többek között a nyelvhasználat, az oktatás, a tanulás és a nevelés, a saját szervezetek létesítése jogának megadásán keresztül: az akadálymentes kapcsolat-tartásra és szabad helyváltoztatásra, a szabad információszerzésre és -továbbításra: az állami és közszolgálatokhoz való arányos hozzáférhetőség a kisebbség az egész lakossághoz való részarányának megfelelően; a politikai képviseltség; az autonómia megfelelő formái. Az ilyen intézkedések nem tekintendők hátrányos megkülönböztetés megnyilvánulásainak a többség (az államalkotó etnosz) képviselőivel szemben.

Kodifikálva:

ENSZ – az ENSZ Nyilatkozata, 8. cikkely, 3. bekezdés: „Az államok által az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések prima facie nem tekintendők ellentétesnek az egyenlőség Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével.,,

EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 31. cikkely, 2. bekezdés: „A résztvevő államok – ahol szükséges – külön intézkedéseket fogadnak el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása és élvezete terén a többi állampolgárral való teljes körű egyenlősége biztosítása céljából.”

– Európa Tanács – Keretegyezmény, 4. cikkely, 2. pont: „A felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges – megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén a kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében.” 3. Pont: „A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.”

2. Különleges kompenzációs jogok.

2.1. A nyelvhasználathoz való jog.

2.1.1. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van szabadon használni anyanyelvüket (a nemzeti kisebbség nyelvét) a magán- és a közéletben mind szóbelileg, mind írásban. Ez a jog megilleti őket az állami közigazgatási szervekkel, a bírósági, a közszolgálati szervekkel, az állam- és közhivatalnokokkal való kommunikálásban, függetlenül azok jogi státusától. Joguk van arra, hogy a fenti intézményekből anyanyelvükön kapjanak tájékoztatást, vagy többek között anyanyelvükön (a kisebbségek nyelvén) is.

Kodifikálva:

ENSZ – Nemzetközi Egyezmény, 27. cikkely – a szöveg fentebb idézve van.

ENSZ – az Emberi Jogok Bécsi Világkonferenciájának Nyilatkozata (1993) – a továbbiakban Bécsi Nyilatkozat –, 1. rész, 19. paragrafus, 3. bekezdés: „A nemzeti

kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van... saját anyanyelvük használatára a magánéletben és nyilvánosan, szabadon és beavatkozás, avagy bármilyen diszkrimináció nélkül.”

Európa Tanács – Keretegyezmény, 10. cikkely: „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek elismerik kisebbségi nyelvének szabad és beavatkozás nélküli használatát mind a magánéletben, mind nyilvánosan, szóban és írásban. 2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket. 3. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják minden, valamely nemzetiséghez tartozó személynek azt a jogot, hogy olyan nyelven, amelyet megért, a legrövidebb időn belül tájékoztassák letartóztatásának okairól és minden ellene felhozott vád természetéről és indokairól, valamint hogy ezen a nyelven védekezhesen – ha szükséges – ingyenes tolmács segítségével.”

2.1.2. Azokon a vidékeken, ahol és /vagy jelentős számban élnek a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, az utóbbiaknak joguk van rá, hogy nyelvüket egyenjogúnak ismerjék el a törvényhozói, közigazgatási, jogi szférában, valamint a hivatalos publikációkban és a közélet minden egyéb okmányában. Ilyen vidékeken használatosak úgyszintén a hagyományos helyi megnevezések, azon utcanevek és más topográfiai útmutatók, melyek közhasználatúak, és közreadandók őket az adott kisebbség nyelvén is.

Kodifikálva:

Európa Tanács – Keretegyezmény, 10. cikkely – a szöveg fentebb idézve van. Ugyanott, 11. cikkely: „2. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzetiséghez tartozó személy azon jogát, hogy saját kisebbségi nyelvén cégtáblákat, feliratokat és egyéb magántermészetű információkat tegyen közzé a nyilvánosság számára láthatóan. 3. Olyan körzetekben, amelyek hagyományosan nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által jelentős számban lakottak, a felek törekedni fognak arra, hogy jogrendszerük keretében, beleértve, ahol szükséges, a más államokkal való megállapodásokat, és figyelembe véve sajátos körülményeiket, a hagyományos helységneveket, utcaneveket és egyéb, a közösség számára szánt földrajzi megjelöléseket a kisebbség nyelvén is kiírják, ha megfelelő igény van ilyen jelzésekre.”

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlásai az emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyve szövegéhez (1993) – a továbbiakban 1201-es Ajánlások –, 7. cikkely, 4. bekezdés: „A jelentős mértékben nemzeti kisebbség lakta régiókban a kisebbséghez tartozó személyek joga, hogy saját nyelvükön tüntessék fel a helyi elnevezéseket, jelzéseket, feliratokat és a nyilvánosságnak szánt egyéb tájékoztatást.”

2.1.3. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját család- és utónevük anyanyelvükön való használatára és hivatalos elismerésére. Ez a jog egyúttal személynevüknek az etnikai csoport nyelvén való díjmentes visszaállítását is jelenti.

Kodifikálva:

Európa Tanács – Keretegyezmény, 11. cikkely, 1. bekezdés: „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy azon jogát, hogy család- és utónevét (és apai nevét) kisebbsége nyelvén használhassa, valamint az ennek a hivatalos elismeréséhez való jogot, a jogrendszerükben szabályozottnak megfelelően.

A nemzeti kisebbségek jogai a nemzetközi-jogi dokumentumokban való törvénybefoglalásának helyzetét és problémáit, köztük az egyes emberi jogokat és a nemzetközi dokumentumok azon megfelelő normáit illetően, amelyek megalapozzák egyik vagy másik jog a kisebbségek mindennapi életében való realizálásának igényét, szükségesnek tartjuk az egyik ilyen dokumentum, a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája – a továbbiakban Charta – részletesebb áttekintését. Ez az unikális nemzetközi dokumentum, amely a kisebbségek védelmére irányul és az Európa Tanács kodifikációja szerint a 148-as számot viseli, aláírás céljából 1992. november 5-től van nyitva az Európa Tanács tagországai számára és 1998. március 1-től emelkedett törvényerőre, miután a Charta 19. cikkelye követelményeinek megfelelően csatlakozott hozzá az ötödik ország. A dokumentum unikális volta abban rejlik, hogy az mindmáig az egyetlen olyan, amelyben többoldalú nemzetközi szerződés szintjén rendszerezve és rögzítve vannak a jogvédelem elvei és normái a kisebbségi probléma egyik legbonyolultabb szférájában – a nyelvi kapcsolatok terén. Ezt a dokumentumot unikálisnak kell tekinteni azért is, mert ez az első kísérlet arra, hogy gyakorlati jelleget kapjanak az államok azon nemzetközi-jogi kötelezettségei, amelyek a kisebbségi nyelv vagy nyelvek védelmére irányuló cselekedetek foganatosítására és ösztönzésére vonatkoznak. Megkülönbözteti a többi dokumentumtól az is, hogy védelmének közvetlen objektumai nem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, és nem azok közösségei, hanem maga a nyelv mint külön kulturális jelenség.

„A Charta fő célja a kulturális cél. Meg kell védenie és elő kell segítenie a regionális vagy kisebbségi nyelvek fejlődését, amelyeket, mint az európai kulturális hagyaték részét veszély fenyegeti. Ezért az nemcsak antidiszkriminációs figyelmeztetéseket tartalmaz, hanem támogatásokat előíró intézkedéseket is. A Charta célja, amennyire ezt a feltételek megengedik, biztosítani a regionális nyelvek vagy kisebbségi nyelvek használatát az oktatásban és a tömegtájékoztatási eszközökben, a bíróságokon és a közigazgatási intézményekben, a gazdasági és szociális életben, a kulturális tevékenységben. Csak ebben az esetben lehetnek a nyelvek ott, ahol erre szükség van, a múltbeli kedvezőtlen feltételekért kárpótolva, őrződhetnek meg és fejlődhetnek, mint az európai kulturális arculat élő lapja” – hangsúlyozza a Charta magyarázó jegyzéke.

A Charta hatálya nem terjed ki a nem európai nyelvekre, a migránsok nyelvére (beleértve az európaiakat) és a hivatalos nyelvek egyes dialektusaira. A Charta szabályozásának tárgya a nyelv, státusának megállapítása, a védelmére irányuló intézkedések használatának és alkalmazásának az ösztönzése, nem pedig az ember vagy az emberek, e nyelv hordozói jogainak védelme, noha az kétségtől közvetlenül kihat azokra a személyekre, akik érdekeltek ezekben a folyamatokban.

A dokumentum elvi különlegességeihez kell sorolni azt is, hogy az államnyelvek és a regionális vagy kisebbségi nyelvek közötti kapcsolatokat nem konkurensként vagy

antagonisztikusként tárgyalja. A Charta kultúraközi, soknyelvű jellegű, amelyben minden nyelvnek megvan a saját helye, saját státusa, a konkrét területen való konkrét szituációnak megfelelően. Ez a megközelítés teljes mértékben megfelel az Európa Tanács által hagyományosan támogatott értékeknek. Szerkezete szerint a Charta bevezető részből és öt fejezetből áll, amelyek 23 cikkelyt tartalmaznak. A bevezetőben ki van fejtve a dokumentum elfogadásának általános célja. Kiemelésre kerül a kisebbségek nyelve mind magán-, mind hivatalos használatának az elidegeníthetetlen joga le van szögezve, hogy ez nem válhat a hivatalos nyelvek és azok elsajátítása kárára.

Az I. fejezet cikkelyeiben meg vannak határozva a „regionális nyelv vagy a kisebbségek nyelve”, a „territórium”, „nem territoriális nyelv” terminusok, megállapításra kerül azon norma és eljárás, melyeknek megfelelően egyes államok bizonyos határokon belül szabadon határozhatják meg, hogy az ajánlott normák közül melyik nyelvre vonatkozik és mely területekre terjed ki egyik vagy másik ösztönző intézkedés, megállapítják a kölcsönös viszonyt e dokumentum és az emberi jogok védelmének létező rendszere és az országok a saját törvényei szerint és a nemzetközi szerződések rögzítette kötelezettségei között.

A Charta II. fejezete többek között rögzíti: a regionális vagy kisebbségi nyelvek a kulturális gazdagság visszatükröződéseként való elismerését; minden olyan földrajzi terület határainak tiszteletben tartását, szükségességét, ahol kisebbségi nyelvet használnak, határozott cselekedetek megtételének szükségességét a Charta követelményeinek megvalósítására; a régiók vagy a kisebbségek nyelve használata elősegítése ösztönzésének szükséges voltát; az egyazon nyelvcsoporthoz tartozó személyek kapcsolatainak egyazon országban és más országokban való támogatásának és fejlesztésének szükségességét ugyanúgy, mint a különböző nyelvcsoportok között egy országon belüli kapcsolatok elengedhetetlenségének a biztosítását; a kisebbségi nyelv elsajátítása és a kisebbségi nyelven – minden szinten folyó oktatás biztosítását; a kisebbségek nyelvének a más nyelvű lakók általi elsajátításának szükségességét azokban a régiókban, ahol a kisebbségek nyelve használatos; a tudományos kutatások elősegítésének a nélkülözhetetlenségét e szférában; az államközi csere fejlesztésének igényét. E fejezetben elő vannak irányozva a Felek kötelezettségei a megalapozatlan korlátozások és privilégiumok felszámolására, a nemzeti kisebbségek képviselőinek a nyelvi politika alakításába való bevonására, úgyszintén vázolja a szerződés tagországainak más kötelezettségei.

A III. fejezet konkrét védő és ösztönző intézkedéseket javasol, amelyekből minden országnak joga van kiválasztani minden regionális és kisebbségi nyelvhez azokat, amelyeket a legcélszerűbbnek tart, tekintettel mindegyikük tényleges helyzetére: hordozóinak számára, a nyelv használatának színvonalára és terjedelmére; a nyelv hordozóinak töredékes széttelepültségére. A közoktatás terén az ilyen ösztönző intézkedések alkalmazását a 8. cikkely tartalmazza; a jogtudomány és bírászkodás terén – a 9. cikkely; az államhatalom és a helyi hatalom meghatalmazásának megvalósítása, valamint a nyilvános társadalmi szolgáltatások nyújtása – a 11. cikkely; a kultúra terén – a 12. cikkely; a gazdasági és szociális ellátás terén – a 13. cikkely; a határokon át történő cserék esetén – a 14. cikkely.

A dokumentum IV. fejezete különös figyelmet érdemel, mivel abban vannak szabályozva az államok beszámolási folyamatai és az Európa Tanács az államok vállalt kötelezettségei teljesítésének ellenőrzésére irányuló meghatalmazásai. A 15. cikkely előírja, hogy az államok időközönként beszámolót nyújtanak be, a 16. cikkely szabályozza az ilyen beszámolók megtárgyalásának a folyamatát. E beszámolókba az ország hivatalos információin kívül bevonják az ország kisebbségei legális képviselőinek következtetéseit és beadványait is. A beszámolók tanulmányozása és objektív kiértékelése végett a 17. cikkelynek megfelelően szakértői bizottságot hoznak létre, melynek tagjait a Charta tagországai képviselőiből választják meg.

A legrészletesebb jogi szabályozást a Nyelvi Charta kisebbségi jogvédelme egyik kulcsfontosságú irányában – az oktatási szférában (lásd. A 2.2. pontot), javasolja.

Az államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak biztosítására irányuló politikája és törvényhozása fejlesztése céljából, különösen a kisebbségek nyelvének a közéleti szférában történő használatát illetően a nemzetközi szinten elismert szakemberek csoportja az EBESZ nemzeti kisebbségek ügyeiben illetékes Főbiztosa javaslatára az etnikumok közötti kapcsolatokkal foglalkozó Alap égisze alatt előkészített egy dokumentumot, amely a városról, ahol a munkacsoport konzultációira sor került, a nemzeti kisebbségek nyelvi jogaival kapcsolatos Oszlói ajánlások címet kapta. (42) A dokumentum 21 ajánlást tartalmaz, amelyeket a nyelvek alkalmazási szférája szerint az alábbi fejezetekre osztottak fel: családnevek és megnevezések; vallás, közélet és nem állami szervezetek; tájékoztatói eszközök; gazdasági élet; közigazgatási hatóságok és közszolgálatok; független nemzeti intézmények; bíróságok; a nemzeti kisebbségek az oktatásra való jogáról szóló Hágai ajánlások (1966) széleskörűen áttekintik a kisebbségi nyelvek az oktatási szférában történő használatának kérdését, ezért ezt a szférát az Oszlói ajánlásokban nem tárgyalják. Ebben a dokumentumban, akárcsak a Chartában, konkrét megközelítéseit javasolják az egyes nyelvek a társadalom bizonyos területein való alkalmazása feltételeinek és szabályainak, a konkrét feltételektől és körülményektől függően. Az ajánlások részletes taglalását a hozzájuk csatolt magyarázó jegyzék tartalmazza, amely úgyszintén hivatkozik a megfelelő nemzetközi-jogi normákra, amelyek megalapozzák az ajánlások jogosságát és lehetővé teszik, hogy pontosabb elképzelésünk legyen a nyelvi jogoknak a nemzetközi dokumentumokban való kodifikációjáról.

2.2. Oktatáshoz való jog.

2. 2. 1. Azon területek határain belül, ahol regionális vagy kisebbségi nyelveket használnak, minden ilyen nyelv állapotának megfelelően, anélkül, hogy ez az állam hivatalos nyelve (nyelvei) oktatásának rovására történék, előírnyozzák az óvodai, az elemi iskolai, a középiskolai, az ipari szakiskolai, az egyetemi és más főiskolai oktatás lehetőségét a teljesen megfelelő kisebbségi nyelveken, vagy az oktatás jelentős részét a megfelelő kisebbségi nyelveken, vagy a megfelelő kisebbségi nyelvnek az oktatási program részeként való oktatását, valamint a felnőttek oktatását a kisebbségi nyelveken, avagy a kisebbségi nyelvek általuk történő elsajátítását. E jogok realizálása e nyelvek

hordozói földrajzi megoszlása szerint elhelyezkedő megfelelő számú állami nevelő-, oktatóintézmény révén kerül biztosításra.

2. 2. 2. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját magán-tanintézeteket létrehozni és irányítani azokat.

2. 2. 3. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az államuk jogrendszerének megfelelően, a szükségleteik kielégítésére létesített tanintézeteket illetően joguk van: részt venni az oktatási programok kidolgozásában, a tanítók és tanfelügyelők munkába való felvételében; saját népük történelmének és kultúrájának tanításában.

A kisebbségek ezen és más oktatási jogai a nemzetközi-jogi dokumentumok hatalmas tömegéből erednek. Tömören áttekintünk közülük néhányat.

Így, az ENSZ általános, alapvető elveit megfogalmazva a gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966) 13. cikkelye az oktatási jogok, az oktatási intézmények működésének és az oktatási folyamat beállítottságának – minden ember jogának feltétlen elismerése az oktatásra, az oktatásnak az emberi méltóság tudatosítására és az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására történő irányítására, a lehetőség megadása az oktatás révén minden ember számára, hogy hasznos tagja legyen a szabad társadalomnak, a kötelező és ingyenes elemi iskolai oktatás, a közép-, szakközép- és főiskolai oktatás nyitottsága és hozzáférhetősége alapvető, általános elveit megfogalmazva kötelezővé teszi az egyezségokmány résztvevőit, hogy tiszteletben tartsák a szülők azon jogát, hogy kiválasszák gyermekeik számára nemcsak az állami, hanem más iskolákat is, és ily módon biztosítsák gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően, megadva emellett az államok jogát, hogy bizonyos kötelező oktatási minimumot állapítsanak meg, amelynek megléte kritériumul szolgálhat e nem állami intézmények elismerésénél.

Az ENSZ Egyezménye a gyermek jogairól (1989) (43) a fentebb említett dokumentumok normái és elvei követelményeihez igazodva felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy a gyermek védelme és garantált fejlődése szempontjából kellőképpen figyelembe vegyék minden nép hagyományait és kulturális értékeit, valamint az állam részéről a gyermeknek a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára való joga iránt megnyilvánuló kötelező tiszteletre. Az Egyezmény 20. cikkelye nyomatékosan javasolja, hogy a szülői felügyelet nélkül maradt gyermekeknek a gyermekintézményekbe irányításakor kellőképpen figyelembe kell venni a gyermek etnikai származásának, vallási és kulturális hovatartozásának és anyanyelvének vonatkozásait. A 30. cikkely az etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez, valamint az őslakossághoz tartozó gyermekek számára előírja a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt részesüljenek saját kultúrájukból, vallják saját vallásukat és gyakorolják annak szertartásait, illetve használják anyanyelvüket.

A fenti dokumentumokban el van ismervé és le van fektetve a pluralizmus elve az oktatásban, a nemzeti kisebbség oktatási jogai, pontosabban a végzettség anyanyelven történő megszerzésére vagy az anyanyelv elsajátítására való jog viszont csak közvetve van védve, nagyrészt a diszkriminációtól való védelmen és a saját kulturális örökségre való jog elismerésén keresztül. A felsorolt alapelvek magyarázatát és konkretizálását az

UNESCO az oktatási szférában előforduló hátrányos megkülönböztetés elleni harcról szóló Nyilatkozatában (1966) (44) találjuk, amely elismeri, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének az egyes országokban elfogadott oktatási rendszerük különbözőségéből kiindulva nemcsak ki kell küszöbölnie bármilyen diszkriminációt a közoktatás terén, hanem támogatnia kell a lehetőségek általános egyenlőségét és a mindenkivel szembeni egyenlő magatartást e téren. E célból az Egyezmény leszögezi, hogy el kell ismerni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy saját oktató munkát fejtsenek ki, beleértve az iskolák vezetését, és minden állam oktatási politikájának megfelelően használják az oktatási folyamatban saját anyanyelvüket vagy tanítsák azt. Emellett kihangsúlyozzák, hogy e jog realizálásának nem kell akadályoznia a kisebbségekhez tartozó személyeket abban, hogy megértsék a többségi lakosság kultúráját és nyelvét, az nem irányulhat azon ország szuverenitásának az aláásására, amelyben élnek. Az Egyezmény ugyancsak feltételhez köti, hogy az oktatás színvonala az ilyen iskolákban nem lehet alacsonyabb a kompetens szervek által megállapított általános színvonalnál, és az ilyen iskolák látogatása önkéntes dolog az állampolgárok számára.

Az ENSZ Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól (1992) felhívja az államokat, tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy ott, ahol ez megvalósítható, a kisebbségekhez tartozó személyek kellő lehetőséghez jussanak saját anyanyelvük tanulásához vagy a saját anyanyelvükön való oktatáshoz, valamint javasolja az államoknak, hogy szükség esetén foganatosítsanak intézkedéseket a közoktatás terén a területükön élő kisebbségek története, hagyományai, nyelve és kultúrája tanulásának ösztönzése céljából. A dokumentum előírja, hogy az ilyen kisebbségekhez tartozó személyeknek rendelkezniük kell azon ismeretek megszerzésének a lehetőségével, amelyekre a társadalomban (általában) és egészében véve szükség van.

Az UNESCO az oktatás területén való hátrányos megkülönböztetés elleni harcról szóló Nyilatkozatának (1960) és az ENSZ a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatának (1992) a fentiekben kifejtett tételei az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye (1995) három cikkelyében (12–14.) találunk bizonyos konkretizálásra. Az államok a nemzeti kisebbségek oktatási igényeit érintő, már említett, eléggé feltételes kötelezettségeihez hozzá kell tenni: szükség esetén tudományos kutatásokat kell folytatni a saját nemzeti kisebbségeik és a lakosság többségi része kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának tanulmányozása elősegítésének céljából, a tanítók képzésének megfelelő lehetőségei és a tankönyvekhez való hozzájutás érdekében; a különböző közösségekhez tartozó tanítók és tanulók közötti kapcsolatoknak az állam részéről történő elősegítése végett. Pontosításra kerülnek ezenkivül azon feltételek, melyek megléte esetén az államok a „valóságos szükség” alapján az említettekhez tartozó személyeknek a lehetőség szerint igyekeznek biztosítani a „kellő feltételeket nyelvük tanításához vagy az ezen a nyelven való tanuláshoz. Erre azokban a térségekben kerülhet sor, amelyben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan élnek, vagy pedig ott, ahol a lakosság jelentős részét alkotják.” Ugyanakkor

ezek a cikkelyek két lényeges figyelmeztetést tartalmaznak. Az első (13. cikkely, 2. rész) leszögezi, hogy az oktatási magánintézményeknek a nemzeti kisebbségek általi létrehozása nem hárít az államra semmilyen pénzügyi kötelezettségeket. A másik (14. cikkely, 3. rész) megállapítja, hogy a nemzeti kisebbség nyelve tanításának, vagy az ezen a nyelven való tanításnak nem a hivatalos nyelv tanításának, avagy az ezen a nyelven való tanításának a kárára kell történnie.

Az államok a kisebbségek oktatásával kapcsolatos pontos kötelezettségeit tartalmazza úgyszintén a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a független államokban élő őshonos és törzsi életmódot folytató népekről szóló 169. számú Egyezménye. A dokumentum többek között előírja, hogy elő kell segíteni és ösztönözni kell a vadászat, a halászat, a vadbefogadás, a gyűjtögetés, valamint a kézművesség hagyományos formáival és a csoportos termeléssel való foglalkozást, mint a kultúra megőrzésének eszközét, a külön tantervek összeállítását, figyelembe véve kulturális és mentális sajátosságait; különleges szerv létrehozását az ilyen oktatás megvalósítása céljából; az államok arra való kötelezését, hogy megfelelő erőforrásokat biztosítsanak az őshonos lakosság által létrehozott oktatási intézmények működéséhez.

Megfogalmazásuk jogi technikája, valamint a nem teljesítésük kiváltotta esetleges jogi következményei szempontjából a fentiekben idézettől elvileg különbözőnek kell tekinteni azokat az imperatív előírásokat, amelyeket az Európai emberjogi egyezmény (1950) Első jegyzőkönyve 2. cikkelyének normái és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos 1201-es Ajánlásainak 8. cikkelye tartalmaznak. Az előbbi okmány többek között megállapítja, hogy az állam köteles tiszteletben tartani a szülők azon jogát, hogy saját vallási és filozófiai meggyőződésük szerint biztosítsák a gyermekek oktatását és nevelését. A másikban pedig az áll, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó minden személynek joga van saját anyanyelvének tanulására és végzettséget szerezni ezen a nyelven a megfelelő mennyiségű iskolában és az állami oktatási és előkészítő intézményekben, amelyek a kisebbségek földrajzi illetőségének megfelelően helyezkednek el. Vagyis a nemzeti kisebbségek oktatási szükségleteinek a kielégítése e dokumentumoknak megfelelően már nem jelenti megfontolás tárgyát az államok és szerveik számára, hanem kötelező érvényű. Megjegyzendő, hogy mindkét említett dokumentum hatályos Ukrajna számára is.

Tipikus jelenségnek tekinthetjük Európa államai, különösen annak a központi és keleti részében elterülők számára azt a helyzetet, amikor egyes nemzetiségi és etnikai csoportok képviselői egyidejűleg számbeli többséget alkotnak az egyik államban és kisebbséget jelentenek a másikban, rendszerint a szomszédos országban. Az ilyen esetekben az etnikumközi kérdések megoldatlansága, a kisebbségek etnonacionális igényei kielégítésének a problémája nemcsak az államon belüli, hanem az államközi potenciális konfliktus forrása is. Ezért természetes az a különleges figyelem, melyet az EBESZ a nemzeti kisebbségek jogvédelme kérdéseinek szentel. Ebből kifolyólag fontos megemlíteni azon kötelezettségeket, amelyeket az EBESZ valamennyi tagállama vállalt, elfogadva az emberi dimenzió kérdéseiről tartott 1990-es koppenhágai értekezlet Dokumentumának ajánlásait, melynek 4. részében részletes megfogalmazást

nyernek az államok a nemzeti kisebbségekkel szembeni, többek között az oktatási szférában vállalt kötelezettségei. Mindenekelőtt vonatkozik ez az etnikai kisebbség a saját oktatási intézmények létrehozására és fenntartására való jogára és arra a jogra, hogy anyagi támogatást igényeljenek ezen intézmények fenntartására, többek között állami pénzeszközökből is; az államok által az etnikai kisebbségeknek nyújtandó megfelelő lehetőségek az anyanyelv tanítására vagy az ő nyelvükön való tanításra; az államok azon kötelessége, hogy a tanintézetekben a történelem és a kultúra oktatásakor figyelmet fordítsanak az etnikai kisebbségek történelmére és kultúrájukra is.

Az egykori nemzeti kisebbségi Főbiztos, Max van der Stul úr kezdeményezésére és erőfeszítései eredményeként a Nemzetek Közötti Kapcsolatok Alapítvány (nem kormány szintű szervezet, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy segítséget nyújtson a nemzeti kisebbségi Főbiztos tevékenységéhez), valamint a nemzetközileg elismert szakértők csoportja 1995–1996-ban előkészítette a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló Hágai ajánlásokat. (45) A dokumentum kísérletet tesz arra, hogy aránylag érthető formában megvilágítsa a kisebbségek azon oktatási jogainak tartalmát, amelyeket többnyire azokban a helyzetekben alkalmaznak, amelyek az európai konfliktusveszélyes szituációkra jellemzőek. A normákat úgy magyarázzák, hogy alkalmazásuk során biztosítva legyen a következetesség. Az ajánlásokat nyolc alegységre bontják – az oktatás gyakorlati kérdéseinek megfelelően:

1. „A nemzetközi-jogi dokumentumok szelleme” – az ajánlások tárgyát képező javaslatokat tartalmazza a nemzetközi jog általános normáinak értelmezését és magyarázatát illetően.

2. „Intézkedések és erőforrások” – felszólítja az államokat, hogy ne szorítkozzanak saját anyagi-műszaki eszközeikre a nemzeti kisebbségek oktatásának fejlesztésében, hanem aktívan vonjanak be más forrásokat, köztük a nemzetközi segítséget is.

3. „Decentralizáció és részvétel” – javaslatokat tartalmaz a nemzeti kisebbség társadalmi szervezetei, a regionális és helyi hatalmi szervek, a szülők és a szülői kollektívák a nemzeti kisebbségeket érintő oktatási politika kialakításában és megvalósításában való kívánatos részvételére vonatkozóan.

4. „Állami és magánintézmények” – javasolja, hogy valósítsák meg az állami szervek, az állami és nem állami oktatási intézmények az állami szervek előtti egyenlőségét. Felhívja a figyelmet, hogy megengedhetetlen a mesterséges akadályok állítása a nemzeti kisebbségek magántanintézeteinek működése elé.

5. „6., 7. „A kisebbségek oktatása elemi és középfokú szinten”, „A kisebbségek oktatása a szakiskolákban”, „A kisebbségek oktatása főiskolai szinten” – javaslatokat tartalmaznak a tantárgyaknak a kisebbség nyelvén és a hivatalos nyelven való előadása optimális arányainak megállapítására az oktatási folyamat különböző szakaszain, valamint a pedagógus káderek egy részének kétnyelvűségét illetően.

8. „A tantervek kidolgozása” – ajánlja az általánosan kötelező oktatás tantervébe a nemzeti kisebbségek iskoláiban beiktatni az illető nemzeti kisebbség történelmének, kultúrájának és hagyományainak oktatását, a többség képviselőinek ösztönzését a kisebbség nyelvének elsajátítására, a kisebbség társadalmi szervezeteinek bevonását

a tantervek összeállításába, valamint külön központok létesítését a kisebbségi nyelvű tantervek kidolgozására és kiértékelésére.

A nemzetközi-jogi dokumentumok tartalmának áttekintése lehetővé teszi bizonyos általánosítások és következtetések levonását. Pontosan nyomon követhetők a nemzeti kisebbségek oktatási jogai megvalósítása nemzetközi-jogi szabályozásának evolúciós tendenciái. A második világháború befejezése óta egyre több nemzetközi jogi dokumentum összpontosítja a figyelmet az oktatás feladataira. E dokumentumok szerint az oktatással szemben az a követelmény, hogy ne csak a kimondottan gazdasági és műszaki felkészítést biztosítsa, hanem az olyan értékek beoltását is, mint a türelmesség, a pluralizmus, az antirasszizmus, a nemzetek és a polgárok közötti harmónia. Mert az ilyen békés együttélés és harmónia az etnikumok közötti kapcsolatokban nagyon fontos nemcsak az államok belső stabilitásának biztosítása, hanem a béke és biztonság megőrzése szempontjából is mind regionális, mind világviszonylatban.

2.3. A saját szervezetekhez való jog

2.3.1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van létrehozni és fenntartani saját szervezeteket vagy szövetségeket, beleértve a politikai pártokat.

Kodifikálva:

ENSZ – Egyetemes nyilatkozat, 20. cikkely, 1. bekezdés: „Minden embernek joga van a békés gyülekezés és az egyesülés szabadságára.”

ENSZ – az ENSZ Nyilatkozata, 2. cikkely, 4. bekezdés: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van megalakítani és fenntartani saját egyesüleseit és biztosítani azok működését.

EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 32.6. cikkely: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van országaikon belül szervezetek és egyesületek alakításához és fenntartásához, valamint a nem kormányközi nemzetközi szervezetekben való részvételhez.”

Európa Tanács – 1201-es Ajánlás, 6. cikkely: „A nemzeti kisebbséghez tartozó valamennyi személynek jogában áll létrehozni a saját szervezeteit, beleértve a politikai pártokat.”

Európa Tanács – Keretegyezmény, 7. cikkely: „A felek biztosítják minden, a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezéshez és szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához való jogát.”

2.4. Az akadálytalan érintkezéshez való jog

2.4.1. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van az akadálytalan érintkezésre egymás között mind az országon belül, mind a határokon át más államok azon polgáraival, akikkel közös az etnikai vagy nemzeti származásuk, vagy közös a kulturális hagyatékuk, azzal a céllal, hogy erősítsék saját eredetiségüket. Ez előirányozza úgyszintén a jogot: az akadálytalan kapcsolattartásra más államok állami és társadalmi szerveivel, köztük azon államokéval, amelyekkel közös az etnikai vagy nemzeti származásuk; a szabad helyváltoztatásra, ami magába foglalja minden ember jogát arra, hogy elhagyja az országot vagy visszatérjen.

Kodifikálva:

ENSZ – az ENSZ Nyilatkozata, 2. cikkely, 5. bekezdés: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – bármilyen látványos megkülönböztetés nélkül – szabad és békés kapcsolatokat kiépíteni és fenntartani a csoportjuk más tagjaival és más kisebbségekhez tartozó személyekkel, valamint határon túli kapcsolatokat fenntartani más államok polgáraival, akikhez nemzeti, vallási vagy nyelvi kötelékekkel kapcsolódnak.”

ENSZ – Egyetemes Nyilatkozat, 13. cikkely, 2. bekezdés: „Minden embernek jogában áll elhagyni bármely országot, beleértve sajátját is, és visszatérni országába.,,

EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 32.4. cikkely: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van az akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához az országon belül egymás között, valamint a határokon túl más országok állampolgáraival, akikkel közös etnikai vagy nemzeti származásban, kulturális örökségben vagy vallási hitükben osztoznak.”

Európa Tanács – Keretegyezmény, 17. cikkely. 1. bekezdés: a Koppenhágai dokumentumhoz hasonló szöveg: 17. cikkely. 2. bekezdés: „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy részt vegyenek nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervek tevékenységében.”

2.4.2. A jog az akadálytalan kapcsolattartásra előíranyozza a határokon át történő együttműködés és annak ösztönzési jogát is, többek között a kultúra, a nevelés, az oktatás, az ifjúsági csere, a környezetvédelem, a közlekedés terén. A határokon át történő együttműködés történhet a területiális közösségek képviselőin vagy azok szervein keresztül, vagy a társadalmi (nem kormányközi) struktúrákon keresztül.

Kodifikálva:

Európa Tanács – A határ menti együttműködés Keretegyezménye (1980) (46) – az egész szöveg.

Európa Tanács – Nyelvi Charta, 14.b/ cikkely: „A felek kötelezik magukat: a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekében megkönnyítik és / vagy támogatják a határokon túli együttműködést, különösen annak a területnek a regionális vagy helyi szervei közötti együttműködést, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.”

Európa Tanács – Keretegyezmény, 18. cikkely, 2. bekezdés: „Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés ösztönzésére.”

2.5. Információhoz való jog

2.5.1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van az információ terjesztésére saját anyanyelvükön (a kisebbség nyelvén) és kicserélni az információt a nyomtatott és audiovizuális tömegtájékoztatási eszközökön keresztül mind az államhatáron belül, mind azon túl.

Kodifikálva:

ENSZ – Nemzetközi egyezmény 19. cikkely, 2. bekezdés: „Minden embernek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magába foglalja a jogot, hogy keressen,

kapjon és terjesszen bármilyen információt és eszmét függetlenül az államhatároktól, szóbelileg, írásban a sajtó, vagy művészi formák segítségével, esetleg más módon, saját belátása szerint.”

Európa Tanács – Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről (1950), 10. cikkely, 1. bekezdés: „Minden embernek joga van, hogy szabadon kifejtse nézeteit. Ez a jog magába foglalja, hogy szabadon ragaszkodjék nézeteihez, kapjon és terjeszthessen információt és eszméket az állam beavatkozása nélkül és a határoktól függetlenül.”

A EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 32,5. cikkely: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van az információterjesztéshez, az információhoz jutáshoz és az információcseréhez anyanyelvükön.”

2.5.2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy egyenjogú alapon hozzáférjenek az állami vagy egyéb társadalmi tömegtájékoztatási eszközökhöz, úgyszintén joguk van a saját kommunikációs eszközeikhez és a megfelelő állami finanszírozáshoz.

Kodifikálva:

Európa Tanács – Nyelvi Charta, 11. cikkely, 1. rész: „A felek kötelezik magukat, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek használói számára, azon területek határain belül, ahol ezeket a nyelveket használják... a.) Megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a rádió- és tévészervezetek műsoraikat regionális nyelveken, vagy a kisebbségek nyelvén sugározzák.”

2.5.3. A nemzeti kisebbségek joga az információra előirányozza úgyszintén a jogot azon külföldi országok rádió- és tévéadásainak vételére, amelyek az adott nemzeti kisebbség nyelvén sugároznak.

Kodifikálva:

Európa Tanács – Nyelvi Charta, 11. cikkely, 2. rész: „A felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos, vagy hasonló nyelven sugárzott rádió- és televízióadások közvetlen vételének szabadságát és nem támasztanak akadályt a szomszédos országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak továbbsugárzása elé.”

2.6. Jog az az állami és társadalmi szolgálatból való arányos részesülésre

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken ezeknek a személyeknek joguk van arra, hogy figyelembe vegyék őket az állami szolgálatba való felvételnél, a szolgálati előrelépésnél, az összlakossághoz való részarányuknak megfelelően. Állami szolgálaton ez esetben az államigazgatást, a jogi szerveket, valamint az összes más állami és társadalmi intézményt és hivatalt értik, amelyek a közösségi célokat szolgálják, jogi formájuktól függetlenül.

Kodifikálva:

ENSZ – Nemzetközi Egyezségokmány, 25. c/ cikkely: „Minden állampolgárnak mindennemű diszkrimináció és alaptalan korlátozás nélkül jogában áll az egyenlőség általános feltételei alapján közhivatalnoki tisztséget viselni.”

2.7. Jog a határozatok elfogadásában való részvételhez – a politikai képviselőkhöz való jog

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van teljes jogegyenlőség alapján részt venni az állam- és közügyek intézésében, többek között azon kérdések megoldásában, amelyek az általuk lakott területeket, vagy az ő érdekszférájukat érintik. Jogaikat érvényesíthetik közvetlenül, vagy a demokratikus úton megválasztott képviselők révén. Ez a jog előírja: állampolgári és politikai jogaik érvényesítését saját politikai pártjaik révén; legalább egy képviselői mandátum megszerzését a kisebbség aránylag kis létszáma mellett; választókeretek kialakítását egy tömbben élőség területén; a konzultatív szervek kisebbségeket érintő munkájában való részvételt.

Kodifikálva:

Az ENSZ Nyilatkozata, 2. cikkely, 3. bekezdés: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és adott esetben a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a településekre, amelyeken élnek.”

EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 35. cikkely, 1. bekezdés. „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt.”

Európa Tanács – Az 1201-es Ajánlások, 6. cikkely: „Minden, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személynek joga lesz saját szervezetet létrehozni, beleértve a politikai pártokat is.”

Európa Tanács – Keretegyezmény, 15. cikkely: „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösen az őket érintőekben – való részvételhez szükségesek.”

A felsorolt iratok célja: e jogok lényegének tisztázása, az állam optimális igazgatása különböző koncepciói és konkrét mechanizmusai ajánlásának, biztosítva a kisebbségek hatékony részvételét e folyamatban min országos, mind regionális és helyi szinten.

A dokumentum címe a svéd város nevéből ered, ahol sor került a szakértők zárótárgybeszámójára, melyet az Ajánlások szövege végleges egyeztetésének szenteltek. A kisebbségek oktatási jogaira vonatkozó Hágai ajánlások (1996) és a nemzeti kisebbségek nyelvi jogaira vonatkozó Oszlói ajánlásokhoz hasonlóan a Lundi ajánlások az EBESZ nemzeti kisebbségi Főbiztosa kezdeményezésére és segítségével lettek előkészítve egy nemzetközileg elismert, független szakértői csoport által, amelyet az Etnikumközi Kapcsolatok Alapja és az Emberi Jogok és a Humanitárius Jogok Raul Vallenberg Intézete hozott létre. A Lundi, akárcsak a többi ajánlás rendeltetése, hogy ösztönözze és megkönnyítse azon törvényi és egyéb határozatok elfogadását az államok által, amelyek a feszültség enyhítését szolgálják a nemzeti kisebbségek viszonyában. Az Ajánlások célja megkönnyíteni a kisebbségek bevonását az országos ügyekbe, létrehozva emellett számukra a feltételeket eredetiségük és sajátosságaik megőrzéséhez, elősegítve

ez által az állam megfelelő igazgatását és egységét. A dokumentum 24 ajánlásból áll, amelyek négy fejezetre oszlanak, és az általános elveknek megfelelően a határozatok elfogadásában való részvételnek, az önkormányzatnak és a kisebbségek a közéletben való részvétele hatékony formáit biztosító intézkedéseknek vannak szentelve. A Lundi ajánlások konceptuális tekintetben két fő vonal szerint épülnek fel: a kisebbségek részvétele az államigazgatásban egészében véve; önkormányzatiságuk az egyes helyi és belső jellegű kérdésekben. Az Ajánlásokat az 1. fejezetben kifejtett általános elveknek megfelelően kell magyarázni. Az ajánlások mindegyikének részletesebb magyarázata megtalálható a Magyarázó jegyzékben, ahol konkrét utalások történnek a megfelelő nemzetközi normákra.

Az általános elvek kifejtése érdekében a dokumentum első fejezetében ki van hangsúlyozva, hogy a kisebbségek hatékony részvétele a társadalmi-politikai életben a békés demokratikus társadalom fontos összetevője; kihangsúlyozásra kerül, hogy az államok kötelessége tiszteletben tartani a nemzetközileg elismert emberi jogokat és a jog hegemoniáját, amely biztosítani fogja a polgári társadalom sokoldalú fejlődését a türelem, a béke és a felvirágzás légkörében.

A dokumentum II. fejezete – „A határozathozatalban való részvétel – a kisebbségek az államigazgatásban való részvétele lehetséges szféráinak és intézményeinek megfelelően négy alfejezetből tevődik össze.”

Az „A” alfejezet a központi államhatalom szintjének mechanizmusaira vonatkozik, hozzáférési lehetőséget biztosítva a kisebbségeknek a ráhatás reális eszközeihez – szükség esetén speciális mechanizmusok, többek között olyanok létrehozása útján, mint a képviselő különleges formáinak létrehozása a törvényhozó szervekben, speciális helyeket fenntartva a kisebbségek számára a parlamenti struktúrákban; hivatalos vagy nem hivatalos megegyezés alapján tisztségek biztosítása a kisebbségek képviselői számára a kormányban, a legfelső vagy az alkotmánybíróságban és más bírósági testületekben, valamint a legfelsőbb államhatalom más szerveiben; a kisebbségek ügyeivel foglalkozó speciális tisztségviselők kinevezése az egyes hivatalokban; a kisebbségek az állami szervek munkájába való bevonására irányuló különleges intézkedések, valamint a közigazgatás által a nemzetiségek nyelvén nyújtandó szolgáltatások.

A „B” alfejezetben ki van emelve a választási folyamat nagy jelentősége a nemzeti kisebbségek a politikai életben való részvétele feltételeinek a megteremtésében, beleértve a jogot a választott tisztségekbe történő, minden hátrányos megkülönböztetés nélküli jelöltetésre, úgyszintén a jogot egy adott közösséghez való tartozás jegyeit viselő politikai párt alakítására. Ki van hangsúlyozva, hogy a választási rendszernek meg kell teremtenie a feltételeket a kisebbségek képviselőinek a biztosításához és saját befolyásuk megvalósításához. E cél elérését a következő módon javasolják: a kisebbségek egy tömbben élésének esetén – egymandátumos választókörzet létrehozása útján, más esetekben – az arányos képviselő útján, a lélekszámnak megfelelő hely biztosítására (fenntartása) révén a képviselői szervekben; szükség esetén a kedvezményes szavazás egyes válfajainak, vagy a parlamentbe való bekerülés alacsonyabb küszöbének alkalmazása. A dokumentum megengedi a felsorolt módozatok kombiná-

cióinak az alkalmazását is, a választóköri határait azonban a nemzeti kisebbségek igazságos képviselője érdekeinek figyelembe vételével kell kijelölni.

A II. fejezet „C” alfejezete azon mechanizmusoknak van szentelve, amelyek a kisebbségek a közügyekben való részvételét hivatottak biztosítani regionális és helyi szinten, méghozzá ugyanazok a mechanizmusok vannak ajánlva, mint állami szinten, s olyan körülmények teremendők, hogy a regionális és helyi igazgatási szervek és a határozathozatal során általuk alkalmazott eljárások áttekinthetőek és érthetőek legyenek a lakosság számára és megkönnyítsék a kisebbségek részvételét a közügyek megoldásában.

A „D” alfejezet a konzultációs és tanácsadó szervek mint a kisebbségek hatékony képviselőinek és érdekei biztosításának egyik lehetséges eszköze – a hatalom és a kisebbség közötti párbeszéd csatornája – létrehozására és kompetenciájára vonatkozik. E szervek számára lehetővé kell tenni, hogy kérdéseket tegyenek fel a vezetőségnek; ajánlásokat készítsenek; törvény- és más javaslatokat dolgozzanak ki; figyelemmel kövessék a helyzet alakulását és kommentárokat fűzzenek a kormányok azon döntéseire, amelyek ilyen vagy olyan mértékben érintik a kisebbségek problémáit. Megállapítják: e szervek hatékony működése megköveteli, hogy elegendő anyagi erőforrást biztosítsanak számukra.

Az Ajánlások utolsó fejezete kihangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbségek a társadalmi-politikai életben való hatékony részvételéhez elengedhetetlen a konfliktusok megelőzése és a vitás kérdések megoldása bejárattott csatornáinak a megléte, többek között a vitás kérdések bírósági úton történő megoldásának a lehetősége, a nemzeti kisebbségek kérdéseivel foglalkozó ombudsman, vagy a kérelmek és panaszok áttekintésével foglalkozó különleges bizottság működése.

Ily módon a Lundi ajánlások nem csupán magyarázzák a nemzetközi egyezmények elveit és a fentiekben idézett normáit. Az Ajánlások az egyes államok pozitív tapasztalatai alapján a kisebbségek az államigazgatás folyamatában és a közéletben való részvétele biztosításának különféle útjait és eszközeit, illetve azok lehetséges variánsait javasolják. Mindez felhasználásra kerülhet az állami politika e szférában történő kialakításánál általában, többek között ezen elvek és normák a nemzeti törvényhozásba történő átültetésénél.

2. 8. A kisebbségek önkormányzathoz való joga – az autonómiához való jog

Mint fentebb már megállapítást nyert, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek, állampolgári és politikai jogaik és alapvető szabadságaik –, amelyek ugyanúgy megilletik őket, mint minden más személyt – védelme céljából, a többség jogtalan döntéseivel szembeni védelmük biztosítása érdekében, az állam területi egységének megőrzése mellett, valamint az állam és a régió lakosságában alkotott részarányuknak megfelelően joguk van a területi vagy kulturális autonómiához, valamint a helyi önkormányzathoz – a helyi autonómiához.

Kodifikálva:

EBESZ – Koppenhágai dokumentum, 35. cikkely, 2. bekezdés: „A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és

vallási identitásának védelme és annak feltételei megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek a célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.”

Európa Tanács – 1201-es Ajánlások. 11. cikkely: „Azokban a régiókban, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam jogrendszerével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.”

A Lundi ajánlások (1999) másik fő vonala a nemzeti kisebbségek a társadalmi-politikai életben való hatékony részvételével kapcsolatban, mint a fentiekben már megállapítást nyert, az egy tömbben élő nemzeti kisebbségek önkormányzata elveinek a feltárására és gyakorlati megvalósítása lehetséges variánsainak a javasolására, avagy belső nemzeti életük egyes kérdései megvilágítására irányulnak. Az Ajánlások III. fejezetének tételei teljes egészében a nemzeti kisebbségek önkormányzata kérdéseinek vannak szentelve és az I. fejezet általános elvein nyugodnak, az ilyen önkormányzatok intézményei működésének elengedhetetlen alkotmányos és jogi garanciái pedig a dokumentum VI. fejezetében vannak megállapítva.

A III. fejezet – „Önkormányzat” – szerkezetileg három alfejezetből tevődik össze: az általános rész, amely a kisebbségi önkormányzat létrehozása és működése általános elveinek van szentelve; az „A” és a „B” alfejezetek, amelyekben megmagyarázásra és megalapozásra kerül a kisebbségi önkormányzat exterritoriális mechanizmusai alkalmazásának célszerűsége, kibontakoznak az ilyen önkormányzatok szerveinek kompetenciái és meghatalmazásai.

A kisebbségek a társadalmi-politikai életben való tevőleges részvételének biztosítása érdekében a Lundi ajánlások – szükség szerint – egyaránt előírányozzák a nemzeti kisebbségek közösségei önkormányzata területi és nem területi mechanizmusainak alkalmazását. A hatalmi meghatalmazások elosztása az a fő elv, amelyre az önkormányzat ilyen formái épülnek. Sikeres működésük elengedhetetlen feltételének tekintendő, hogy a kisebbségek elismerjék az egységes központosított döntések szükségességét egyes kérdésekben, a kormányok pedig elismerjék a jogok átadásának jogszerűségét és célszerűségét a más kérdésekben a kisebbségi önkormányzatok szervei által való döntéshozatalhoz. Ez pedig azt jelenti, hogy az államigazgatás egyes funkcióit kizárólag az államhatalom szervei gyakorolják, másokat kizárólag az önkormányzat szervei, egyeseket pedig, a törvénynek megfelelően, e szervek közösen gyakorolnak. E hatalmi funkciók elosztásánál, az egyes kisebbségek és ugyanazon államon belüli helyzetétől függően megengedhető az asszimmetrikusság.

A következő fontos elv, amelyre mind a területi, mind az exterritoriális önkormányzati formáknak épülniük kell, az a demokratizmusuk, ami megköveteli az önkormányzati szervek létrehozása demokratikus eljárásainak a betartását, közvetlen, általános (a közösség tagjai számára), titkos választások útján. Mivel az önkormányzati szervek kialakításának csupán ez az eljárása biztosít nekik lehetőséget egyrészt arra, hogy

legitim módon, valóságosan képviseljék közösségüket, másrészt felelősséggel teljesítsék a törvény által nekik delegált állami funkciókat. És ami nem kevésbé fontos, az ilyen mechanizmusok működésének biztosításához az államnak megfelelő támogatást kell nyújtania.

Az Ajánlások tartalmazzák azon funkciók felsorolását, amelyek hagyományosan egyik vagy másik szervhez tartoznak. Így a központi hatalmi szervek hatáskörébe tartoznak a honvédelem és a külkapcsolatok, a migrációs és a vámrendszer, a makrogazdaság, valamint a pénzügyi és hitelpolitika kérdései. Az egyéb funkciók – köztük a dokumentumban felsorolt kérdések az oktatás, a kultúra, a kisebbségek nyelvének használata és vallásának gyakorlása – tartozhatnak az önkormányzati szervek hatáskörébe. A dokumentum külön ki van hangsúlyozva (18. ajánlás) a személyek és csoportok azon joga, hogy saját belátásuk szerint állapítsák meg és használják családnevüket és a megnevezéseket, úgyszintén azon joguk, hogy a hivatalos szervek elismerjék ezeket a családneveket és megnevezéseket, valamint a kisebbségek joga saját jelképeik és kulturális önkifejezésük más formái meghatározására és használatára. Ugyanezen ajánlás figyelmeztetést tartalmaz a nemzeti kisebbségi autonómiák szervei azon meghatalmazásai korlátozását illetően, amelyek a tanintézetek tanterveinek összeállítására vonatkoznak, mivel az oktatási szféra szabványainak a kialakításáért az államhatalmi szervek viselik a felelősséget, ezért az illető kisebbségek nyelve és kultúrája, vagy mind az első, mind a második oktatása számára a kisebbségi szervek határozhatják meg a tantervek tartalmát.

A területiális mechanizmusok bevezetését – helyi és/vagy regionális autonómiák, a dokumentum III. fejezete „B” alfejezet, 19., 20., 21. Ajánlások / – a már ismert állami területigazgatási mechanizmusok alapján javasolják megvalósítani. Az Ajánlásokhoz csatolt magyarázó jegyzék megállapítja, hogy az európai országokra jellemző a meghatalmazások átadására és a kedvezményezettség elve megvalósítására irányuló általános tendencia, miszerint a döntéseket azon szervezetekben hozzák meg, amelyeket azok közvetlenül érintenek. Ugyanott idézve van a Helyi önkormányzatok európai chartája 4. cikkelyének 3. része által előírányzott normatíva tétele (49), amelyben a kedvezményezettség elve a nemzetközi egyezmény normájában ölt testet, amely leszögezi: „A municipális funkciókat általában nagyrészt azok a szervek gyakorolják, amelyek a legszorosabb kapcsolatban vannak az állampolgárokkal. Más szervet egyik vagy másik feladattal felruházva, feltétlenül figyelembe kell venni a feladat terjedelmét és jellegét, valamint a hatékonyság és a gazdaságosság elérésének követelményeit.

A területi önkormányzat elősegítheti az állam egységének megőrzését és ezzel egyidőben növelheti a kisebbségek részvételét azokon az igazgatási szinteken, amelyek megfelelnek a lakosság összlétszámában meglévő részarányuknak. E feladatok megoldhatók föderatív berendezkedés, vagy autonóm képződmények útján unitáris államok vagy föderációk keretében. Lehetséges úgyszintén egyes közigazgatások létezése is. Amint a 15. ajánlás megállapítja, e képződményeknek nem kell feltétlenül egyneműeknek lenniük az egész ország területén. A Magyarázó jegyzék szerint azok az igényeknek és a kifejezésre juttatott kívánalmaknak megfelelően variálhatók.

A 20. ajánlás előírja, hogy a helyi, regionális vagy autonóm közigazgatások megfelelő szervei, amelyek a konkrét nemzeti kisebbségek történelmi és területi sajátosságainak figyelembe vételével jöttek létre, a szóban forgó kisebbségek problémáira való hatékonyabb reagálás érdekében a funkciók egész sorát vállalhatják magukra, köztük olyanokat, amelyek az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat, a környezetvédelem, a helyi tervezés, a természeti erőforrások kihasználása, a helyi jogvédő tevékenység, valamint a lakás- és kommunális gazdaság, az egészségvédelem és a szociális szolgáltatások más válfajai szféráira terjednek ki. Az adózás, az igazságszolgáltatás, a turizmus és a közlekedés fejlesztése szféráit érintő funkciók gyakorlását a központi és a regionális hatalom által közösen ajánlják.

A IV. fejezet – „Garanciák” – az ideiglenes és szakaszos mechanizmusok alkalmazásának a lehetőségét tekinti át, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek a közügyekben való részvétele új formáinak engedélyezését és fejlesztését (22. ajánlás), ugyanakkor kihangsúlyozásra kerül, hogy az önkormányzati mechanizmusokat a törvénynek kell megállapítania és felülvizsgálatuk rendjének általában különbözőnek kell lenniük azoktól, amelyeket a szokásos törvényeknél alkalmaznak. (22. Ajánlás). Ajánlva van azon szabályok megállapítása, melyek szerint a törvényes rendnek megfelelően alapított önkormányzatok mechanizmusainak módosításai a megfelelő törvényhozó szervek minősített szótöbbségű jóváhagyását igénylik, ezzel pótgaranciákat nyújtva tevékenységük stabilitásához. A konfliktusok és a viták kirobbanásának megelőzése fő mechanizmusának a bírósági fórumokhoz a törvényi vagy közigazgatási döntésekkel szemben benyújtott panaszok megtárgyalásának kell lennie.

Ily módon a dokumentum megállapítja, hogy az autonómiák (territoriális és extritóriális autonómiák) hatalmi szerveinek reális meghatalmazásokkal kell rendelkezniük a döntéshozatalhoz törvényhozási, végrehajtói és bírósági szinten egyaránt. Az államigazgatási meghatalmazások feloszthatók a központi, a regionális, a helyi és az extritóriális igazgatási szervek között, s e felosztás megtörténhet a különböző szintű igazgatási szervek funkcionális jellege szerint is. E dokumentum jelentősége, amellett, hogy az adott országok politikai vezetése és törvényhozói számára útmutatóként szolgálhat a nemzeti kisebbségek jogvédelme kérdéseinek a megoldásánál, abban rejlik, hogy nemzetközi dokumentum szintjén először vannak benne összegezve és rendszerezve a nemzetközi gyakorlatban és az egyes államok gyakorlatában az etnikai problémák megoldásában az autonómia különféle formációi és mechanizmusai alkalmazása során szerzett tapasztalatok. A dokumentum természetesen kizárólag ajánlás-jellegű, de az a tény, hogy az EBESZ égisze alatt és az EBESZ kisebbségi Főbiztosának megrendelésére készült, olyan szerzői kollektíva közreműködésével, melynek nemzetközi szintű vezető szakértők voltak a tagjai, feljogosít bennünket annak az állítására, miszerint a Lundi ajánlások megjelenésével az azon kérdés körüli vitát, hogy az autonómiára való jog a nemzeti kisebbségek jogának tekintendő-e, befejezettek kell tekinteni. Az Ajánlások pozitív választ adnak erre a kérdésre jogi, ezen belül nemzetközi-jogi megalapozását adják ennek az állításnak, közérthető formában magyarázatát, kifejtését adják a nemzeti kisebbségek autonómiája fogalmának.

A nemzeti kisebbségek jogainak fenti felsorolása, amelyet az E.S.C.O.R. Egyezmény-tervezetéhez közeli szövegszerkesztésben közöltünk, nem tekinthető kimerítőnek. Egyebek között megjegyezhető, hogy a dokumentum szerzői nem szenteltek kellő figyelmet az alapvető jogok egyik legfontosabbikának – minden egyes személy azon jogának, hogy szabadon dönthessen arról, nemzeti kisebbséghez tartozó személynek tartja-e magát, avagy nem, s e döntésből, vagy az azzal kapcsolatos jog megvalósításából az ilyen személynek nem származhat hátránya (Keretegyezmény, 3. cikkely. 1. bekezdés) Hiszen az egyéb kisebbségi jogok megvalósítására irányuló minden más igény e jog meglétének a származéka.

A kisebbségi jogok (a legfontosabbak) a nemzeti törvényhozás egyes dokumentumaiban és Ukrajna egyes nemzetközi szerződéseiben való törvénybefoglaltsági szintjének illusztrálása céljából lett kidolgozva és előkészítve az idevágó összehasonlító táblázat (lásd. a „B., mellékletet).

A nemzeti kisebbségek jogainak a fentiekben közölt felsorolásából úgyszintén hiányzik: a kisebbségek joga saját vallásuk vagy hitbéli meggyőződésük gyakorlására, avagy vallási intézmények, szervezetek és szövetségek létrehozására; a jog a saját nemzeti jelképeik szabad használatára; a jog történelmi emlékeik védelmére stb. De ez természetes is, hiszen a jogok kimerítő felsorolására nem képes egyetlen dokumentum sem.

Amint az elvégzett elemzés tanúsítja, a nemzeti kisebbségek jogvédelmének kérdéseit közvetlenül vagy közvetve érintik azon nemzetközi-jogi dokumentumok is, amelyekben a jelen tanulmány tárgyát képező, az emberi jogok védelmére irányuló konkrét normákat találunk. Az ENSZ a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata (1992) és az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye (1995) komplex, rendszerező, univerzális és regionális szintű nemzetközi jogszabály, amelyeket teljes egészében a kisebbségek nemzetközi védelmének szenteltek. Ezekben a dokumentumokban visszatükröződnek a vezető jogelvek és a korszerű megközelítések, a problémák e köre megoldásának konkrét módszerei és eszközei kerülnek ajánlásra.

Ami a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartáját (1992) illeti, az manapság az egyetlen többoldalú nemzetközi szerződés, amelyet teljes egészében a jogi normák nemzeti szinten történő szabályozásának és alkalmazásának szenteltek a kisebbségek jogvédelmének egyik kulcsfontosságú irányában, a nyelvi szférában. Úgyszintén vonatkozik ez a nemzetközi ellenőrzés kérdéseire is.

A nemzeti kisebbségek jogainak a nemzetközi szervezetek szintjén történő kodifikációja és rendszerezése szférájában zajló folyamatok fejlődése jelenlegi szakaszának jellemző jellegzetességének tekintendő a „puha jog” nemzetközi jogszabályaihoz tartozó jelentős számú, ajánlás-jellegű dokumentum kidolgozása és jóváhagyása. Ezek közé sorolhatók többek között az ENSZ szerveinek és intézményeinek egyes munkadokumentumai, az Európa Tanács szerveinek ajánlásai és határozatai, az EBESZ Hágai, Oszlói és Lundi ajánlásai, amelyek a következőkre irányulnak: a kisebbségek egyes jogai tartalmának és lényegének általánosan elfogadott módon történő tisztázása és tolmácsolása; az egyes államok e szférában szerzett nemzetközi-jogi és nemzeti

tapasztalatainak az általánosítása; a nemzetközi-jogi elvek és normák az egyes államok nemzeti törvényhozásába és gyakorlati tevékenységébe történő átültetése konkrét eszközeinek és mechanizmusainak ajánlása.

Nyilvánvaló az a tény is, hogy a nemzeti kisebbségek egyes jogai a nemzetközi-jogi normák előírásai által különbözöképpen vannak rögzítve. A legalaposabban a nemzetközi dokumentumokban a nemzeti kisebbségek nyelvi és oktatási jogai vannak körülírva, s a társadalmi kapcsolatok e területén hárulnak az államokra a legáltalmasabb és legkonkrétabb kötelezettségek. Nemzetközi-jogi érvekkel a kisebbségek azon jogai vannak alátámasztva, amelyek a kizárólag politikai jogokhoz tartoznak, köztük a képviselőre és az autonómiára való jog. Ez számos ország kormányának az e kérdésekkel kapcsolatban a belső helyzetükből eredő bizonyos félelmeivel magyarázható, s megnehezíti és bonyolítja a kompromisszumok vagy a konszenzus megtalálásának folyamatát, melyek elengedhetetlenek a nemzetközi szervezetek szintjén történő döntések meghozatalához.

2. 5. A kisebbségi jogok betartásának a nemzetközi szervezetek általi ellenőrzése és az államok felelőssége e téren viselt kötelezettségeik megszegéséért

Az említett és más nemzetközi dokumentumokban, amint már kihangsúlyoztuk, a kisebbségek jogainak védelmét az emberi jogok nemzetközi-jogi védelmének elválaszthatatlan részeként, a stabilitás, a demokrácia és a béke a kontinensen való biztosítása rendszerének lényegbevágóan fontos elemeként, a nemzetközi együttműködés egyik fontos irányaként tárgyalják. Ezért a nemzetközi szervezetek jelentős figyelmet szentelnek az adott jogok realizálása intézményi és processzuális garanciái biztosításának mind a nemzetközi szerződésekben részes országok szintjén, mind maguknak a nemzetközi szervezeteknek a szintjén.

A nemzetközi szerződések tehát nem csupán meghatározzák az államok megfelelő kötelezettségeit, hanem ami még fontosabb, különleges mechanizmusokat és eljárásokat tartalmaznak, hogy biztosítsák a szerződésekben érintett államok kötelezettségeinek a teljesítését: a panaszok bírósági vagy kvázi-bírósági kivizsgálásának eljárását, a jelentéstételek rendszerét, a megelőző ellenőrzés mechanizmusát stb. Amint már megállapítottuk, a nemzetközi ellenőrzés intézményei – amelyek feladata az államok kötelezettségei teljesítésének a figyelemmel követése (nem teljesítés, vagy nem megfelelő teljesítés esetén a vétkesség megállapítása) – eléggé bonyolult rendszerek a nemzetközi szervezetek testületében. És ebből eredően az ilyen vétségek miatti szankciók megtételére nem operatíván, rendszerint közvetett módon kerül sor.

Tekintsük át az ilyen nemzetközi jogszabályok – amelyek ellenőrzési rendszere Ukrajnára is kiterjed – szerkezetét, irányultságát és működésének elveit.

Az ENSZ számos nemzetközi intézmény közül az országoknak az emberi jogok és szabadságok védelmével kapcsolatos kötelezettségei teljesítése ellenőrzésére hivatottak közé, valamint az olyanokhoz, amelyek ilyen vagy olyan mértékben a nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének szféráját érintik, sorolható: az emberi jogok ösztönzésével és védelmével foglalkozó Albizottság (1999-ig a kisebbségek hátrányos

megkülönböztetésével foglalkozó Albizottság), amely az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Emberi Jogi Bizottságának kiegészítő szerve (a továbbiakban – Albizottság), amelyet 1947-ben az Emberi Jogi Bizottság első ülészakán alapítottak, a következő céllal:

„a) tanulmányokat végezni, többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján ajánlásokat tenni az Emberi Jogi Bizottságnak az alapvető emberi jogokkal és szabadságjogokkal szembeni bárminemű hátrányos megkülönböztetés elkerülése, valamint a faji, nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek védelme érdekében;

b) bármilyen más feladat teljesítése, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács, avagy az Emberi Jogi Bizottság ruházhat rá.”

Az Albizottság kezdetben 12 tagból állt, de létszáma idővel fokozatosan nőtt, s ma már 24 tagja van, akiket az Emberi Jogi Bizottság választ meg négy évre. Az Albizottság tagjai az ENSZ-tagállamok által javasolt szakértők közül kerülnek megválasztásra, a következő földrajzi megoszlás szerint: 6 tag az afrikai országok, 5 – az ázsiai országok, 5 – a latin-amerikai országok, 9 – az európai és más országok részéről. Bár a tagok az államok javaslatai alapján kerülnek megválasztásra, az Albizottság munkájában a saját személyük minőségében vesznek részt. Amennyiben az Albizottság valamennyi tagjának részben vagy teljesen nincs módjában részt venni az Albizottság munkájában, kormányának beleegyezésével és a Főtitkárral való konzultációt követően kinevezheti saját helyettesét, akinek ugyanolyan státusa lesz, mint neki magának.

Az Albizottság minden évben négyhetes ülészakákat tart, s az E.S.C.O.R. funkcionális bizottságainak Eljárási szabályzata értelmében működik. Az ülészakok munkájában az Albizottság tagjai vagy helyetteseik, a kormányok által kinevezett megfigyelők, valamint az ENSZ szakosított intézményeinek, illetve szerveinek, s az E.S.C.O.R. mellett tanácsadói státussal rendelkező nemzetközi szervezetek képviselői vesznek részt. Meghívhatók a nemzeti-felszabadító mozgalmak, nemzetközi és más nem kormány szintű szervezetek képviselői, akik érdekeltek a napirenden szereplő kérdésekben.

Az Albizottság munkacsoportokat hozhat létre. Ilyen munkacsoport, amely a nemzeti kisebbségeket érintő kérdéseket hivatott áttekinteni, a Kisebbségi munkacsoport, amely minden évben megtartja az üléseit. E munkacsoport tanulmányokat végez, az államok és a nem kormány szintű szervezetek részvételével adatbázisokat hoz létre, elemzi és rendszerezi az etnikai problémák megoldásának pozitív és negatív tapasztalatait egyaránt, megszervezi a szakértők értekezleteit, ajánlásokat készít elő az Albizottság számára stb. (a Munkacsoport tevékenységéről részletesebben az 1.2. alfejezetben volt szó.)

Az egyes kérdések gyorsított és mélyebb tanulmányozása érdekében az Albizottságnak joga van bevonni egyes előadókat. Egyes kérdésekben, beleértve azokat, amelyek saját funkcióinak teljesítésével kapcsolatosak, az Albizottság saját határozatokat fogad el és döntéseket hoz. Más kérdésekkel kapcsolatban határozat- és döntéstervezeteket dolgoz ki az Emberi Jogi Bizottság és az E.S.C.O.R. elé terjesztés céljából. Az Albizottság minden egyes ülészakáról beszámolót terjeszt az Emberi Jogi Bizottság elé. Az E.S.C.O.R. 1503. határozatának (1970) értelmében az Albizottság meghatalmazá-

saihoz tartozik azon helyzetjelentések tanulmányozása, amelyek az emberi jogok az egyes országokban történő rendszeres megsértéséről szólnak, valamint javaslatok előterjesztése a minden egyes konkrét esetben foganatosítandó intézkedésekkel kapcsolatban.

Az Albizottság munkájának eredményeihez kell sorolni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 27. cikkelyének normatív szövegét. Az Albizottság kezdeményezésére jött létre a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak Nyilatkozata tervezetének előkészítésével foglalkozó munkacsoport. Az Albizottság tervezetének előkészítésével foglalkozó munkacsoport. Az Albizottság és alegységei az emberi jogok megsértésével kapcsolatos több mint félmillió panaszt, valamint a kormányok több százezer válaszát vizsgálták meg. Az Albizottság tagjai és a testület megbízásából tevékenykedő egyes szakértők, számos tanulmányt készítettek a kisebbségek nemzetközi-jogi védelme tökéletesítésének általános elméleti aspektusaiban, többek között a kisebbségek fogalmának objektív tudományos kritériuma meghatározásának vonatkozásában. Az Albizottság határozatai és ajánlásai publikálásának és megvitatásának eredményeként a bennük megvilágított problémák a nemzetközi közösség figyelmének középpontjába kerülnek, maguk a dokumentumok pedig irányadóvá válnak az ENSZ más alegységei, a regionális szintű nemzetközi szervezetek és az egyes országok számára – egyes esetekben az államok kormányaira gyakorolt nyomás eszközeiként, az említett jogsértések kiküszöbölése céljából.(50)

Tekintettel a funkciók és feladatok körének nagyléptékűségére, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága többnyire csak azokat a kérdéseket tekinti át, amelyek fenyegethetik a békét, bizonyos csoportok esetében népiirtáshoz vezethetnek, menekültek tömeges helyváltztatását idézhetik elő. Tehát olyan helyzetekről van szó, amelyek sok embert fenyegetnek hosszú időn át.

Az emberi jogok védelme ellenőrzésének a konkrétabb mechanizmusait, amelyek többek között a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét is érintik, az ENSZ külön egyezményei irányozzák elő. Így például a népiirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezmény (1948) (51) előirányozza azok tételei realizálásának hatékony mechanizmusát. Az Egyezmény IV. cikkelyének értelmében a népiirtást, vagy a III. cikkelyben felsorolt más cselekmények bármelyikét elkövető személyek büntetés alá esnek, függetlenül attól, hogy az alkotmánynak megfelelően állami vezetők, hivatalos vagy magánszemélyek. A kiadatás szempontjából a népiirtás nem tekintendő politikai bűncselekménynek. Az ilyen esetekben az államok a kiadatást hazai jogszabályaiknak és hatályos szerződéseiknek megfelelően kötelesek végezni (VII. cikkely). Az Egyezmény VI. cikkelye leszögezi, hogy a népiirtás elkövetésével vádolt személyek felett azon állam illetékes bírósága ítélezik, amelynek a területén e cselekményt elkövették, vagy olyan nemzetközi bíróság, amelynek joghatóságát az Egyezményben érintett felek magukra nézve elismerik.

*E dokumentum 27. cikkelye tanúsítja: „Az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási, vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják.”

Az Egyezmény tételei gyakorlati alkalmazásának példaként szolgálhat a Hágai Nemzetközi Törvényszék tevékenysége, amely az egykori jugoszláv tagköztársaságok területén az etnikumközi konfliktusok idején elkövetett bűncselekmények felderítésére irányul, beleértve a tömeggyilkosságokban való részességgel vádolt személyek felkutatását és a nemzetközi bíróságnak való kiadatását. Ez a felelősség azonban sokkal inkább e személyek nemzetközi bűnügyi felelősségének szférájába tartozik, mintsem az államok felelősségéhez.

A vezető szerep az államok a nemzeti kisebbségek jogainak betartására vonatkozó kötelezettségei teljesítésének ellenőrzése terén európai (regionális) szinten az Európa Tanácsé. E tekintélyes nemzetközi szervezet egyes egyezményei révén olyan különleges ellenőrzési intézmények jöttek létre, amelyeknek meghatalmazásuk van felügyeletet gyakorolni afölött, hogyan tartják be a kontinensen az államok az ebben a szférában vállalt kötelezettségeiket. Ezek az intézmények bizonyos mértékig autonómok, ugyanakkor az Európa Tanács azon egységes ellenőrzési rendszerének (megfigyelés, monitoring) részei is, amely gyakorlatilag két alrendszerből áll.

1. A speciálisan a kisebbségek jogvédelmének céljából létrehozott rendszer a következők tevékenységét foglalja magába:

a) az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos tevékenységét;

b) az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló tevékenységét, különös tekintettel a tagországok azon kötelezettségei teljesítésének az ellenőrzésére, amelyeket azok a szervezetbe való belépésükkor vállaltak;

c) a helyi és regionális európai hatalmak kongresszusának a nemzeti kisebbségek javára kifejtett tevékenységét.

2. Az Európa Tanács általános ellenőrzési rendszere, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény azon részének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos, ami felhasználható a kisebbségek védelmére.

Próbáljuk meg tömören jellemezni ezen alrendszerek mindegyikét, a nemzeti kisebbségek jogvédelmének biztosításában és az államok e jogok megsértéséért viselt felelőssége megállapításában játszott konkrét szerepükre irányítva a figyelmet.

Miniszteri Bizottság – az Európa Tanács két fő szervének egyike, amely alapokmányába foglalt meghatalmazásainak (52) megfelelően, a Parlamenti Közgyűlés ajánlására vagy saját kezdeményezésére megvizsgálja az Európa Tanács céljainak elérésére irányuló intézkedéseket, nevezetesen a kormányok által a szóban forgó szervezet alapokmányi és többoldalú dokumentumai által szabályozott kérdések megoldásával kapcsolatos egységes politikájának a megvalósítását. Az említett intézkedések viselhetik az ajánlások formáját, amelyek teljesítésének menetéről, a kormányok kötelesek tájékoztatást adni. Ez az alapokmányi meghatalmazás, valamint a Miniszteri Bizottság joga tanácsadó és szakértői bizottságok felállítására úgy kerülnek alkalmazásra, mint az államok kötelezettségei teljesítésének ellenőrzése mechanizmusának alapvető elemei, többek között a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartáját (1992) (53) és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményt (1995), illetően.

Tekintsük át a Nyelvi Charta teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatos szervek rendszerét és működésük mechanizmusát. A Chartának az Európa Tanács, a részes államok és a széles közvélemény részéről történő alkalmazása folyamatos ellenőrzésének lehetővé tétele érdekében a Charta előírja a felek periodikus beszámolóinak rendszerét a saját tételi megvalósítására fogantatott intézkedésekről. A beszámolók háromévente egyszer nyújtandók be, az első beszámoló azonban, amely a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetét rajzolja meg abban az időpontban, amikor a Charta egyik vagy másik országban hatályba lép, a dátumot követően egy év múlva kerül benyújtásra. A Charta realizálása folyamatos ellenőrzésének rendszere hatékonyságának biztosítása céljából a dokumentum szakértői bizottság felállítását irányozza elő az országok által benyújtott beszámolók tanulmányozására. A szakértő bizottsághoz fordulhatnak úgyszintén azon szervek és szövetségek is, amelyek a Charta alkalmazásával kapcsolatos pótinformációt kívánnak benyújtani, vagy valamely konkrét helyzetet akarnak jellemezni. A Charta Magyarországi jegyzéke (127–132. pontok) megállapítja, hogy a Szakértői Bizottságnak joga van ellenőrizni azon információk hitelességét, amelyeket az érdekelt államok nyújtottak be, s magyarázatot vagy pótinformációt követelni tőlük kötelezettségeik teljesítését illetően. A beszámolók és az ellenőrzések eredményei publikálásra kerülhetnek. A fentiekben említett ellenőrző tevékenység alapján a Miniszteri Bizottság megfelelő ajánlásokat fogad el, az Európa Tanács főtitkára pedig kétévi beszámoló jelentést terjeszt a Parlamenti Közgyűlés elé a Charta alkalmazásáról.

A Nyelvi Charta 15–17. cikkelyének értelmében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a következő meghatalmazásokkal van felruházva: 6 éves időtartamra kinevezi a szakértői bizottság tagjait, meghatározza azon periodikus beszámolók formátumát, amelyeket a Felek az Európa Tanács főtitkárának nyújtanak be a vállalt kötelezettségeiknek megfelelően kifejtett politikájukról; áttekinti a szakértői bizottság tájékoztatóit a Felek periodikus beszámolóiról; ajánlásokat fogad el a Chartát aláírt egy vagy több Fél vonatkozásában; részt vesz az Európa Tanács főtitkárának a Charta alkalmazásáról szóló kétéves beszámolójának az előkészítésében.

A kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 24. cikkelye tételének értelmében a Miniszteri Bizottság felügyeletet gyakorol e dokumentumnak a Szerződött Felek általi teljesítése fölött. A Felek által a Keretegyezményben meghirdetett elvek megvalósítására tett intézkedései adekvát voltának meghatározásában a Miniszteri Bizottságnak a tanácsadó bizottság nyújt segítséget, melynek tagjai elismert szak tekintélyek a kisebbségvédelem területén. (26.c.)

A tanácsadó bizottság tagjait a Miniszteri Bizottság választja meg a valamennyi Szerződő Fél által ajánlott jelöltek közül, nem több mint 18 személyes összetételben, négyéves időszakra. A tanácsadó bizottság tagjainak megválasztása a Felektől beérkező ajánlások sorrendjében történik. A megválasztott személyek automatikusan a tanácsadó bizottság tagjává válnak mindaddig a pillanatig, amíg létszámuk el nem éri a tizennyolcat. Ezután sorsolásos alapon, működésbe lép a rotációs rendszer. A „nem tényleges” tagok szerepe a bizottság munkájában az azon kérdések megvitatásában – tanácskozási joggal – való részvételre korlátozódik, amelyek az őket delegáló országokat érintik.

Az ellenőrzés a következőképpen valósul meg. A Felek mindegyike periodikus alapon teljes információt küld az Európa Tanács főtitkárának azon törvényhozási és más intézkedésekről, amelyeket a Keretegyezményben meghirdetett elvek megvalósítása érdekében fogantatosított. Ilyen információ beküldésére ötévente egyszer kerül sor, de az első az attól az időponttól számított egy éven belül küldendő be, amikortól a Keretegyezmény e Szerződött Fél számára hatályossá vált. A Miniszteri Bizottságnak joga van a Keretegyezmény teljesítésével kapcsolatban a Féltől bármilyen információt bekérni. Az ily módon beküldött információt a főtitkár elküldi a Miniszteri Bizottságnak, amely átadja azt áttekintésre a tanácsadó bizottságnak.

A tanácsadó bizottság kivétel nélkül megvizsgál minden olyan információt, amely ily módon érkezik be hozzá. Az áttekintés eredményei alapján a bizottság megfogalmazza a maga következtetéseit és ajánlásait. A megvizsgálás során a bizottságnak joga van felhasználni bármilyen forrásból származó bármilyen pótinformációt. A tanácsadó bizottság következtetéseit és ajánlásait a Miniszteri Bizottság hagyja jóvá, amelynek joga van kitűzni az ajánlások teljesítésének határidejét. A Felek által rendszeresen tájékoztatott Miniszteri Bizottság ellenőrzi ezen ajánlások teljesítésének a menetét, ha szükséges, a tanácsadó bizottság bevonásával.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának dokumentumai között figyelemre méltó a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak realizálásával foglalkozó 92-es (13) Ajánlás, amely megállapítja, hogy az államok nem mindig tartják be a nemzeti kisebbségekkel szembeni kötelezettségeiket, s e kötelezettségek általuk való betartása önmagában véve is e jogok biztosításához vezet. A dokumentum javasolja a meglévő eszközök kihasználását és olyan kiegészítő eszközök felkutatását, amelyek elősegítik az államok és a nemzeti kisebbségek között felmerülő vitás kérdések megoldását. (54)

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének különleges szerepe van a nemzeti kisebbségek jogvédelmi rendszerének a kiépítésében, s annak állandó napirenden tartásával hozzájárul mind a normaalkotási, mind a törvényalkotási gyakorlatban való további előrelépéshez a társadalmi kapcsolatok e szférájában. A Parlamenti Közgyűlés 1134-es (1990) és 1177-es (1992) Ajánlásainak megfelelően kidolgozásra kerültek és át lettek adva a Miniszteri Bizottságnak a 1201-es Ajánlások (1993) (55), amelyek az emberi jogok és alapvető szabadságjogok Európai Egyezményének Kiegészítő jegyzőkönyvének tervezetűl szolgáltak a nemzeti kisebbségek vonatkozásában.*

A Parlamenti Közgyűlés ellenőrző tevékenységét mindenekelőtt az Európa Tanács új tagállamai azon kötelezettségei teljesítésének helyzetére irányítja, amelyeket azok a nemzetközi szervezetbe való belépésükkor önként vállaltak. E kötelezettségek teljesítésének az ellenőrzése, kezdetben a 488-as Rendelkezés (1993) előirányozta eljárásnak megfelelően történt, amit később módosított az 508-as Határozat (1995). Jelenleg ezt az ellenőrzést a Parlamenti Közgyűlés nevében az 1115-ös Rendelkezés értelmében a Parlamenti Közgyűlés direkt e célból létrehozott Monitoring Bizottsága gyakorolja.

*Az ET PK 508-as Rendelkezése 7. pontjának értelmében a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az 1201-es Ajánlásokat (1993); az állandó tagságra pályázó államoknak magukra kell vállalniuk e kötelezettségeket. Ezen Ajánlások tiszteletben tartásának az ellenőrzése részét fogja képezni a Monitoring eljárásnak.

Összetételébe tartozik, tisztségéből kifolyólag, a Közgyűlés Politikai Bizottságának elnöke és Emberi Jogi Bizottságának elnöke, valamint 65 képviselő, akik arányosan képviselik a Közgyűlés pártfrakcióit.

Az ügyek állásának egy konkrét államon belüli megfigyelése (monitoring) lebonyolítására a Monitoring Bizottság tagjai közül két beszámoló ellenőrt („rapporteur”-t) nevez ki. Az ellenőrök e csoportjába bevonják a Parlamenti Közgyűlés azon országból való két képviselőjét is, amelyet ellenőriznek, méghozzá az egyiket a hatalmon lévő, a másikat az ellenzéki párt részéről.

A Monitoring Bizottság évente beszámol a Parlamenti Közgyűlésnek az Európa Tanács tagállamai kötelezettségteljesítésének általános helyzetéről, két évente egyszer pedig az ügyeknek az ellenőrzött államban való konkrét állásáról. Lényeges hiányosságok esetén, avagy a vállalt kötelezettségek teljesítése szándékának kapcsán felmerülő kétely megjelenítésénél a Monitoring Bizottság az ilyen országgal szemben szankciók alkalmazását javasolhatja a Parlamenti Közgyűlésnek.

Az Európa Tanács 1995. évi 508-as Rendelkezése az államok vállalt kötelezettségei tartós nem teljesítése esetére a szankciók következő rendszerét irányozza elő:

- 1). Megfelelő határozat és / vagy ajánlás elfogadása;
- 2). A nemzeti parlamenti küldöttségek meghatalmazása megerősítésének az elutasítása, avagy a már jóváhagyott meghatalmazások érvénytelennek nyilvánítása;
- 3). ajánlások elfogadása, melyekben az Európa Tanács Alapszabálya 8., 9. cikkelyeinek értelmében a Miniszteri Bizottságnak intézkedések foganatosítását javasolják a Tanácsban való képviseltségtől való ideiglenes megfosztás, vagy az ET-tagságtól való megfosztás formájában. (56)

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a legszigorúbb szankciók alkalmazását javasolta az Oroszországi Föderációval szemben az államhatalmi szervek által a Csecsen Autonóm Köztársaságban folytatott törvénytelen cselekedetek (olyanok, amelyek ellentmondanak az Európa Tanács Alapszabálya 3. cikkelyének) miatt.

A helyi és regionális európai hatalmak kongresszusának a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításával kapcsolatos problémák megoldása iránti hajlandóságát és érdekelttségét tanúsítja az a tény, hogy ez a regionális nemzetközi szervezet dolgozta ki a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartájának koncepcióját és szövegét.

Tekintettel arra, hogy a helyi és a regionális hatalmi szerveknek vezető szerepet kell játszaniuk a nyelv és a kultúra megőrzése és fejlesztése ügyében helyi és regionális szinten, a helyi és regionális európai hatalmak Kongresszusa elfogadta „A föderalizmusról, a regionalizmusról, a helyi autonómiáról és a kisebbségről” 52. számú Rendelkezést (1997), valamint „A területiális autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről” 43. számú Ajánlást (1998) (58).

Az Európa Tanács e szerkezeti egysége, állandó kapcsolatokat tartva fenn a helyi és a regionális önkormányzatok szerveinek szövetségeivel és más egyesüléseivel, a helyi demokráciák elveinek az európai országokban való megvalósulása kérdéseit tanulmányozva, ellenőrzést gyakorol ezen elvek és az államok azon kötelezettségeinek a betartása fölött, melyeket az utóbbiak az Európai helyi önkormányzati Chartához csatlakozva vállaltak. (59) Ellenőrzésre kerül mind az önkormányzat normatív-jogi

biztosításának helyzete, mind az államhatalmi szervek mindennapi gyakorlata az adott szférában. Az ellenőrzést a Kongresszus képviselői (küldöttei) végzik. Ha szükséges, a Kongresszus ajánlásokat fogad el az adott állam hatalmi szervei számára a feltárt hiányosságok kiküszöbölésével kapcsolatban.

Kétségtelen, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény az emberi jogok védelmének legtekintélyesebb és leghatékonyabb mechanizmusa, de a nemzeti kisebbségek jogvédelmét illető lehetőségei egyelőre elég korlátozottak. Ez mindenekelőtt azzal kapcsolatos, hogy a nemzeti kisebbségek jogai nem eléggé strukturáltak magában az egyezményben.

E dokumentum 14. cikkelye, tiltva a hátrányos megkülönböztetést, többek között a nyelvi és a nemzeti hovatartozás szerintit, nem biztosít autonóm védelmet – ez a deklaratív norma általában más normákon keresztül realizálódik, például a szabad véleménynyilvánításhoz, a békés szövetkezéshez, a jogi segítségnyújtáshoz való jogon keresztül.

Különösen ki kell hangsúlyozni az Emberi Jogok Európai Bírósága precedens-teremtő jogának értékességét a kisebbségek jogainak a hatalmi struktúrák törvénytelen cselekedeteivel szembeni védelme vonatkozásában. A jogvédelem általános, közvetett eszközein kívül, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény az Emberi Jogok Európai Bíróságán keresztül nyújt, talánunk bírósági precedenseket a kisebbségek konkrét jogainak védelmére is. Például a Bíróság 1968. évi Határozata a „belgiami nyelvi ügyben,, amely a francia nyelvű szülőknek a belga iskolarendszerre benyújtott panaszára vonatkozott. Az előbbi ugyanis az országot régiókra osztotta fel, amelyekben meg volt határozva az oktatás nyelve. A bíróság megállapította, hogy a régiók egynyelvűvé tételének egész rendszere, beleértve az iskoláztatás területét, az Egyezmény Első jegyzőkönyve 2. cikkelyének a megsértését jelenti, amely többek között garantálja a szülők azon jogának a tiszteletben tartását, hogy „saját vallási és világnézeti meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák az oktatást és a tanulást.” Ez a bírósági döntés lett az alapja a 1201-es Ajánlások 8. cikkelyének, melynek értelmében a nemzeti kisebbség minden képviselőjének „joga van megtanulni az anyanyelvét, és anyanyelvén történő oktatásban részesülni, a kisebbség földrajzi elhelyezkedésének figyelembevételével és megfelelő számban és helyen létrehozott iskolában és állami oktatási és szakmai képzési intézményben” (62)

Az Európa Tanács ilyen ellenőrzési eszközei, mechanizmusai és folyamatai a többoldalú nemzetközi egyezményeknek az államok általi betartásával kapcsolatosak, lehetővé teszik a maximális információ mennyiség összegyűjtését, az ügyek állásának objektív kielemezését minden országban és a kontinensen egészében véve. Ez pedig lehetővé teszi a konkrét helyzetnek megfelelő adekvát döntések meghozását, amelyek megfelelnek az Európa Tanács fő elveinek. E szervezet egyre több figyelmet szentel az ellenőrzés rendszere tökéletesítésének, a jogvédelem és a megsértett jogok helyreállítása folyamata javításának és leegyszerűsítésének. Különleges figyelmet fordítanak az „új demokráciák,, országaira, speciális eszközöket alkalmaznak, amelyek a demokrácia elveinek következetesebb betartására irányuló határozottabb cselekedetekre, az európai

értékek felé való orientálódásra ösztönzik ezeket az országokat az államépítés és a társadalmi kapcsolatok a nemzeti törvényhozás általi szabályozásának minden területén.

Mandátumának megfelelően az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa* a Vezető Tisztségviselők Bizottságának védnöksége alatt fejti ki tevékenységét, s a konfliktusok korai szakaszukban történő megelőzésének mechanizmusaként működik. Bár státusa szerint a Főbiztos nem felügyeleti szerv, de figyelmét az etnikumközi konfliktusokkal kapcsolatos problémákra összpontosítva, bizonyos konkrét helyzetek kivizsgálása során, saját ajánlásainak megalapozásához főleg azon állam nemzetközi-jogi kötelezettségeit használja fel, amelynek ezek az ajánlások címezve vannak. (63)

Az államok által a nemzeti kisebbségek jogainak védelme területén vállalt kötelezettségek teljesítése nemzetközi ellenőrzésének eszközei a nemzeti kisebbségek jogvédelmének kérdéseivel foglalkozó kormányközi vegyesbizottságok, amelyek a kétoldalú államközi egyezmények alapján kerülnek felállításra.** Az ilyen bizottságok állandóan működő szervek, amelyek a nemzetközi jog elveihez és normáihoz igazodva elemzik a kisebbségek jogai törvényi biztosításának helyzetét és azok gyakorlati megvalósításának feltételeit az adott országokban, amelyek résztvevői az ilyen szerződéseknek. Az elvégzett elemzés alapján a felek ajánlásokat fogalmaznak meg kormányaik számára a feltárt hiányosságok kiküszöbölésével, az ezen a területen kifejtett tevékenység tökéletesítésével kapcsolatban. Az ilyen közös ajánlások teljesítéséről a felek időszakonként beszámolnak a bizottságok plenáris ülésein. A vegyesbizottságok munkájába bevonják az adott nemzeti kisebbségek képviselőit.

Azon sajátosságokhoz, amelyek közvetlenül kihatással vannak az államok szerződéses kötelezettségeinek a nemzeti kisebbségek jogvédelme terén való teljesítése terjedelmére vagy teljességére, tehát a nemteljesítés miatti büntetés bekövetkeztére is, tartozik a szóban forgó szerződések tételei a nemzeti törvényekben való meghonosíttóságának a szintje is. Bizonyos kötelezettségek nem teljesítése lehet nem csupán egyes államhatalmi szervek vagy azok tisztviselői szubjektív akaratának következménye, hanem a nemzeti törvényhozás tökéletlenségének a következménye is. Azaz főleg a nemzeti törvényhozástól függ a személy vagy a közösség azon lehetősége, hogy realizáljon vagy megvédjen bármely jogot, amelyet az állam nemzetközi szerződése irányoz elő. Ez a dolog egyik oldala. A másik – a nemzetközi kötelezettségek e téren pótgaranciákként is szolgálnak az ország nemzeti törvényhozása előirányozta kisebbségi jogok betartásához.

Eléggé behatárolt azon kisebbségi jogok köre, amelyek visszatükröződnek a közvetlenül a nemzetközi bírósági szervek ellenőrzése alá tartozó nemzetközi szerződések kodifikált normáiban. Az ezen jogok védelmére hivatott nemzetközi egyezmények többségének deklaratív és keretjellege az államok e kötelezettségei betartásának ala-

*E speciális hivatal – az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának perszonalizált intézménye, az EBESZ-tagállamai 1992. július 10-én Helsinkiben megtartott csúcstalálkozója Nyilatkozatának alapján került létrehozásra.

** A nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása kérdéseivel foglalkozó kormányközi bizottságok alakultak és működnek Ukrajna és a szomszédos országok, köztük Magyarország, Románia és Szlovákia között.

pjában véve politikai jellegű ellenőrzését előfeltételezi, ezért az államok felelőssége jogok megsértéséért politikai jellegű.

Ez a felelősség az államok kötelezettségei nem teljesítése tényeinek a nemzetközi fórumokon való megvitatásában és a nemzetközi közösségnek az említettekről való tájékoztatásában, valamint ajánlások formájában a vétkeseknek címzett, a feltárt hiányosságok kiküszöbölésére irányuló javaslatokban nyilvánul meg. Ha ezek a lépések nem bizonyulnak hatékonyak, szigorúbb intézkedések alkalmazására is sor kerülhet, amelyek a vétkes államok a nemzetközi szervezetekben való tevékenysége jogainak korlátozására irányulnak, egészen a kizárásukig. Amennyiben e vétségek tartós jellegűek, fenyegetik a békét, az emberek életét vagy azok tömeges menekülését idézik elő, szankciók alkalmazását válthatják ki a vétkes államokkal szemben nemzetközi politikai és/vagy gazdasági elszigetelés formájában, sőt lehetséges erőszakos beavatkozás is, humanitárius intervenció formájában.

A fentiekben kifejtettek alapján konstatálhatjuk, hogy a nemzetközi szervezetek jelentős figyelmet szentelnek a nemzeti kisebbségek jogainak realizálása intézményes és processzuális garanciái biztosításának mind az államok – a nemzetközi szerződések résztvevői szintjén, mind pedig maguknak a nemzetközi szervezeteknek a szintjén. Ezért az államok e téren való kötelezettségmulasztásának kérdése a mai nemzetközi jog elméletének és gyakorlatának aktuális problémáihoz tartozik.

Ez közvetlenül vonatkozik Ukrajnára is, mivel az ismert alkotmányos formula ellenére, miszerint: „Az érvényes nemzetközi szerződések. . . . a nemzeti törvényhozás részét képezik”. (64), a nemzetközi szerződésekben deklarált jogok érvényesítésére, avagy az ezen jogok megsértésük esetén való, bírósági úton történő helyreállítására irányuló próbálkozások a nemzeti törvényhozásban előirányzott megfelelő eljárás hiányában hiábavalóak. Ugyanígy lehetetlen a nemzetközi szerződések általánosan megfogalmazott normáinak közvetlen gyakorlati alkalmazása azoknak a nemzeti törvényekben való konkretizáló meghonosítása nélkül.

Szó van például a pozitív megkülönböztetés elve az ukrán törvényhozásba való átültetése formájának és alkalmazása technikájának a megállapításáról: „. . . a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozó személyek közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében hozott intézkedéseket. . . nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni (Keretegyezmény, 4. c.2., 3.p. és Nyelvi Charta, 7. c. 2. p); a nemzeti kisebbségek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területek” (Keretegyezmény, 10.c. 2.p) szókapcsolat megmagyarázásáról és konkrét tartalommal való megtöltéséről; azon intézményekről, amelyek a nemzeti jogok megsértése esetén biztosítani fogják a „tényleges jogorvoslatért fordulást egy állami szervhez” (1201-es Ajánlások, 9.c.)

Mindamellert, hogy a személynek joga van megkövetelni az államtól saját jogainak biztosítását és védelmét, egyebek között az állam nemzetközi kötelezettségei teljesítésének fényében, a gyakorlatban ez nem adódik egyszerűen, különösképpen a nemzeti kisebbségek jogainak vonatkozásában, amelyeknek csak a jelentéktelen része esik a nemzetközi bíróságok joghatósága alá.

Konkrétabbnak – legalábbis elméleti síkon – tekinthető azon államok felelőssége a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáért, amelyek a közelmúltban jöttek létre, s elismerésük során vagy az egyes nemzetközi szervezetbe való belépésükkor vállalták kötelezettségeiket. Ez a tényező gyakorlatilag fontos előfeltétel lett az Európa Tanácsba való új tagok felvételekor.

Jelentős lépés lehetne az ellenőrzés erősítése és az európai államok felelőssége szintjének emelése irányában az, ha az Európa Tanács elfogadná az Emberi Jogok Európai Egyezményének a Kisebbségi Jogokra Vonatkozó Kiegészítő Jegyzőkönyvét, melynek szövegét e tekintélyes szervezet Parlamenti Közgyűlése már közel tíz évvel ezelőtt ajánlotta*

Az ENSZ azon dokumentumai nagy terjedelmére való tekintettel, amelyek ilyen vagy olyan mértékben érintik a kisebbségek jogait (a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeivel együtt számuk eléri a néhány tucatot) helyénvalónak tűnik a kérdés, hogy célszerű-e és szükséges-e a szokásjog kialakítása a jogviszonyok e területén. Megvannak az alapjai annak, hogy pozitív választ adjunk rá. Először is nem minden állam lett tagja a fő jogvédő egyezményeknek, azokban az esetekben pedig, amikor hiányzik a szerződéses alap a nem résztvevő állam nemzetközi felelősségének a megállapításához, a szokás kizárólagosan fontos tényezővé válhat!

Másodszor, a nemzetközi szokás bizonyos esetekben alapul szolgálhat a nemzetközi közösség részéről való gyors és hatékony reagáláshoz a jogok rendszeres és tömeges megsértésére. Harmadszor, maga a köteleességek ergo omnes megsértése, amelyek rendszerint a nemzetközi szokásjog normáiból erednek, alapul szolgál a kényszer-rendszer szabályok foganatosításához a delikvens állammal szemben.(65)

A nemzeti kisebbségek jogai nemzetközi-jogi védelme ellenőrzésének fokozása a szokásjog elmélete és gyakorlati továbbfejlesztésének folyamata kontextusában célszerű lenne ilyenek elismerni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyének normáját.

Az emberi jogok – beleértve azokat is, amelyek a kisebbségek érdekeit védik és amelyeket szokásjognak kell tekinteni – jegyzékének megállapítása tekintetében a szakemberek véleménye eltérő, de domináns az az álláspont, hogy ilyeneknek az ENSZ Alapokmányának vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának a normáit kell tekinteni, vagy legalábbis egyeseket azok közül. A szerző úgy véli, hogy az ilyenekhez a következők tartoznak: az állam kötelessége tiszteletben tartani az ember jogait faji, nemi, nyelvi és vallási hovatartozásától függetlenül; a népiertés megengedhetlensége és az azért járó kötelező büntetés; a faji jelleg, az etnikai hovatartozás, a nyelvi vagy vallási meggyőződés szerinti hátrányos megkülönböztetés megtiltása; a kisebbségek joga a létezésre.

*Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a Kisebbségi Jogokra Vonatkozó Kiegészítő Jegyzőkönyvének szövegét a Parlamenti Közgyűlés ajánlotta elfogadásra a Miniszteri Bizottságnak az 1201-es Ajánlásokkal (1993).

A felhasznált forrásmunkák jegyzéke

1. Guszejnov L.G. Az államok nemzetközi felelőssége az emberi jogok megsértéséért. – K. 2000. – 10.o.
2. U.o. – 41. o.
3. Regionális Vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. (1992). (ETS, No 148). 2. cikkely // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 192–193.o.
4. Minority Schools in Albania. – P.C.I.J. – 1035. Ser. A/B. No 64.–P.18.
5. The Main Types and Causes of Discrimination, Memorandum Submitted by the Secretary – General. – UN Doc. E/CN./ Sub. 2/40/ Rev. 1. 1949. –P. 2-3.
6. Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992). 3.c. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. Kiadás. – K., 1998. – 81.o.
7. Párizsi Charta az új Európáért. Párizs, 1990. november 21. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 260.o.
8. Az EBESZ emberi dimenzióval foglalkozó moszkvai konferenciájának dokumentuma. Moszkva, 1991. október 3. – 37.c.// U.o. – 297.o.
9. Szmiszlov M. A kisebbségek nemzetközi-jogi védelme // Moszkovszkij zszurnal mezdunarodnogo prava. 1993. – No 1., 107–109.o.
10. Daes E.I. A. Protection of Minorities Under the International Bill of Human Rights and the Genocide Convention – Kuln, 1973. – P.41.
11. Abasidze A. A kisebbségek védelme a nemzetközi és az államon belüli jog szerint. – M., 1996. – 129. o.
12. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya. 1. c. 2.p. Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. – 37.o.
13. Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966) és Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966). 1. c. // U.o. – 39., 44.o.
14. A nemzetközi jog dokumentumokban. – M., – 4–12.o.
15. U.O. – 18–20.o.
16. Nyilatkozat a nemzetközi jog az államok közötti baráti viszonyt és együttműködést érintő elveiről az Egyesült Nemzetek szervezete Alapokmányának megfelelően. 1970. október 24. // A nemzetközi jog dokumentumokban. – M., 1982. – 12.o.
17. Martinenko A.P. A népek jogai a mai nemzetközi jogban. – K., 1993. – 91–98. O.
18. A Diszkrimináció Megelőzésének és a Kisebbségek Védelmének Albizottsága különleges beszámolója // UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2 (1993) 34. – P. 17.
19. Lásd: Abasidze A. Idézett mű- – 195. o.
20. Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 250.o.
21. Az Európa Tanács 44. Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlása az emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvéhez. 11. c. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. Kiadás. – K., 1998. – 179.o.
22. Nemzeti folyamatok Ukrajnában. Történelem és jelen. I. R. – K., 1997. – 481.o.
23. Bíró G. Az identitásválasztás szabadsága. Az Észk kulturális autonómia. Bp., 1995. – 62.o.
24. A kisebbségek kulturális önrendelkezéséről szóló törvény. R.T. – Tirgi Teatja – Tallinn, 1925. – N 31/32 // Magyar nyelvű fordítás. – Társadalmi Szemle. – Budapest, 1991. – N 5. – 44–45.o.
25. Az Észk Köztársaság Alkotmánya. 1920. // U.o. – 20.o.
26. Az Észk SZSZK polgárainak nemzeti jogairól szóló törvény // Az Észk SZSZK Legfelső Tanácsának és Parlamentjének Közlönye. – 1989. – No 40. 167. c.

27. Észtország törvénye „A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról„ CSCE Docu-
mens: No 206/93/4/ Rev. 6. April 1993.
28. Csekey I. A kisebbségi kultúraautonómia Észtországban. – Budapesti Szemle, 208.
köt. – 1928. január. – 80.o.
29. Az SZSKSZ Statisztikai Állami Bizottsága. Az 1989. évi országos népszámlálás. // Az
SZSKSZ lakossága. – M., 1990. – 142.o.
30. A Magyar Köztársaság 1993. évi LXXVII. törvénye. // Magyar Közlöny. – 1993. július
22. – 5271–5285. o.
31. Az Oroszországi Föderáció törvénye „A nemzeti-kulturális autonómiáról.” 1996. június
17., No 74–FZ.
32. Ukrajna törvénye „Az ukrajnai nemzeti kisebbségekről”. 1992. június 25., No 2494 –
XII // USZSZK LTK. – 1992. – No 36. – 529. c.
33. Ukrajna Alkotmánya / Alaptörvénye /. – 9. c. // Ukrajna LTK. – 1996. – No 30. – 141. c.
34. Ukrajna nemzeti kisebbségei jogainak nyilatkozata. 1991. november 1., No 1771 – XII//
USZSZK LTK. – 1991. – No 53. – 799. c.
35. Nyilatkozat az Ukrán SZSKZ és a Magyar Köztársaság közötti együttműködés elveiről
a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása terén és a hozzá tartozó Jegyzőkönyv. // Ukrajna
hatályos nemzetközi szerződéseinek gyűjteménye. 1. K. –k. 2001. – 269–174. o.
36. A népképviselők XXI. összehívású Beregszászi Járási Tanácsa IX. ülészakának 1991.
szeptember 14-i Határozata. // Beregi Hírlap. – 1991. szeptember 19., No 108. – 2.o.
37. A népképviselők XXI. összehívású Beregszászi Járási Tanácsa X. ülészakának 1992.
január 30-i Határozata „Az 1991. december 1-én megtartott népszavazás eredményeiről, //
Beregi Hírlap – 1992. február 5. – No 12. – 1.o.
38. Ukrajna törvénytervezete „A magyar autonóm területiális körzetről„ // Beregi Hírlap.
– 1992. február 22. – No 17. – 1–2. o.
39. A népképviselők XXI. összehívású Beregszászi Járási Tanácsa XIII. ülészakának 1992.
április 28-i Határozata „Ukrajna „A magyar autonóm körzetről„ törvénytervezetéről„ // Beregi
Hírlap. – 1992. május 7. – No 38. – 1.o.
40. Guszejnov L. Idézett mű. – 57– 59. O.
41. Az Európai Etnikai Csoportok Föderaliztikus Szövetségének új szerkesztésű Egyez-
mény-tervezete. A Nemzetközi Csoportok Dél-Tiroli Intézete. – Bolzano, 1994.
42. A nemzeti kisebbségek nyelvi jogaival kapcsolatos Oszlói Ajánlások és a Magyarázó
jegyzék (1998). A szöveg több nyelven megkapható az Etnikumközi Kapcsolatok Alapjánál.
Office of the High Commissioner on National Minorities, Prinsessegracht 22, 2514 The Hague.
(Az Ajánlások szövegét 1998 februárjában jóváhagyta a munkacsoport).
43. Egyezmény a gyermek jogairól (1989) // Ukrajna törvényei. 14. K. –k., 1998. – 10–26. o.
(Elfogadva az ENSZ Közgyűlésének 44/55 Határozatával 1989. november 20-án. Általános
hatályba lépett 1990. szeptember 2-án, Ukrajna számára hatályossá vált 1991. szeptember 21-én).
44. Az UNESCO Egyezménye az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni
küzdelemről (1960). Nemzetközi jogszabályok az emberi jogokról. – M., 1999. – 159–164. o.
(Elfogadta az ENSZ az oktatás, a tudomány és a kultúra kérdéseivel foglalkozó Konferen-
enciájának tizenegyedik ülészakája 1960. december 14-én).
45. A nemzeti kisebbségek az oktatásra való jogaival kapcsolatos Hágai Ajánlások és a
Magyarázó jegyzék (1996). A szöveg több nyelven megkapható az Etnikumközi Kapcsolatok
Alapjánál. Office of the High Commissioner on National Minorities, Prinsessegracht 22, 2514
The Hague.
(Az Ajánlások szövege 1998 februárjában egyeztetve volt a munkacsoporttal).

46. Európai keretegyezmény a területiális közösségek vagy hatóságok határokon átvéelő együttműködéséről (1980) (ETS No 106) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 207–213. O.

47. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről (1950) (ETS No 5) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 27–57. O.

48. Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek a társadalmi-politikai életben való hatékony részvételével kapcsolatban és Magyarázó jegyzék. A szöveg megkapható néhány nyelven a Nemzetiségközi Kapcsolatok Alapjánál. Office of the High Commissioner on National Minorities, Prinsessegracht 22, 2514 The Hague.

(Az Ajánlások szövege 1999. szeptemberében egyeztetve volt a munkacsoporttal).

49. A helyi önkormányzat Európai Chartája (1985) (ETS No 122) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. 197–206. O.

(Elfogadva 1985. október 15-én. Hatályba lépett 1988. szeptember 1-én, Ukrajna számára hatályossá vált 1998. január 1-én.

50. Az ENSZ tevékenysége az emberi jogok területén. // Az ENSZ dokumentumai. A/37/611, kiegészítés. – New York, 1983.

51. A népirtás büntetének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezmény. (1948). // Nemzetközi dokumentumok az emberi jogokról. – M., 1999. – 497–500. O.

(Elfogadva az ENSZ Közgyűlése 1948. december 9-i 260 A(III) Határozatával. Általános hatályúvá vált 1961. január 12-én.

52. Az Európa Tanács Alapokmánya (1949) (ETS No 1) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 15.o.

53. Regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája. (1992) (ETS No 148.) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 175–196.

54. Council of Europe, Recommendation No (92) 10 of the Committee of Ministers to Member States. – Strasbourg, 1995.

55. Az Európa Tanács 44. Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlásai az emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban (1993). 21. kiadás. – K., 1998. – 176–181. O

56. Az Európa Tanács Alapokmánya (1949) (ETS No 1.) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 11-12. o.

57. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 52 (1997). – Strasbourg, 1997.

58. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 43 (1998). – Strasbourg, 1998.

59. A helyi önkormányzat Európai Chartája (1988) (ETS No 122) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 197. – 206. o.

60. Jankins M., Key E., Bradley E. Az európai jog az emberi jogok területén. Források és gyakorlati alkalmazás. – K., 1997. – 278. o. (Az Európai Bíróság Határozata. 1968. július 23., No 6.).

61. Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezményhez csatolt Jegyzőkönyv, a 11. Jegyzőkönyv értelmében eszközölt módosításokkal (1952) (ETS No 9) // Az Európa Tanács Szerződés Tára. Ukrán változat. – K., 2000. – 48. o.

62. Jankins M. Az európai jog az emberi jogok területén. – K., 1999. – 276–277.o.

63. Nemzetközi jogszabályok az emberi jogokról. // Dokumentumgyűjtemény. – M., 1999. – 276–277.o.

64. Ukrajna Alkotmánya / Alaptörvénye (1996). 9.c. // ULTK. – 1996. – No 30. – 141. o.

65. Guszejnov L. Id. mű. – 48. o.

III. FEJEZET

A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAI EGYETEMES ÉS REGIONÁLIS JELLEGŰ NEMZETKÖZI SZABVÁNYAINAK ÁTÜLTETÉSE AZ UKRÁN TÖRVÉNYHOZÁSBA

3.1. A nemzeti kisebbségek jogai védelmének jogi alapjai és szervezési feltételei Ukrajnában

Ukrajna, akárcsak az egykori Szovjetunió térségein létrejött valamennyi független állam, s mint voltaképpen Európa országainak abszolút többsége, a lakosság összetétele szempontjából polietnikus, soknemzetiségű. Az ország lakossága az Ukrajna területét alkotó földek történelmi fejlődésének és a ma is zajló migrációs folyamatok eredményeként alakult ki. Az 1989-es népszámlálási adatok szerint az 51,4 milliós összlakosságból 37,4 millió személy (72,7%) ukrán és 14,0 millió (27,3%) a többi több mint 130 nemzetiség képviselője.

Megjegyzendő, hogy a népszámlálás időpontjában az ukrán állampolgárok között jegyzett több mint 130 nemzetiség képviselőjének a jelenléte nem jelent alapot azon tény megállapításához, hogy Ukrajnában éppen ilyen létszámú nemzeti (etnikai) csoport (közösség), azaz nemzeti kisebbség van jelen. Erről tanúskodik az is, hogy nemzeti kisebbségként csupán 39 etnikai csoport (1) alkotmányosította magát, azaz hozta létre saját nemzetiségi civil szervezeteit. Etnikai jelleg szerint Ukrajna Alkotmánya a társadalmat az ukrán nemzethez, az őshonos népekhez és a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokra osztja fel. (2) Tekintettel arra, hogy a hatályos ukrán törvényekből hiányzik az „őshonos népek,” meghatározás (definíció), e tanulmány szerzője Ukrajna állampolgárainak minden „nem ukrán,” csoportját a nemzeti kisebbségekhez sorolja.

Az Ukrán SZSZK a 80-as évek végén és a független Ukrajna a 90-es évek elején hatályos törvényeit méltán tekinthetjük olyanoknak, amelyekben a legteljesebben visszatükröződtek a nemzeti kisebbségek jogai. Az Ukrán SZSZK „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban,” törvénye (1989), és „Ukrajna nemzetiségi jogainak Nyilatkozata” (1991) időben megelőzték az Európa Tanács olyan regionális szinten, a jogviszony szférájában kiemelkedő nemzetközi-jogi dokumentumait, mint a Regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája (1992), a Keretegyezmény (1995) és az 1201-es Ajánlások (1993).

A nemzeti kisebbségek a nemzetközi dokumentumok (lásd a B mellékletet) által előírányzott valamennyi jogának és szabadságának szinte teljes ismertetésén kívül a hazai dokumentumokban pozitívként kell értékelni a hozzáállást az egyéni és kollektív jogok dilemmájához, amely azokban a legoptimálisabb módon kerül megoldásra: el vannak ismerve a nemzeti kisebbséghez tartozó személy egyéni jogai is és a kollektíváik jogai is. Az ukránjai nemzetiségek jogainak Nyilatkozata 1. cikkelye

az Ukrán Állam nevében garantálta a területén élő valamennyi népnek, nemzetiségi csoportnak az egyenlő politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogokat; ugyanezen dokumentum 2. cikkelye garantálta „valamennyi nemzetiség jogát a hagyományos letelepedési helyeik megőrzésére és a nemzetiségi-közigazgatási egységek létezésének biztosítására”, Ukrajna „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvénye (1992) 6. cikkelye pedig garantálta „valamennyi nemzeti kisebbségnek a nemzeti-kulturális autonómiához való jogot”.

De célszerű megjegyezni, hogy a hazai kutatók a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről szóló ukrán törvényeket elemezve különböző következtetésekre jutnak e jogok személyi vagy kollektív jellegéről. V. Nyikityuk például úgy véli, hogy a nemzeti kisebbségek jogai terminuson nyilvánvalóan nem a kollektívák mint olyanok jogait kell érteni, hanem az értékek és érdekek természetüknél fogva csoportos jellegét, amelyek védelmére irányul a jogi szabályozás. (3)

Különös figyelmet érdemel „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban” törvény (1989) egész sor előírása, köztük a nemzeti nyelvek szabad fejlődésének és egyenjogúságának a szavatolása – a bevezető részben; a 3. cikkely által előírányzott széles körű lehetőségek a nemzeti kisebbségek nyelveinek vagy az egész lakosság számára érthető más nyelvek hivatalos használata, a saját nemzeti nyelv vagy bármilyen más nyelv használatának a szavatolása (5.c.); a hivatalos személyek az ukránon és az oroszon kívül más nemzeti nyelvnek olyan mértékben történő elsajátítására vonatkozó köteleesség, amely szolgálati kötelezettségeik ellátásához szükséges (6.c.).

A majdani független állam etnonacionális politikájának koncepciók alapjai Ukrajna állami szuverenitásának Nyilatkozatában (1990) és Az ukrainai nemzetiségek jogainak Nyilatkozatában (1991) voltak kifejtve. Az előbbi okmány, az Ukrán SZSZK-t szuverén nemzeti államként definiálva, amely az ukrán nép elidegeníthetetlen önrendelkezési jogának alapján fejlődik, deklarálta az állam köteleégeit az ukrán nép nemzeti-kulturális újjászületése, történelmi tudata és hagyományai, nemzeti-néprajzi tradíciói újjáélesztése, az ukrán nyelv a társadalmi élet minden területén való funkcionálása biztosításának terén. A dokumentum úgyszintén előírányozza, hogy az összes nemzetiséghez tartozó állampolgárok alkotják Ukrajna népét; deklarálta mindenki egyenlőségét a törvény előtt, származásától, faji és nemzetiségi hovatartozásától, nyelvtől függetlenül stb; a köztársaság területén élő minden nemzetiség számára garantálta a szabad nemzeti-kulturális fejlődést; a nemzeti közigazgatási egységek létrehozásának lehetőségét.

Azaz már a függetlenné váló állam első politikai-jogi dokumentuma figyelmet szentelt a lakosság politikai összetételének és elismerte a nemzetiségek – etnikai csoportok – jogait mint külön jogokat. És ami a tanulmány témája szempontjából igen fontos, e dokumentum elismerte az általános emberi értékek elsőbbségét és a nemzetközi jog általánosan elismert normái prioritását a belső állami jog fölött.

Az Ukrajna állami függetlenségéről döntő országos referendum – amely 1991. december 1-én zajlott le – előkészítése során az Ukrán Legfelső Tanács, Ukrajna állami szuverenitásának Nyilatkozata és Ukrajna függetlensége kikiáltásának Jegyzőkönyvéből kiindulva elfogadta Az ukrainai nemzetiségek jogainak Nyilatkozatát.

3. 2. A jogvédelem jogi alapjai és szervezési feltételei

E dokumentumban Ukrajna egyenlő politikai, szociális és kulturális jogokat garantált a területén élő minden népnek, nemzetiségi csoportnak és állampolgárnak. Az ilyen csoportokhoz tartozó személyek számára a jogegyenlőséget a Nyilatkozat a következők útján garantálta: a nemzetiségi hovatartozás alapján történő diszkrimináció tilalma és az ilyen cselekedet büntetése (1.c.); a hagyományos letelepedési helyek megőrzése jogának szavatolása és a nemzeti-közigazgatási egységek létezésének biztosítása; a megfelelő körülmények megteremtésének biztosítása minden nemzeti nyelv és kultúra fejlődéséhez (2.c.); az anyanyelv a közélet minden területén – beleértve az oktatást, a termelést, az információszerzést és -terjesztést – való szabad használatának garantálása (3.c.)

A Nyilatkozat 3. cikkelye tartalmazza azt a tételt, amely az USZSZK „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban” törvénye (1989) 3. cikkelye előírását magyarázza a kisebbségek javára, a következőképpen: a más nemzetiségek nyelvei az ukrán nyelv melletti használatának lehetséges volta helyett elő van irányozva az ilyen nyelvek az államnyelvvvel azonos szinten való funkcionálása, azon hely megállapítására pedig, ahol megengedett a nyelvek ilyen használata, a Nyilatkozat tolmácsolásában nincs megkövetelve a más nemzetiségű állampolgárok többségben való helybenlakása, amint azt a törvény előíranyozza, elégséges kritérium lehet egy bizonyos nemzetiség egy tömbben élése.

A nyilatkozat értelmében az összes nemzetiséghez tartozó állampolgároknak úgyszintén garantálva volt a jog: saját vallásuk gyakorlására, nemzeti jelképeik használatára, nemzeti ünnepeik méltatására (4.c.); egyesületek létrehozására és széles körű kulturális és népművelő tevékenység kifejtésére az ilyen egyesületeken keresztül (6.c.); a szabad kapcsolattartásra történelmi szülőföldjükkel stb.

Ukrajna „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvénye (1992) (8) az első és mindmáig az egyetlen rendszerezett és komplex ukrán törvény, amelyet az Ukrán Legfelső Tanács, elismerve az emberi jogok és a nemzetiségi jogok elválaszthatatlanságát, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó nemzetközi kötelezettségeket betartva, a szabad fejlődés jogának a nemzetiségek számára történő garantálása céljából elfogadott.

A törvény konkretizálta és megmagyarázta Ukrajna nemzetiségei jogainak Nyilatkozat egyes tételeit és előíranyozta a nemzeti kisebbségek jogai védelmének újabb garanciáit, köztük az élettér történelmi és jelenlegi lakóhelyükön való megőrzésének garanciáját. A dokumentum leszögezte azon kérdések törvényi rendezésének szükségességét, amelyek a deportált népek képviselői Ukrajna területére való visszatérésével kapcsolatosak (10. c.), s elismerte a nemzeti kisebbségek jogai és érdekei biztosítása és védelme terén való nemzetközi együttműködés fejlesztésének szükséges voltát, többek között az e területet érintő többoldalú és kétoldalú egyezmények megkötése révén (17. c.), úgyszintén elismerte Ukrajna nemzetközi szerződésai előírásainak elsőbbségét a nemzeti törvények előírásaival szemben, amennyiben azok nem felelnek meg egymásnak (19. c.)

A törvény e tartalma szolgál alapul a nemzetközi és a hazai szakértők számára ahhoz, hogy nagyra értékeljék a dokumentum demokratizmusát és a nemzetközi szabványoknak való megfelelését. Nem mondva ellent ezen állítás megalapozottságának, egyetérthetünk azokkal a kutatókkal is, akik a törvényt és előírásainak gyakorlati megvalósítását elemezve rámutatnak egy sor olyan hiányosságra, amelyek mind a dokumentum keretjellelgevel, mind egyes tételei nem tökéletes voltával kapcsolatosak. M. Sulga például úgy tartja, hogy ez a törvény, bár konkretizálta a Nyilatkozat tételeit, de egy sor problémát is teremtett. A kutató az ilyen problémákhoz sorolja a nemzetiségi területi egységek létrehozása jogának tisztázatlan jellegét az ukrán törvényhozásban, mivel az Ukrán Legfelső Tanács azon dokumentumaiban, amelyek „Az ukrán nemzeti kisebbségekről” törvény elfogadása előtt lettek kinyilatkoztatva, nemzeti közigazgatási egységekről volt szó. Véleménye szerint a törvénynek ez az álláspontja tisztázásra szorul, hogy visszalépés-e a nemzeti csoportok a Nyilatkozatban kinyilatkoztatott szabadságjogaitól, vagy valami mást jelent.(9)

E kérdésre részleges választ találunk V. Nyikityuk „Az etnonacionális kisebbségek státusa”, című monográfiájában, melyben a szerző kihangsúlyozza, hogy az Ukrajnában kialakult konkrét viszonyokat illetően az egységes állam keretében az etnonacionális kisebbségek jogainak sikeres fejlesztésére és realizálására a nemzeti-kulturális autonómia megadása tűnik optimálisnak.(10). Úgy véli továbbá, hogy az egységes állam és a polgári társadalom építésének viszonyai között a nemzeti-közigazgatási autonómia megadása az etnonacionális kisebbségeknek nem helyénvaló, mivel az nem az etnikai származás alapján történik és ellentétbe kerül az állampolgárság szerinti államépítés elvével, az államépítés elvével, s a társadalom dezintegrálódásához vezet, bonyolítja a területek állami igazgatásának folyamatát.” (11)

A tudományos irodalomban előforduló hasonló argumentációk körüli vitában a szerző H. Hennam amerikai tudós elképzelését osztja, aki megállapította: „Az államok nem annyira az adminisztratív hatalom dezintegrálódásától, a helyi rendőri struktúrák fölötti hatalom, avagy a regionális szintű irányítás fogantatóinak elvesztésétől félnek”, hanem mindenekelőtt a „különválás lehetősége, a földrajzi értelemben való dezintegrálódásra irányuló kísérlet valószínűsége riasztja őket. Ennek a valószínűsége szimbolikus erővel bír, ami az önszerveződés olyan formáira készíti az államokat, amelyek minimalizálják az események ilyen alakulásának valószínűségét. Ugyanakkor látjuk, hogy az együttműködés föderatív formáin alapuló társadalmakban, és általában ott, ahol a helyi szervek széles jogkörrel vannak felruházva, az állam szuverenitása nem kevésbé stabil, mint az egységes, központosított irányítási rendszerű országokban.” (12)

A nemzeti kisebbségek területi önrendelkezésével kapcsolatos kérdések jogi és politikai vitathatóságát kihangsúlyozva feltétlenül oda kell figyelni az ukrán törvényhozásban ezzel kapcsolatban meglévő jogi összeütközésekre, ami az állampolgárok e kategóriája az állam jogrendi dokumentumaiban kinyilatkoztatott jogainak a törvényekben való homályosságában, valamint a törvényalkotás következtetlenségében nyilvánul meg, aminek egyik okát az állami és a közigazgatási berendezkedésről és az országunk etnikumai közötti kapcsolatokról való, néha homlokegyenest ellentétes

elképzelések jelentik, a másik ok a politikai párharc bonyolult folyamata, amely sok évet tart a különböző nézetek képviselői között.

Hasonló helyzet alakult ki az ukrainai nemzeti kisebbségek azon joga realizálása lehetőségének törvényi szabályozása kapcsán is, amely az önszerveződés és az önkormányzat exterritoriális formájára – a nemzeti-kulturális autonómiára vonatkozik, amit az állam a törvény 6. cikkelye értelmében garantál az összes nemzeti kisebbségnek. Ám az ukrán törvényhozásban mindmáig nincsenek megállapítva az autonómia ilyen formája megvalósításának szükséges feltételei, eszközei, útjai és mechanizmusai. (E tanulmány A mellékletében a szerző javasolja az ukrainai nemzeti kisebbségek nemzeti-kulturális autonómiájának saját koncepcióját.)

Ami a nyelvi jogokat illeti, a törvény nemcsak pontosítja, hanem az ukrainai nemzetiségek jogainak Nyilatkozata előírásaihoz képest bizonyos mértékig szűkíti is őket. A jogok ilyen szűkítése V. Marmazov és I. Piljajev hazai kutatók véleménye szerint: a „tömbben élés” követelményének „a lakosság többség”-re való felcserélése; „az anyanyelv szabad használata a társadalmi élet minden területén, megfogalmazás felcserélése” a használata az állami szervek, a társadalmi egyesülések, úgyszintén a vállalatok, intézmények, szervezetek munkájában” megfogalmazásra; az, hogy az államnyelv legfelső státusa „az ukrán államnyelvvvel azonos szinten” megfogalmazás „az ukrán államnyelv mellett” megfogalmazásra való felcseréléssel van kihangsúlyozva. (13) Az az összeütközés, amely az ukrán törvényekben az adekvát társadalmi viszonyoknak a nyelvi szférában történő szabályozására hivatott, egyidőben létező, tartalmilag különböző jogi normatívák következtében jött létre, még bonyolultabbá vált az Ukrán Alkotmánybíróság azon döntésével, amit Ukrajna 51 népképviselőjének alkotmányjogi beadványa ügyében hozott 1999. december 14-én Ukrajna Alkotmánya 10. cikkelye hivatalos magyarázata vonatkozásában az államnyelvnek az államhatalmi szervek, az önkormányzati szervek általi alkalmazásáról, annak az ukrainai tanintézetek oktatási folyamatában való használatáról (az ukrán nyelv használatával kapcsolatos ügy). A problémának ezt az aspektusát tanulmányunk következő részében részletebben áttekintjük.

Lényegesen bonyolítja a törvény tételeinek alkalmazását, azaz a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét maguknak, a címzetteknek, a nemzeti kisebbségek jogai élvezőinek a 3. cikkely normatív szövegében való, a szerző szerint pontatlan meghatározása. A nemzeti kisebbségekhez, állapítja meg a törvény, Ukrajna állampolgárainak azon csoportjai tartoznak, akik nemzetiségük szerint nem ukránok, akik kinyilvánítják a nemzeti öntudat és az egymással való közösség érzését. Ez a meghatározás M. Sulga véleménye szerint „egyrészt nagyon demokratikus, másrészt – nagyon tág.” Hiszen nem tartalmaz sem felső, sem alsó korlátozásokat, sem az adott területen élés időbeni kritériumát, sem valamilyen más korlátozást. És ez lehetővé teszi a nem ukránok bármely csoportjának (még annak is, amely két személyből áll), mindjárt az ukrán állampolgárság felvételének másnapján bejelenteni a nemzeti kisebbséghez való tartozását. (14) A törvény e normatíváját elemezve V. Marmazov és I. Piljajev helyénvalóan megjegyzi, hogy az ukrán törvényekben mindeddig nincs előírva az állampolgárok nemzeti önállósodásának semmiféle pontos jogi procedúrája és

hogy „a nemzeti öntudat és az egymással való közösség érzése” igen szubjektív, s ez a nemzeti kisebbség meghatározásának problémáját gyakorlatilag a végrehajtó hatalom álláspontjától teszi függővé. (15)

Úgy vélem, hogy ennek az egyik leglényegesebb hiányosságnak a felszámolása nélkül, a nemzeti kisebbségek jogvédelmének szférájában a jelenlegi nemzetközi jogi dokumentumok követelményei elveinek és normáinak megfelelő törvényi szabályozás további tökéletesítése lehetetlen. E tanulmány előző részeiben javasolva van a „nemzeti kisebbség” terminus összegezett jogi meghatározása és azon kritériumok felsorolása, melyeknek megfelelően egy bizonyos etnikai közösség a nemzeti kisebbség kategóriájába való törvényi besorolásának történnie kell.

A törvényhozás következetlensége, a különböző törvények összehangolatlansága oda vezetett, hogy a törvény egyes normái, azaz a benne kinyilatkoztatott egyes jogok végül is deklarációk maradtak. A Törvény ilyen, semmivel alá nem támasztott deklarációi közé sorolható a 2. rész 14. cikkelyének előírása, amely kimondja, hogy a nemzeti civil egyesüléseknek gyűléseiken joguk van saját képviselőjelölteket állítani, valamint a 9. cikkely, melynek értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó ukrán állampolgároknak joguk van a megválaszthatóságra vagy egyenlő feltételek mellett a kinevezhetőségre a helyi és regionális szintű törvényhozó, végrehajtó hatalmi szervek, a bírósági hatalom bármilyen beosztásába stb.

A nemzeti kisebbségek a törvényhozó szervben való képviseltségének problémája meglétére hívta fel a figyelmet többek között J. Zych, a Lengyel Köztársaság Szejm-jének marsallja, aki 1995-ben az Ukrán Parlament szónoki emelvényéről kifejezésre juttatta azon reményét, hogy a lengyel választási törvény mintájára az Ukrán Parlament is megteszi a szükséges módosításokat és kiegészítéseket és „az Ukrán Legfelső Tanácsba való választások idején a lengyel kisebbség teljes egészében élhet állampolgári jogaival.” (16)

E problémát tanulmányozva L. Rjabosapko megjegyezte, hogy a Parlament 1977-ben, az „Ukrajna népképviselőinek megválasztásáról” törvénytervezet megvitatása során tett ilyen kísérletet, de mivel elő volt irányozva, hogy a választásokra a többpártrendszer alapján kerül sor, ezért a Parlament a választójog szubjektumaként csak a politikai pártot jelölte meg. A tudós azt állítja, hogy a törvény 14. cikkelye nem tükröződött vissza a választási törvényben. (17)

A törvényhozás következetlensége negatív hatással van a nemzeti kisebbségekre. Erről tanúskodik az a tény, hogy az új szerkesztésű „Ukrajna népképviselőinek megválasztásáról” ukrán törvényből (2001) (18) hiányzik az „Ukrajna népképviselőinek megválasztásáról” (1997) (19) törvény 7. cikkelyének normatív szövege, amely a tömbben élő nemzetiségek parlamenti képviseltsége biztosításának az elősegítésére irányult, az egy választókörzetben élő egyes nemzetiségek lakóhelyeinek kötelező bekapcsolása útján, amennyiben pedig a nemzeti kisebbséghez tartozó választók létszáma több volt az egy választókörzet kialakításához szükségesnél, a választókörzetek úgy kerültek kialakításra, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó választók legalább egyben közülük többségben legyenek.

Ezen előírás hatálya felfüggesztésének tényét a meglévő jogok és szabadságok szűkítése megengedhetlenségének alkotmányos elve (Ukrajna 1996. évi Alkotmánya 3. részének 22. cikkelye) megsértéseként lehet magyarázni. Igaz, ezzel az állítással nem ért egyet az Ukrán Igazságügyi Minisztérium. E tekintélyes hivatal véleménye szerint az „Ukrajna népképviselőinek megválasztásáról” ukrán törvény végleges szerkesztésében a választóközrtek kialakításának rendje egyeztetésre került Ukrajna Alkotmányának normáival, a „tömbben élés helyei” fogalom pedig nincs meghatározva.*

Hiányoznak az ukrán törvényekből azok a speciális előírások is, amelyek a nemzeti kisebbségek képviselői és az államalkotó nemzet képviselői lehetőségeinek kiegyenlítésére irányulnak az államhatalmi szervezetben és a helyi önkormányzatokban betöltendő állások elérhetőségét illetően. E probléma létezésének alátámasztására L. Rjabosapko Lviv városának példáját hozza fel, ahol a városi tanácsban és annak végrehajtó struktúráiban nincsenek oroszok és lengyelek, akik a város legnépesebb kisebbségeit képezik. A kutató megállapítja: bár V. Kujbida, Lviv városi elnöke (polgármestere) még 1997-ben kijelentette, hogy „a város vezetésében minden közösségnek vokssal kell rendelkeznie”, a helyzet egyelőre nem változott. (20).

Tehát konstatálhatjuk, hogy a hatályos ukrán törvényekben hiányoznak bárminemű speciális előírások mind a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseltségének, mind a helyi hatalmi szervezetben való képviseltségének elősegítését illetően. Ez pedig azt jelenti, hogy a törvény 9. és 14. cikkelyének idevágó előírásai deklarációk maradnak, amelyek nem teremtik meg a megfelelő feltételeket a bennük meghirdetett jogok realizálására és megvédésére. Azaz arról van szó, hogy Ukrajnában nincsenek biztosítva a törvényes feltételei a nemzeti kisebbségek alapvető politikai jogai – a politikai képviseltség, valamint az állam- és közügyek irányításában való részvétel joga – védelmének és gyakorlati realizálásának feltételei, annak ellenére, hogy ki vannak nyilatkoztatva mind a nemzetiségek jogainak Nyilatkozatában, mind „Az ukrainai nemzetiségek jogairól” törvényben. Ugyanezekre a következtetésekre jutott O. Bikov hazai kutató, aki úgy véli, hogy a nemzeti kisebbségek kollektív jogai az ukrán törvényekben nincsenek teljesen megjelenítve. (21)

Az előírások kifejtettségük és realizálásuk mechanizmusa pontos megállapításának hiánya miatti hatálytalanságának példájául szolgálnak a Törvény 16. cikkelyének tételei, amelyek az állam felelőségének megállapítására hivatottak a nemzeti kisebbségek művelődési és oktatási rendszerének pénzügyi támogatását illetően. A törvény ezen tétele azt állítja, hogy „Ukrajna állami költségvetésében speciális ráfordítások vannak előirányozva a nemzeti kisebbségek fejlődésére”. A gyakorlatban ez a költségvetés egy cikkelyének a meglétét jelenti, amely a nemzeti kisebbségek fejlődésére irányul. Ám ebben a tételben, mint néhány másban is, meghatározatlan marad, hogy a költségvetés mekkora része lehet elkülönítve a nemzeti kisebbségek fejlődésére, milyen módon és mely irányokban történik e pénzeszközök felhasználása. Ezért nincs mit csodálkozni

*Az Ukrán Igazságügyi Minisztérium Nemzetiségi és Migrációs Ügyosztályának 2001. november 13-án kelt, No16-9-8310 válaszelevele az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség Ukrajna elnökéhez, az Ukrán Legfelső Tanács elnökéhez, Ukrajna miniszterelnökéhez e kérdésben 2001. október 6-án intézett Felhívására.

rajta, hogy az állami költségvetés tervezetének összeállításakor a törvény ezen előírását figyelmen kívül hagyják, és a dokumentum hatályos voltának tíz éve alatt egyetlen állami költségvetésben sem irányozták elő az állami pénzeszközök kiadásának ilyen cikkelyét.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos ukrán törvényekben jelen van egy olyan negatív jelenség is, mint a speciális törvényben deklarált jogok visszavonása vagy ágazati törvények és törvényerejű jogszabályok előírásaival való felcserélése.

Így „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvényben garantálva van az anyanyelv használata a különféle hivatalokban és intézményekben, beleértve az anyanyelv bármilyen korlátozás nélküli használatát a tömegtájékoztatási eszközökben, s ugyanígy az anyanyelven való tanulás lehetőségét (6. c.). Ugyanakkor „A tévé- és rádióadásokról” ukrán törvény (1994) 6. cikkelye megállapítja, hogy a tévé- és rádiószervezetek műsoraikat államnyelven sugározzák, a nemzeti kisebbségek nyelvein való műsorsugárzás pedig csak bizonyos régiókban – azok tömbben élési területein történhet. Ez az állapot a szerző véleménye szerint semmivel nem indokolt korlátozás, amely gyakorlatilag megsérti azon személyek jogait az anyanyelven történő információszerezésre, akik a nemzeti kisebbségekhez tartoznak, de azok tömbben élési területein kívül tartózkodnak, úgyszintén azokat, akiknek nincsenek tömbben élési helyszíneik.

Az ukrán törvények előírásokat tartalmaznak az állampolgárok nemzeti vagy vallási hovatartozás szerinti diszkriminációja elleni védelemre vonatkozóan: előírják a rasszizmus, a xenofóbia, az antiszemitizmus megengedhetlenségét, s azt, hogy az etnikumközi, felekezetközi ellenségeskedés, gyűlölet az ember jogai és szabadságai megsértésének, becsülete és méltósága elleni merényletnek tekintendő. A törvények az ilyen cselekedetekért mind polgári, mind büntetőjogi felelősségrevonást előírnyoznak. De amint a gyakorlat tanúsítja, a jelzett törvényi előírások gyakorlatilag nem kerülnek alkalmazásra, legalábbis ami a xenofóbiának a nemzeti kisebbségekhez való viszonyulásban történő megnyilvánulását, nevezetesen a judofóbiát és az antiszemitizmust illeti. (22).

Ukrajna Alkotmányában (1996) igen kevés tézis vonatkozik a jelen tanulmány témájára. Így a nemzeti kisebbségek jogainak csak a 11. cikkely egy része van szentelve: „Az állam elősegíti úgyszintén Ukrajna valamennyi őshonos népe és nemzeti kisebbsége etnikai, kulturális, nyelvi és vallási sajátosságának fejlődését; a nyelvi jogoknak szentelt az 53. cikkely 5. része: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára a törvénynek megfelelően garantált az anyanyelven való tanulás, avagy az anyanyelv tanulása az állami és kommunális tanintézetekben, vagy a nemzeti-kulturális szövetségeken keresztül; a 119. cikkely 3. része: „A helyi állami közigazgatások úgyszintén biztosítják... az őshonos népek és a nemzeti kisebbségek tömbben élésének helyszínein nemzeti-kulturális fejlődésük programjának teljesítését.” A fentiekben említett ukrán jogi és politikai-jogviszonyi dokumentumokon kívül a kisebbségek jogai össze vannak foglalva az ágazati törvények előírásaiban, jelesül: „A kultúráról szóló törvények alapjai” törvény 2. cikkelye (1992) (23), „A kiadói tevékenységről törvény 8. cikkelye (1997) (24), „A televíziózásról és rádiózásról,, szóló

törvény 9. cikkelye (1993) (25), „A tömegtájékoztatási eszközök állami támogatásáról és az újságírók szociális védelméről” törvény 3. cikkelye (1997)(26) „Az ukrainai helyi önkormányzatokról” törvény 26. cikkelyének 50. része és 32. cikkelye „b” részének 1. alpontja (1997) (27). Figyelembe véve úgyszintén, hogy Ukrajna Alkotmányának 22. cikkelye 3. részében rögzítve van: „Az új törvények elfogadásakor, vagy a hatályos törvényekben eszközendő módosítások során megengedhetetlen a meglévő jogok és szabadságok tartalmának és terjedelmének szűkítése”, el kell ismerni, hogy megvannak a nyomós alapok a törvényalkotó folyamatnak a fentiekben felsorolt dokumentumok által felvázolt úton történő fejlődéséhez.

Amint a fentiekben bemutatott példák tanúsítják, a nemzeti kisebbségek jogai védelmének szférájára vonatkozó ukrán törvényhozásban létezik számos más problémás kérdés is. Hasonlóan nem egyértelmű helyzet figyelhető meg a nemzeti kisebbségek jogainak jogszabályi realizálása és védelme intézményes biztosításának szférájában. Az ilyen intézmények közé tartoznak az államigazgatás szintjén a központi törvényhozó és a végrehajtó hatalom megfelelő szervei, intézményei, hivatalai és más szerkezeti alegységei.

A törvényhozó hatalom egyetlen szervében – az Ukrán Legfelső Tanácsban Ukrajna állami függetlenségének elnyerése idején működött az ULT az állami szuverenitás, a köztársaságközi és a nemzetiségközi kapcsolatok kérdéseivel foglalkozó állandó bizottsága. Az 1994. évi parlamenti választások után megalakul az ULT emberjogi, a nemzeti kisebbségek jogaival és a nemzetiségek közötti kapcsolatok kérdéseivel foglalkozó állandó bizottsága, amelyet Ukrajna Alkotmányának elfogadása után (1996) az Ukrán Legfelső Tanács 1997. május 5-én kelt határozatával az ULT ugyanilyen nevű bizottságává alakítottak át. E parlamenti szervnek és strukturális alegységeinek (az etnikai csoportok és az őshonos lakosság, valamint a nemzetiségek közötti kapcsolatok kérdéseivel foglalkozó albizottságoknak) vezető szerepük van a törvényalkotó kezdeményezés egyes szubjektumai által a nemzeti kisebbségek jogai védelmének szférájában megvitatásra az Ukrán Legfelső Tanácsa elé terjesztendő törvénytervezetek előkészítésében.

„Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” ukrán törvény 6. cikkelye (1992) előírásainak megfelelően a nemzetiségek közötti kapcsolatok szférájában az állami végrehajtó hatalom központi szervévé az ukrainai nemzetiségek ügyeivel foglalkozó minisztériumot jelölték ki. Ukrajna elnökének 1993. április 26-i rendelete értelmében megalakult a nemzetiségek és a migráció ügyeivel foglalkozó minisztérium, ami a szakemberek véleménye szerint a törvény lényeges, ma is tartó megsértését jelentette. (28) A törvény említett cikkelye további megsértéseinek a következők tekinthetők: e minisztérium 1995-ben történt felszámolása és az ugyanilyen nevű Ukrán Állami Bizottságnak a minisztérium bázisán való megalakítása; e hivatalnak mint a végrehajtó hatalom központi szervének 1999-es végleges felszámolása, funkcióinak az Ukrán Igazságügyi Minisztériumnak történő részleges átadásával; (29) az e hivatalok funkcióinak struktúrájában az 1993–2000-es évek során Ukrajna elnökének és az Ukrán Miniszteri Kabinetnek az intézkedései alapján végbement közvetlen és közvetett változások.

A nemzetiségek közötti kapcsolatok, a migráció szférájában, az ukrainai nemzetiségek, a deportált népek Ukrajnába visszatérő képviselői és a menekültek jogainak biztosítása terén kifejtendő állami politika megvalósítása hatékonyságának fokozása céljából Ukrajna elnökének 2001. szeptember 13-án kelt rendelete értelmében megalakult az Ukrán Nemzetiségi és Migrációs Állami Bizottság. (30). A végrehajtó hatalom rendszerében tehát továbbra is létezik a központi szerv, amelynek hatáskörébe tartozik a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása is, bár jogi státusa szerint nem teljesen felel meg annak, amit a törvény előírnyzott.

Mióta felszámolásra került az Ukrán Nemzetiségi és Migrációs Minisztérium, azaz 1995-től, nem teljesül a törvény idézett cikkelyének az a tétele sem, amely a minisztérium mellett egy tanácskozó szerv – az Ukrainai Nemzeti Kisebbségek Társadalmi Szervezetei Képviseleinek Tanácsa működését irányozta elő. Egy rendeltetése szerint hasonló konzultációs tanácskozó szerv a 2000. április 19-én kelt elnöki rendelet alapján Ukrajna elnöke mellett jött létre. A róla szóló szabályzatnak megfelelően a tanács azzal a céllal alakult, hogy elősegítse az ukrainai nemzeti kisebbségek társadalmi szervezetei szerepének fokozását az államhatalom szervei által az ukrainai nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási egyedisége fejlesztésével kapcsolatban hozandó döntések folyamatában, az ukrán társadalom demokratikus alapjainak elmélyítésében, a nemzetiségek közötti egyetértés biztosításában. A szabályzat a tanács fő feladatai közé sorolja nevezetesen a nemzeti kisebbségekre vonatkozó ukrán törvények tökéletesítésével és realizálásával kapcsolatos ajánlások előkészítését; a nemzeti kisebbségek jogainak, etnokulturális fejlődésük igényeinek a biztosítását. (32).

Úgy véljük, hogy a tanács a kitűzött célt nem érte el és nem teljesítette az eléje tűzött feladatokat, mivel szervezési és egyéb okokból csak egyetlen ülésére került sor, 2001 márciusában, amelyen csupán munkája lehetséges formáinak, módszereinek és eljárásainak szervezési kérdései kerültek megvitatásra.*

A nemzeti kisebbségeket megjelenítő szervezetek képviselői és az ukrán államhatalom szervei közötti kontaktus hatékony eszközeinek hiányára rámutattak egyebek között az Ukrainai Nemzetiségi Szövetségek Második Kongresszusának Határozatában is, amelyre 1999. szeptember 28-án került sor Kijevben. A dokumentum megállapítja:

„Amint az Ukrainai Nemzetiségi Szövetségek első (az első összukrainai nemzetiségközi kongresszus 1991. november 16–17-én zajlott le Odesszában, az Akadémiai Opera- és Balett Színház helyiségében) és második kongresszusa közötti időszakban végzett munka tapasztalata tanúsítja, hogy az objektív, főleg pénzügyi jellegű nehézségek mellett számos negatív jelenség oka a szövetségek és az államhatalom szervei tevékenységének összehangolatlanságában rejlik”. A kongresszus véleménye szerint ez az összehangolatlanság az egyik oka azon félreértéseknek, amelyek a kisebbségek és a hatalom között ebben a szférában a törvényalkotó tevékenység folyamatában felmerülnek. Ezért a kongresszus küldöttei az együttműködés hatékony eszközeinek megteremtését a jelen sürgető igényének nevezték. 14.

*E tanulmány szerzője az Ukrainai Magyar Demokrata Szövetség elnökéként tagja a nemzetiségi kisebbségek társadalmi szervezeteinek képviselői Ukrajna elnöke mellett működő tanácsának.

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének szféráját érintő törvények további tökéletesítésével kapcsolatos néhány konceptuális kérdés körül kialakult politikai szembenállás bonyodalmain kívül az államhatalom és a nemzeti kisebbségek képviselői közötti párbeszéd megfelelő jogszabályai és mechanizmusai hiányát szintén olyan összetevőnek lehet tekinteni, amely fékezi a törvények fejlődését a társadalmi kapcsolatok e szférájában. Arról pedig, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányuló törvények további tökéletesítésének folyamatában problémák vannak, tanúskodik az a tény, miszerint 1992-től kezdve az új, speciális törvények elfogadására, vagy a hatályos törvények módosítására irányuló próbálkozások e szférában sikertelenségre voltak kárhozthatva. „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről, törvényben eszközözendő módosításokról”, „Ukraina állami etnonacionális politikájának koncepciójáról”, „A nemzeti kisebbségekhez tartozó azon személyek rehabilitációjáról és jogainak biztosításáról, akik megtorlásokat szenvedtek és deportálva voltak Ukrajna területéről, törvénytervezetek és e szféra más normatív-jogi okmányai az Ukrán Legfelső Tanács általi elfogadása körüli sokéves huzavonára rámutattak a 2001-ben Kijevben lezajlott „Nemzeti-kulturális újjászületés és államalkotó folyamat Ukrajnában: vívmányok és távlatok” összukrajnai tudományos-gyakorlati konferencia záróokmányában is. (35)

A nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányuló hazai törvények normatív-jogi bázisának fenti szemléje alapul szolgál számunkra azon következtetés levonásához, hogy a nemzeti kisebbségek jogvédelme jogi alapjainak és szervezési feltételeinek jelenlegi helyzete kettősséget mutat. Ez a kettősség nevezetesen abban nyilvánul meg, hogy egyrészt az ukrán politikai-jogi és jogtudományi dokumentumok előírásaiban és tételeiben visszatükröződnek a nemzeti kisebbségek mindazon jogai, amelyeket a nemzetközi jogi dokumentumok előírásznak (lásd: B melléklet), másrészt viszont egyesek számára hiányoznak a megvalósítás mechanizmusai, némelyeket pedig hosszú évek óta nem teljesítenek, vagy csak részben teljesítenek az államhatalom szervei. A legpontosabban ez a kettősség a kollektív jogokhoz való hozzáállásban követhető nyomon. A deklaratív előírások szintjén történő elismerésük mellett jelentős bonyodalmak figyelhetők meg (mind jogi, mind politikai jellegűek) gyakorlati megvalósításuk terén. Ez mindenekelőtt a hatalmi szervekben történő képviseltségre és az önkormányzatra való jogra vonatkozik.

Azon jogok közé, amelyek kinyilatkoztatásra kerültek a nemzetiségek jogainak Nyilatkozatában (1991) és „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvényben (1992), de nem kerülnek megerősítésre és továbbfejlesztésre az egyes viszonyokat a társadalomban szabályozó törvényerejű jogszabályokban, egyebek között a következők tartoznak:

- a nemzeti kisebbségi társadalmi egyesülések azon jogának a realizálása, hogy saját gyűléseiken képviselőjelölteket állítsanak a hatalom képviselői szerveibe (a törvény 14. c.) – sem az „Ukraina népképviselőinek megválasztásáról”, sem „A helyi önkormányzati szervek megválasztásáról” ukrán törvény nem irányozza elő;
- a nemzeti-közigazgatási egységek létrehozására és létezésére való jog realizálása (a Nyilatkozat 2. c.) – sem „Az ukrainai helyi önkormányzatokról” ukrán törvény sem az „Ukraina közigazgatási-területi berendezkedéséről” törvénytervezetek, amelyeket 1997 óta vitat meg az Ukrán Legfelső Tanács, nem irányozzák elő;

– a nemzeti kisebbségek joga a nemzeti-kulturális autonómiára, bár az Ukrajnával szomszédos államok (Oroszországi Föderáció, Magyarország) tapasztalata elméletileg és gyakorlatilag reprezentálja a nemzeti közösségek önkormányzati modelljeinek tág színskáláját. Ukrajnában úgyszintén léteznek saját hagyományok a nemzeti törvényhozási gyakorlatban az Ukrán Népi Köztársaság idejéből;

– a törvény 16. cikkelyének (1992) követelményei a nemzeti kisebbségek fejlődésére az állami költségvetésben előírányzott speciális kiutalásokat illetően – nem voltak teljesítve az „Ukrajna állami költségvetéséről” törvények egyikében sem.

A kisebbségek jogainak védelme és realizálása jogszabályi biztosításának nem megfelelő szintje, valamint a hatalom és a nemzetiségek képviselői közötti párbeszéd és az álláspontok egyeztetése szükséges mechanizmusainak a hiánya jelentős mértékben bonyolítja azon kompromisszumok keresését, amelyekre szükség van a nemzetiségek közötti kapcsolatok a mai követelményeknek megfelelő kiegyensúlyozott állami politikájának kialakításához és megvalósításához. Ez pedig negatívan tükröződik vissza a társadalmi kapcsolatok törvényhozási szabályozásának folyamatain ebben a szférában. Mindez a törvényerejű jogszabályok elfogadásának vontatottságában és az egyes jogalkotási dokumentumok közötti eltérés, ellentmondásosság megjelenésében nyilvánul meg, ami még bonyolultabbá teszi gyakorlati alkalmazásukat.

A nemzeti törvényhozás további fejlődésében lényeges fékező tényezőnek tartjuk úgyszintén egy egész sor olyan kulcsfontosságú terminus, fogalom meghatározásának hiányát, avagy nem egyértelmű, a mai követelményeknek nem megfelelő meghatározását, amelyeket a normatív-jogi dokumentumokban használnak, köztük olyan alapvető terminusokat is, mint az „őshonos népek” és a „nemzeti kisebbségek” jogai, azaz az adott jogviszonyok meghatározásának a hiányát.

Megjegyezzük, hogy a társadalmi kapcsolatok e szférájában gyakorolt állami irányítás jogszabályi intézményes biztosításának fokozatos gyengülése negatív hatással volt mind a törvényalkotói folyamat további fejlődésének menetére, mind a nemzeti kisebbségek jogai biztosításának jogvédő gyakorlatára. Az utóbbi években zajló permanens közigazgatási reform előbb a nemzetiségi és migrációs ügyekkel foglalkozó minisztérium felszámolásához és az ugyanezen kérdésekkel foglalkozó Ukrán Állami Bizottságként történő újjászervezéséhez, idővel pedig az államigazgatás e szervének teljes likvidálásához vezetett. Jelenleg folyik a Nemzetiségi és Migrációs Állami Bizottság tevékenységének a felújítása.

Ezek és a nemzeti törvényhozási szabályozásban és a jogvédő gyakorlatban meglévő más hiányosságok nem teszik lehetővé, hogy olyannak ismerjük el őket, amelyek a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén teljes egészében megfelelnek az ország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek.

3.3. A nemzetközi-jogi dokumentumok előírásai és normái az ukrán törvényhozásba történő átültetésének problémái

Mint már nem egyszer hangsúlyoztuk, a nemzeti kisebbségek jogainak problémája a mai nemzeti jogban nem annyira belső, mint nemzetközi jogi jelleggel bír. Az ukrán nemzeti törvényhozás a fentiekben felsorolt dokumentumainak előírásai a nemzetközi jog általánosan elismert normái elsődlegességéről és Ukrajna Alkotmánya 9. cikkelyének előírása arról, hogy az érvényes nemzetközi szerződések, amelyek kötelező voltát jóváhagyta az Ukrán Legfelső Tanács, Ukrajna nemzeti törvényhozásának részeit képezik, az állam nemzetközi-jogi kötelezettségeit gyakorlattá teszik az állami politika a nemzetiségek közötti kapcsolatok és a nemzeti kisebbségek jogvédelme terén történő megvalósítása szférájában. Ez a tény annak a szükségességéből ered, hogy amennyiben összehangolatlan, összeférhetetlen, zavar merül fel a nemzetközi szerződések normáinak előírásai és a nemzeti törvényhozás dokumentumai között, módosításokat kell eszközölni a nemzeti törvényekben. Mivel az ilyen zavaroknak a nemzetközi szerződések egyoldalú módosítása révén történő kiküszöbölése általában lehetetlen, a szerződések felmondása pedig többnyire politikailag nem célszerű.

Tekintettel arra, hogy Ukrajna résztvevője az Egyesült Nemzetek Szervezete egész sor szerződésének és nyilatkozatának, valamint az EBESZ a kisebbségek jogainak kérdéseivel foglalkozó dokumentumának, nevezetesen a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai Nyilatkozatának, ENSZ (1992), valamint az EBESZ koppenhágai értekezlete Dokumentumának, ezen dokumentumok elveinek betartása és normáinak teljesítése számára kötelező. Érthető, hogy e kötelezettségek betartása, lelkiismeretes teljesítése csak abban az esetben lehetséges, ha nincsenek eltérések a nemzeti törvények normáinak előírásai és a nemzetközi egyezmények megfelelő normái között. Ez azonban nem teremt többletnehézségeket, legalábbis elméleti síkon, mivel a nemzetközi dokumentumok követelményei majdnem szó szerint (lásd a B mellékletet) deklarálva vannak a fentiekben említett hazai jogi dokumentumokban.

Megjegyzendő úgyszintén, hogy e dokumentumok fő előírásai rögzítve vannak a hatályos törvényekben és a többoldalú nemzetközi szerződések, nevezetesen az Ukrán Legfelső Tanács által 1998. január 26-án ratifikált Keretegyezmény a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításáról, amelyet Ukrajna 1994. november 21-én írt alá, valamint a többoldalú nemzetközi szerződések erejével. És amint már említettük, a nemzeti kisebbségek jogainak védelme kérdésének jelentős figyelmet szenteltek a szomszédos országokkal – a Magyar Köztársasággal (1991), a Lengyel Köztársasággal (1992), a Moldova Köztársasággal (1992), a Szlovák Köztársasággal (1994), az Oroszországi Föderációval (1997) való jószomszédság és együttműködés alapjairól szóló szerződésekben; az Ukrajna és a Német Szövetségi Köztársaság közötti, az Ukrajnában élő német származású személyek ügyeiben való együttműködésről kötött Egyezményben (1996), valamint a más országokkal kötött szerződésekben.

Bonyolultabb az etnonacionális politika terén kialakult helyzet azon kötelezettségeket illetően, amelyeket Ukrajna az Európa Tanácsba való belépésekor vállalt.

Ez a „ratifikálni a kisebbségek jogai védelmének európai Keretegyezményét és saját kisebbségi politikát megvalósítani a Közgyűlés (1993) 1201-es Ajánlásaiban felvázolt elvek szerint és beiktatni azt a jogrendbe és a közigazgatási gyakorlatba” (36), valamint „aláírni és a belépést követően egy éven belül ratifikálni...a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartáját...”, addig pedig saját politikát folytatni ezen Egyezmény elveinek megfelelően,, (37) kötelezettségeket jelenti.

És nem utolsósorban ki kell hangsúlyozni azt a körülményt, hogy Ukrajna az Európa Tanácsba való felvételi kérelmével kapcsolatban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (1955) 190. Sz. Következtetése 12 „V” pontjának értelmében kötelezettséget vállalt az Európa Tanács előtt, úgyszintén az Ukrajna és Románia közötti jószomszédi és együttműködési szerződés 13. cikkelye 1. pontjának megfelelően az 1201-es Ajánlások azon nemzetközi normáinak és szabványainak alkalmazását illetően, amelyek megállapítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.

E feladatok teljesítése érdekében, a nagyrészt a törvényhozó és / vagy a végrehajtó szubjektív hozzáállásától függő, kizárólag aktuálpolitikai probléma megoldásán kívül feltétlenül meg kell oldani egy sor olyan elméleti és alkalmazott jogi feladatot, mindenképp az európai dokumentumok elveinek és normáinak az ukrán törvényhozásba való átültetésével, valamint a törvények gyakorlati alkalmazásához szükséges állami, önkormányzati és társadalmi struktúrák működése megfelelő jogi bázisának biztosításával kapcsolatosakat. Szó van például a pozitív diszkrimináció az ukrán törvényhozásba való átültetése formáinak és jogi technikájának a meghatározásáról: „a megfelelő intézkedések alkalmazása... a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a lakosság többségéhez tartozó személyek közötti teljes és igazságos egyenlőség elérése érdekében... nem tekintendő diszkriminációs aktusnak (a Keretegyezmény 4. cikkelyének 2., 3. pontja, a Nyelvi Charta 7. cikkelyének 2. pontja); az „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakhat területeken” (Keretegyezmény 10. c.). szókapcsolat magyarázatáról és konkrét tartalommal való megtöltéséről; azon jogszabályokról, amelyek nemzeti jogainak megsértése esetén biztosítják „hogy tényleges jogorvoslásért forduljon egy állami szervhez (1201-es Ajánlások, 9. c.

A nemzetközi egyezmények normáinak átültetése folyamatában felmerülő jogi és politikai-jogi problémák illusztrálására olyan problémákat tekintünk át, amelyek a nemzeti kisebbségek jogainak az oktatás és a nevelés szférájában való védelmével összefüggő nemzetközi szerződések az ukrán nemzeti törvényhozásba történő átültetésével kapcsolatosak.

Mint rámutattunk, az ebben a tanulmányban idézett szerződések túlnyomó többsége hatályos Ukrajna számára, kötelező voltokra igent mondott az Ukrán Legfelső Tanács. Ukrajna Alkotmányának 9. cikkelye értelmében már a törvények részévé kellett válniuk és már azzá is váltak, azaz kötelezőek az államhatalom valamennyi ága számára: az elfogadott törvények és törvényerejű jogszabályok nem mondhatnak ellent e dokumentumok szellemének és betűjének.

Az ukrán törvények elemzése azonban feljogosít annak állítására, hogy e jogszabályok csak részben felelnek meg államunk fennálló nemzetközi kötelezettségeinek.

Ukrajna Alkotmánya 53. cikkelyének 5. része – „A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak a törvény értelmében garantálva van a jog az anyanyelven való tanulásra, illetve az anyanyelv tanulására az állami vagy kommunális tanintézetekben, vagy a nemzeti kulturális szövetségeken keresztül” – visszatükrözi a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok a nemzetközi szerződések által előírányzott alapvető oktatási jogait, köztük a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok jogát az anyanyelven való tanulásra vagy az anyanyelv tanulására. Ukrajna „Az általános középfokú oktatásról” (1999) törvényének (1999) 7. cikkelye rögzíti, hogy az oktatás nyelvét, a tanulás és a nevelés nyelvét az általános műveltséget nyújtó tanintézetekben Ukrajna Alkotmánya és az Ukrán SZSZK „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban” törvénye állapítja meg.

Egyértelmű következtetést levonni arról, mennyiben felel meg az utóbbi törvény, a nemzetközi követelményeknek, normatív szövegének előregedett volta (a szovjet korszak törvényeire jellemző fogalmakat használ), egyes kategóriák homályossága (például: „a más nemzetiségű állampolgárok tömbben lakásának helye”) és egész sor ellentmondás miatt nehéz. Így a törvény 26. cikkelye kinyilatkoztatja az Ukrán SZSZK állampolgárainak elidegeníthetetlen jogát a tanulás nyelvének szabad megválasztására és minden gyermek számára – a jogot az anyanyelven való neveltetésre és a képzettség anyanyelven való megszerzésére, a 26. és a 27. cikkely azonban az iskola előtti gyermekintézményekben és az általános képzettséget nyújtó tanintézetekben az oktatás nyelveként csak az ukránt jelöli meg. E cikkelyek csupán lehetségesnek tartják a nemzeti oktatási nyelvű iskola előtti gyermekintézmények létrehozását, de csak a nemzeti kisebbségek tömbben élésének helyszínein. Más helyeken csak egyes csoportok és osztályok létrehozása engedélyezett, amelyekben a nemzeti kisebbségek nyelvein folyik az oktatás és a nevelés. A törvény nem pontosítja „a tömbben élés helye, fogalmát, nem állapítja meg azokat a kritériumokat, amelyek szerint olyan iskola előtti intézmények, általános műveltséget nyújtó iskolák, külön csoportok és osztályok alakíthatók, amelyekben a nemzetiségek nyelvein folyik a nevelés és az oktatás. E kérdések megoldása automatikusan a törvényerejű dokumentumokhoz utalódik, bár a nyelvek alkalmazásának rendje Ukrajna Alkotmánya 92. cikkelye 1. része 4. pontjának megfelelően csak az ukrán törvények által kerül megállapításra.

Az Ukrán Alkotmánybíróság az ukrán nyelv alkalmazásának ügyében 1999. december 14-én hozott No 10-m.r) 99. határozatával, hivatalos magyarázatát adva Ukrajna Alkotmánya 10. cikkelye tételeinek, a szerző véleménye szerint tovább növelte a homályosságot a nemzeti kisebbségek nyelveinek az oktatás és a nevelés szférájában való alkalmazása feltételeinek jogi szabályozása terén. Az Ukrán Alkotmánybíróság határozata 2. részének 2. pontjában Ukrajna „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban” a fentiekben említett 26. és 27. cikkelyére hivatkozva, normáikat az alkotmányos szinthez igazítja és megállapítja, hogy az oktatás nyelve az iskola előtti, az általános középfokú, a szakoktatási és a felsőfokú állami és kommunális tanintézetekben kizárólag az ukrán. Ugyanezen Határozatában az Ukrán Alkotmánybíróság, megmagyarázza Ukrajna Alkotmányának 53. cikkelye 5. részét (a szöveg fentebb olvasható), új szerkesztésben közölte azt: „Az állami és kommunális tanintézetekben, az államnyelv mellett, Ukrajna

Alkotmánya tételeinek, jelesül az 53. cikkelye 5. részének és Ukrajna törvényének megfelelően az oktatás során alkalmazhatók és tanulhatók a nemzeti kisebbségek nyelvei.” Egyetérthetünk a szakemberekkel, akik e határozatban gyakorlatilag Ukrajna Alkotmánya 53. cikkelyének megcáfolását és visszavonását látják.(39)

Ukrajna „Az ukrajnai nemzeti kisebbségekről” törvény (1992) 5. cikkelyének megfelelően az állam garantálja valamennyi nemzeti kisebbség számára a nemzeti-kulturális autonómiára való jogot, melynek hatáskörébe tartozik az anyanyelven való tanulás vagy az anyanyelv tanulása az állami oktatási intézményekben, avagy a nemzeti kulturális szövetségeken keresztül, úgyszintén a saját tanintézetek létrehozása. E törvény 3. cikkelye a nemzeti kisebbségek kategóriájába sorolja Ukrajna azon állampolgárainak csoportjait, akik nem ukránok és kinyilvánítják nemzeti identitástudatukat és egymáshoz tartozásukat. Azaz a nemzeti kisebbség fogalmának a legtágabb értelemben vett kifejtése, a nemzeti-kulturális autonómia fogalma tartalmának az ukrán törvényhozásban való homályosságával együtt lehetetlenné teszi azon kérdés megválaszolását, konkrétan milyen formában (avagy milyen jogszabályoknak megfelelően), milyen nemzeti (etnikai) csoportok számára, milyen esetekben van garantálva az anyanyelven való tanulás joga az állami tanintézetekben, és milyen feltételek mellett csupán a nemzeti-kulturális szövetségeken keresztül van az szavatolva.

Ukrajna „Az ukrajnai helyi önkormányzatokról” törvénye (1997) az államnyelven vagy az anyanyelven való iskolai tanulás, az anyanyelv az állami és kommunális tanintézetekben, a nemzeti-kulturális szövetségeken keresztül való tanulása lehetősége biztosításának kérdését a községi, nagyközségi, városi tanácsok hatáskörébe utalja, amelyeknek delegálva vannak az állami szervek meghatalmazásai (32. c., 6.p.), ami szintén nem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, milyen igazgatási szervek és milyen határok között viselnek felelősséget az ukrajnai nemzeti kisebbségek oktatási jogainak realizálásáért.

Az Ukrán Oktatási Minisztérium adatai szerint az 1998–1999-es tanévben a 16032 ukrán tannyelvű iskolán kívül, amelyekben 4412269 diák tanult, 2561 orosz (2 213 901 tanuló), 108 román (34 817 tanuló), 65 magyar (21 214 tanuló), 6 krími tatár (4071 tanuló), 3 lengyel (1109) tannyelvű iskola működött. Tantárgyként egyes tanintézetekben tanulták a zsidó, a bolgár, az újjörög és a gagauz nyelvet, fakultatív alapon pedig a szlovák, a cseh és a német nyelvet is.

E statisztikának megfelelően csak az oroszok, a románok és a magyarok rendelkeznek olyan számú tanintézettel, ahol a diákok anyanyelvükön tanulnak, ami megközelítőleg megfelel lélekszámuknak. De ezt a tény, mint ahogyan azt is, hogy a krími tatárok és a lengyelek lélekszámához képest igen kevés az olyan tanintézet, ahol a tanítás az említettek nyelvén folyik, s teljesen hiányoznak a bolgár vagy a gagauz tannyelvű tanintézetek, nem a nemzeti kisebbségek oktatását szabályozó jelenlegi törvények sikerének vagy hibája eredményének kell tekinteni, hanem sokkal inkább a szóban forgó közösségek történelmi fejlődése, meglévő hagyományai, asszimilációs szintje, letelepedési típusa stb. eredményének. A hatályos törvények közvetlen hatása azokban a változásokban és eseményekben tükröződik vissza, amelyek az adott szférában az utóbbi időben végbemennek, avagy nem mennek végbe.

Törvényi szinten több mint egy évtizeden át (az USZSZK „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban” törvénye elfogadásától kezdve), ha nem számítjuk az Ukrán Alkotmánybíróság fentiekben említett határozatát, a nemzeti kisebbségek oktatási jogai biztosításának szabályozásában lényeges változások nem történtek. A nemzeti kisebbségek oktatási jogait érintő nemzetközi egyezmények (mind a többoldalúak, mind a kétoldalúak) az Ukrán Legfelső Tanács általi ratifikálása nem járt együtt az ország törvényeiben eszközendő megfelelő módosításokkal és kiegészítésekkel. A nemzetközi-jogi dokumentumok általános jellege, s az, hogy hiányoznak belőlük az anyanyelven való tanulás elérhetősége kötelező szintjére vonatkozó útmutatások, nem határozza meg az oktatás azon konkrét szintjét, amelyet a kisebbségek nyelvén biztosítani kell, illetve e folyamat megvalósítása, azaz e nemzetközi-jogi dokumentumok a nemzeti törvényhozás normatív jogszabályaiba történő átültetésének mechanizmusát, ami előírásaik többségét alkalmatlanná teszi a mindennapi gyakorlatban való közvetlen alkalmazásra.

Ukrajna „A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája ratifikálásáról törvénye”, (1992) (41) törvény lényegbevágóan megváltoztatta a helyzetet a nemzeti kisebbségek jogai, valamint az állam az oktatási jogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségei konkretizálása tekintetében. E törvény 13 olyan nemzeti kisebbségi nyelvet jelöl meg, melyek vonatkozásában az állam a megfelelő szinten és a megfelelő helyen, az adott térségben e nyelvet beszélők számától függően (a törvényalkotó háromlépcsős gradációt irányzott elő): 20 és ennél több százalék, 10-től 20 százalékgig, jelentős létszám, de 10 százaléknál kevesebb – a lakosság összlélekszámaához viszonyítva) garantálta az e nyelveken való tanulást, vagy e nyelvek tanulását a megfelelő állami, illetve kommunális tanintézetekben és nevelőintézetekben. De ez a törvény érvénytelenítésre került az Ukrán Alkotmánybíróság 2000. július 12-én hozott határozatával. (42)

Lényegesen fêkezi a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatás fejlődését az esélyegyenlőség törvényes garanciájának hiánya a nemzetiségi iskolákban érettségizett azon fiatalok számára, akik felsőfokú tanintézetekben szeretnék tovább folytatni tanulmányaikat. Az a tény, hogy a felvételi vizsgákat kötelező kizárólag ukrán nyelven letenni, illetve ukrán nyelvből kell vizsgázni, ezeket a felvételizőket egyenlőtlen feltételek elé állítja az ukrán tannyelvű középiskolákban érettségizettekkel szemben. És ennek az az eredménye, hogy az állami felsőoktatási intézményekben évről évre csökken a nemzeti kisebbségi tannyelvű iskolákban érettségizett diákok száma, évről évre nagyobb azon fiatalok kontingense, akik külföldre, főleg az anyaországokba utaznak tanulni és nem térnek vissza Ukrajnába. (43).

A törvényi szabályozás pontatlansága, a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatás fejlődése kérdésében gyakorolt állami politika homályossága az ukrán társadalomban a szembenállás megnyilvánulásaihoz is vezet. Az ilyen konfliktus előtti helyzet ékesszóló példája volt az államhatalmi szervek és a nemzeti-kulturális szövetségek szembenállása, amit az Ukrán Oktatási Minisztérium „Az ukrajnai nemzeti kisebbségek közoktatása fejlesztésének koncepciók alapjai” törvénytervezete váltott ki, melynek szerzői, mindennemű törvényi alap nélkül javasolták, hogy azok

az iskolák, amelyekben a nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás, fokozatosan alakuljanak át nemzeti-ukrán kétnyelvű tanintézményekké. Ez a hosszan tartó határozatlanság és az orosz tannyelvű tanintézetek számának csökkentése, különösen Ukrajna keleti régióiban alapul szolgál az orosz és az orosz nyelvű közvélemény elégedetlenségéhez. (44)

A fentiekben már áttekintettük azokat a problémákat, amelyek a nemzeti kisebbségek a politikai képviseltségre, az állam- és közügyek irányításában való részvételére, az anyanyelven történő információszerzésre, -cserére és -terjesztésre, a saját nemzeti önkormányzat létrehozására való joga védelme nemzetközi-jogi elveinek és normáinak az ukrán nemzeti törvényhozásba történő átültetésével kapcsolatosak. És ezt a felsorolást folytatni lehet: a sajtószerszűsége, a létezésre, az asszimiláció fenyegetésével szembeni védelemre stb. való jog elveinek és normáinak átültetésével.

A szerző úgy véli, hogy a nyitott társadalom felépítése a soknemzetiségű Ukrajnában, amely a különböző etnikai származású állampolgárok harmonikus együttélésének alapján jöhet létre, lehetetlen az etnikumok érintkezése során a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén felmerülő kérdések célirányos és következetes megoldása nélkül. Kétségtelen, hogy e viszony elégséges állapota biztosításának és e jogok a nemzetközi-jogi szabványoknak megfelelő realizálásának a legfőbb eszköze a törvényi szabályozás. A fentiekben közölt elemzés feljogosít bennünket annak az állítására, hogy az ukrán törvényhozás egészében véve (a hatályos nemzetközi szerződéseken és a nemzeti törvényeken keresztül) a nemzetközi szabványok többségének szintjén ismeri el és nyilatkoztatja ki a nemzeti kisebbségek jogait és szabadságjogait. Az utóbbi években azonban az állami szervek bizonyos határozatlansága tapasztalható a társadalmi viszonyok e szférája lelkiismeretes, következetes törvényi szabályozása terén, aminek meg kellene felelnie a korszerű követelményeknek. Ez mindenekelőtt a nemzetközi-jogi normáknak az ukrán törvényhozásba történő átültetése folyamatainak lassúságára és ellentmondásosságára vonatkozik, ami negatív kihatással van az állampolgárok közérzetére és az állam nemzetközi tekintélyére, annak integrációs lehetőségeire.

Úgy fogjuk tekinteni, hogy a nemzeti kisebbségek jogai törvényi biztosítása jogi mechanizmusai további fejlődésének a társadalmi kapcsolatokat az élettevékenység egyes szféráiban szabályozó ágazati törvények tökéletesítésével szerves egységben kell történnie, a nemzeti kisebbségek jogai realizálása biztosításának az állam által garantált feltételei mellett, a nemzetközi jog általánosan elismert elvei, az Ukrajna számára hatályos szerződések alapján, figyelembe véve az állam reális lehetőségeit és a lehető legszélesebb konszenzusra törekedve az elfogadott törvényhozási határozatokat illetően.

E folyamat elvi fontosságú szakaszának tekinthető Ukrajna „Az ukrán nemzeti kisebbségekről” törvénye új szerkesztésben való elfogadása, amelynek nemcsak a meghirdetett jogokat kell visszatükröznie, hanem azok realizálásának eszközeit, a kisebbségek jogai realizálásáért felelős állami és társadalmi jogszabályok meghatalmazásait és kompetenciáját is meg kell jelölnie. Az új szerkesztés kulcsfontosságú elemévé kell válnia a nemzeti kisebbség fogalma konkrétabb meghatározásának és

a nemzeti kulturális autonómia fogalma megmagyarázásának. Az utóbbi egy külön törvény tárgya lehet.

„A regionális és kisebbségi nyelvek Európai Chartájának 1992. évi elfogadásáról” törvény ismételt elfogadása (változatlan szerkesztésben) egy időre helyettesíthetné a hatályos nyelvtörvényt, avagy fundamentális összetevő része lehetne az új nyelvtörvénynek.

A nyelvi jogokat illető nemzetközi-jogi dokumentumok elvei és normái átültetése problémája lehetséges törvényhozási megoldásának példaként e tanulmány „Az ukrainai nyelvhasználatról” törvénytervezetet javasolja, amelyben kísérlet történik az ukrán nyelvtörvénynek a nemzetközi szabványokkal (lásd a C mellékletet) való harmonizálására, figyelembe véve a nemzetközi szervezetek ajánlásait (az oslóit – a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait illetően (1998), a hágait – a nemzeti kisebbségek az oktatásra való jogát illetően (1996), a regionális és kisebbségi nyelvek Európai Chartájához mellékelt Magyarázatot (1992), az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlásait (1993), az etnikulturális, nemzeti kisebbségeket és őshonos népeket érintő nyilatkozatát (2000) (45), valamint az Európai Etnikai Csoportok Föderaliztikus Szövetsége „Az európai etnikai csoportok védelme” (1994) egyezményének tervezetét. Ez egy kísérlet egy olyan dokumentum létrehozására, amely elő fogja segíteni az ukrán nyelv, mint államnyelv státusának további szilárdulását, nem sértve meg, sőt, ellenkezőleg, konkretizálva az ukrainai nemzeti kisebbségek nyelvi jogait.

Így a törvénytervezet 1. cikkelye a Nyelvi Charta 1. cikkelyének megfelelően meghatározását adja az olyan terminusoknak, mint az „államnyelv”, az „ukrainai nemzeti kisebbség nyelve”, a „regionális nyelv”, „azon terület, melynek határain belül használják a regionális nyelvet”, „nem territoriális nyelvek”, „a nemzetek közötti érintkezés nyelvei”, a 3. cikkelyben pedig felsorolásra kerülnek azon nemzeti kisebbségi nyelvek, amelyekre kiterjednek a törvénytervezet, a Nyelvi Charta 2. cikkelyének és a hozzá tartozó Magyarázó jegyzetek 41., 42., pontjainak megfelelő védelmi rendszabályai.

A nyelvi viszonyok jogi szabályozásának gördülékenyebbé tétele céljából a törvénytervezet 1. cikkelyében a nyelvek három kategóriája kerül kijelölésre: az államnyelv, a nemzeti kisebbségi nyelvek és a nemzetek közötti érintkezés nyelvei. A nemzeti kisebbségi nyelvek, használatuk territoriális aspektusaitól függően, regionális és interregionális nyelvekre oszlanak.

A törvénytervezet 2–4. cikkelyeiben rögzítve vannak a nyelvek e kategóriái a társadalmi érintkezésben elfoglalt státusának fő előírásai. Jelesül, Ukrajna Alkotmányának és a törvényeknek megfelelően meg vannak állapítva az ukrán nyelv, mint államnyelv kötelező használatának szférái, az állami, társadalmi és más intézmények és hivatalok az államnyelv használata körülményeinek megteremtésével kapcsolatos kötelezettsége, valamint a hivatalban és szolgálatban lévő személyek az államnyelv ismeretére vonatkozó kötelezettsége. A nemzeti kisebbségi nyelvek státusa a hatályos ukrán törvényeknek megfelelően van megállapítva, két olyan, a szerző véleménye szerint lényeges elemmel kibővítve, amelyek a Keretegyezmény 10. cikkelyének 2. pontjából, valamint

15. cikkelyéből; a Nyelvi Charta 7. cikkelyének 1. pontjának d) és g) alpontjából és 2. pontjából; az oszlói ajánlások 13–15. pontjából; az Európai Etnikai Csoportok Föderalisztikus Szövetsége egyezménytervezetének 6. cikkelyéből következnek. Először, a hivatalban és szolgálatában lévő személyeknek bizonyos körülmények között beszélniük kell a megfelelő regionális nyelvet, másodsor, a helyi hatalmi szervek kötelesek megteremteni a szükséges feltételeket a regionális nyelvet nem beszélő személyek számára az illető nyelv saját kívánságukra történő elsajátításához.

A törvénytervezet elvi újítása az állampolgárok nyelvi önrendelkezési jogának az ukrán jog területén történő bevezetése, ami előírja az anyanyelv szabad megválasztásának jogát, a kétnyelvűség vagy a többnyelvűség kinyilvánításának a jogát, valamint a nyelvhez kötődés megváltoztatásának jogát. E cikkely előírásai a Keretegyezmény 3. cikkelye 1. részében meghirdetett jogi elven alapulnak, melynek értelmében minden, valamely kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon eldönteni, a kisebbséghez tartozónak tekinti magát, avagy nem megjegyzendő, hogy ez a hozzáállás teljes mértékben megfelel a „vagy-vagy” dilemma (a személy a többséghez vagy a kisebbséghez való tartozása közötti választásának kötelezősége) megoldása mai elképzelésének és lehetővé teszi a személy számára a kettős vagy a többszörös önidentifikációt, legalábbis nyelvi téren. Ez pedig lehetővé teszi a személy számára, hogy (saját belátása szerint), a „vagy-vagy” kérdésre megerősítően „igen-igen”-nel!) válaszoljon. A Törvénytervezet ezen előírásai úgyszintén megfelelnek a Nyelvi Charta céljának és szellemének is, amely az államnyelv és a regionális vagy a kisebbségi nyelvek közötti viszonyokat nem tekinti konkurensnek vagy antagonisztikusoknak. Hiszen a Charta kultúraközi és soknyelvű hozzáállást javasol, ahol minden nyelvi kategória megkapja a saját helyét. Ez a hozzáállás teljes mértékben megfelel az Európa Tanács által hagyományosan támogatott értékeknek (lásd a Magyarázó jegyzetek a Nyelvi Chartához 14. pontját).

A törvénytervezet 7. cikkelyének 2. része olyan tételeket tartalmaz, amelyek a nemzeti törvények és Ukrajna nemzetközi egyezményei közötti lehetséges kollíziókat a kisebbségek javára történő megoldására irányulnak. Megjegyzendő, hogy a törvénytervezet ezen előírása megfelel a meglévő jogok és szabadságok tartalma és terjedelme az új törvények elfogadásakor történő szűkítésének megengedhetlensége alkotmányos elvének és a Keretegyezmény 22. cikkelye, valamint a Nyelvi Charta 4. cikkelyének 2. része átültetését jelenti.*

Amint már említettük, az egyik legbonyolultabb feladat a nemzetközi dokumentumokban használt egész sor jogi kategóriának a nemzeti törvényekbe történő átültetése. Így például ahhoz, hogy megmagyarázzuk az „azon vidékek, ahol (a nemzeti kisebbségek) a lakosság jelentős részét alkotják” (a Keretegyezmény 11. cikkelyének 3. része) szókapcsolatot, legalább két kérdésre kell válaszolni. Az első, mit kell érteni

*A Nyelvi Charta 4. cikkelyének 2. része megállapítja, hogy e nemzetközi szerződés előírásai „nem érintik azoknak a valamely fél területein létező, illetve megfelelő kétoldalú vagy sokoldalú nemzetközi megállapodások által előírt rendelkezéseknek az érvényét, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetét vagy a kisebbséghez tartozó személyek jogi státusát kedvezőbben szabályozzák”.

a vidéken (vagy területen)? A második: milyen az a mennyiség (abszolút módon vagy százalékosan kifejezve), amelyet „jelentősnek” kell tekinteni? Pontositást igényel (lehet, hogy minden esetre vonatkozóan külön-külön) az „megfelelő lehetőség”) a Keretegyezmény 11. cikkelyének 3. része és 14. cikkelyének 4. része) szókapcsolat. Mivel az e kérdésekre adandó konkretizáló válasz nélkül a nyelveknek a társadalmi élet egyes szféráiban, a konkrét helyi, regionális vagy összállami viszonyok között történő pontos és egyértelmű jogi szabályozása lehetetlen.

Az első kérdésre a törvénytervezet 1. cikkelyének 5. részében van megadva a válasz, azonossági jelet téve a vidék vagy terület és a közigazgatási-területi egység között, ami megfelel a kérdés hagyományos értelmezésének. A nyelveknek a társadalmi élet különböző szféráiban való alkalmazása normatív szabályozását javasolva a törvénytervezet 8–17. cikkelyeiben a szerző a kedvezmények három lehetséges szintjét irányozza elő a kisebbségek a terület összlakosságához viszonyított részarányától függően. Az első szint – a legnagyobb lehetőségek megadása a kisebbségek nyelveinek gyakorlatilag az ukrán államnyelv szintjén való használatára, (ha a terület lakói között a kisebbség tagjai (a nyelv hordozói) több mint 20%-ban vannak jelen). A második szint (a kisebbség részaránya több mint 10%) előirányozza a kisebbség nyelvének szabad használatát az államnyelv mellett. A harmadik szint – a kisebbség részaránya nem éri el a 10%-ot, de bizonyos körülmények között (bizonyos kisebbségi nyelv bizonyos területen való használatának történelmi hagyományossága, a nyelv az eltűnéstől való megmentésének szükségessége stb.) az államhatalmi vagy a helyi hatalmi szerveknek célszerű vagy szükséges egyes óvintézkedéseket és ösztönző lépéseket tenni az ilyen nyelvek alkalmazásával és használatával kapcsolatban (a törvénytervezet 11. cikkelye). Azaz a törvénytervezetben az óvintézkedések és az ösztönző lépések egy bizonyos nyelvvel kapcsolatban való megtételéhez „megfelelő lehetőségen” mind a nyelv hordozói egy bizonyos számának a meglétét, mind pedig azon más motívumokat értjük, amelyek igazolják az ilyen intézkedések megtételét.

Megállapítandó, hogy a kritériumok ilyen rendszerének alkalmazása pozitív eredménnyel járt több országban, köztük szomszédainknál, Szlovákiában és Romániában.

A törvénytervezet egész sor olyan intézkedést irányoz elő, amelyek a kisebbségi nyelvet beszélő személyek és a lakosság többi része egyenlőségének elérésére irányulnak. A törvénytervezet 16. és 40. cikkelye előirányozza annak a lehetőségét, hogy a személyazonosságot igazoló okmányokban az ukrán nyelvű bejegyzések mellett a nemzeti kisebbség nyelvén is eszközölhetők legyenek a bejegyzések. Ugyanez vonatkozik a végzettségről szóló azon okmányokra is, amelyeket a kisebbségi tannyelvű tanintézetekben állítottak ki, a törvénytervezetben elő van irányozva a kibocsátó és a felvételi vizsgák azon a nyelven való letételének joga, amelyen az oktatást folyt (27. cikkely), s ez a Nyelvi Charta 7. cikkelye 2. részében kifejtett elv átültetését jelenti. A törvénytervezet 33. cikkelye 1. részének a tömegtájékoztatási eszközökre vonatkozó előírása, melynek értelmében „Ukrajnában az adások bizonyos régiók számára is történhetnek a nemzeti kisebbségek nyelvén (nyelvein), a nemzetiségi nyelvű publikációk és adások korlátozásai megengedhetetlensége elvének realizálására irányul*, hiszen

Ukrajna „A rádió- és tévéadásokról” törvénye (1993) a nemzetiségi nyelvű adásokat csak regionális szinten engedélyezi.

A törvénytervezet szövege megfogalmazásának a nemzetközi-jogi dokumentumok szabványaihoz való közelítése érdekében azon normák, amelyek a kisebbségi nyelvek védelmére és használatának ösztönzésére irányuló intézkedéseket tartalmaznak, az maximálisan a Nyelvi Charta szövegéhez közelítve vannak kifejtve.

Különösen aktuálissá válik a nemzetközi-jogi normáknak a nemzeti törvényhozásba való pontosabb és teljesebb átültetése, aminek nem egyszerűen az ukrán törvények általi lemásolásukat kell jelentenie, hanem mindenekelőtt a pontosításukat, konkretizálásukat, magyarázatukat kell céloznia, hogy meghonosításra kerüljenek a nemzeti törvényekben, s a gyakorlatban alkalmazzák őket mind az állami szervek, mind a társadalom. Hiszen a nemzetközi-jogi dokumentumok például olyan meghatározásainak a nemzeti törvényekben való tolmácsolása nélkül, mint a „megfelelő lehetőség”, „megfelelő feltételek”, „a nemzeti kisebbségek hagyományos letelepedésének, vagy tömbben élésének helye”, „a lakosság jelentős része”, azok gyakorlati alkalmazása a továbbiakban is lehetetlen marad. Ugyanúgy, mint ha a törvényekben nincsenek rögzítve azok a mechanizmusok és eszközök, amelyek a szülők azon jogának a realizálására és védelmére irányulnak, hogy kiválasszák gyermekeik számára a tanintézetet, s ugyanez vonatkozik a szülői felügyelet nélkül maradt gyermekek véleménynyilvánítási, lelkiismereti és vallászsabadsága (vallásgyakorlata) jogára, a nemzeti kisebbségek a tanintézetek (beleértve az államiakat is) igazgatásában való részvételének jogára, a saját népük történelmének és hagyományainak tanulmányozására való jogra, a felsőoktatási intézményekben való tanulás egyenlő lehetőségének jogára, azok szép deklarációk maradnak, avagy egyes állami szervek és azok hivatalnokai szubjektív szándékai szerint fognak realizálódni.

Ezért fontos a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére irányuló ukrán törvények további tökéletesítése terén végzendő munka folytatása, más országok tapasztalatainak a tanulmányozása, a nemzetközi jog szabványainak a szigorú betartása. A nemzetiségek közötti kapcsolatok szférájába tartozó problémák megoldatlansága további elméleti-módszertani elemzést és megalapozást, tudományos vitát, véleményütköztetést, álláspont pontosítást igényel.

Ki kell elemezni, hogyan működnek a gyakorlatban a jogszabályok, mely előírások nem működnek, s ennek figyelembe vételével elő kell készíteni a törvények módosítását.

E bonyolult munka során nem szabad megfeledkezni arról, hogy nem a nagy terjedelmű normatív anyagok megalkotása a legfontosabb, főleg az olyanoké, amelyek

*Az anyagok a kisebbségek nyelvén való publikálása vagy sugárzása korlátozás megengedhetlenségének elve meg van fogalmazva, nevezetesen a Nyelvi Charta 7. cikkelyének 2. részében, a Felek minden olyan megalapozatlan korlátozása eltörlésére irányuló kötelezettsége formájában, amelyek a kisebbségi nyelvek használatára vonatkoznak, valamint az oszlovi ajánlások 9. pontjában, melynek értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek hozzáférhetőséggel kell bírniuk a saját anyanyelvükön sugárzott adásokhoz mind regionális, mind helyi szinten. A Liberális Nyilatkozatban az anyagok a kisebbségek nyelvén való publikálása és sugárzása mindennemű korlátozásának a teljes hiányát úgy tekintik, mint a kisebbségek kulturális önrendelkezésének elválaszthatatlan elemét.

nem felelnek meg az állam mai pénzügyi lehetőségeinek, hanem azoknak az elveknek a feltétlen, következetes betartása, amelyek a nemzetközi-jogi dokumentumok normáinak alapját képezik.

Úgy véljük, ily módon a törvényhozás eszközeivel elő lehet segíteni Ukrajna nemzetiségi jogainak teljesebb realizálását, ami az emberi jogok védelme szintjének a tökéletesítését is fogja jelenteni országunkban.

A felhasznált forrásmunkák jegyzéke

1. Lásd: A nemzeti kisebbségek jogainak védelméről szóló Keretegyezmény előírásainak betartása Ukrajnában. Az Ukrán Nemzetiségi és Migrációs Állami Bizottság Közlönye. – K., 1999. – No3. – 20.o.

2. Ukrajna Alkotmánya (Alaptörvénye). 11. c. // Az Ukrajna LTK. – 1996. – No 30 – 141.c. (Ukrajna törvénye 1996. június 28. No 254/96. – LT.).

3. Nyikityuk V. Az etnoszociális kisebbségek státusa. – K., 1996. – 37.o.

4. Ukrajna állami függetlenségének Nyilatkozata // USZSZK Közlönye. – 1990. No 31. – 429. c.

(Elfogadta az Ukrán SZSZK Legfelső Tanácsa 1990. július 16-án, No 55. – XII.)

5. Az ukrainai nemzeti kisebbségek jogainak Nyilatkozata (1991) // Ukrajna LTK. – 1991. – No 25. – 799. c. (Elfogadta az Ukrán Legfelső Tanács 1991. november 1-én, // 1771 – XII.

6. Ukrajna függetlensége kikiáltásának Jegyzőkönyve (1991) // Ukrajna LTK. – 1991. – No 38. 502. c.

(Elfogadta az Ukrán Legfelső Tanács 1991. augusztus 24-én.

7. Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság törvénye „A nyelvről az Ukrán SZSZK-ban,, (1989), – Az USZSZK LTK. – 1989. október 28. No 8312 – XI)

8. Ukrajna „Az ukrainai nemzeti kisebbségekről” törvénye // Ukrajna LTK. – 1992., No 36 – 529. c. (Elfogadta 1992. június 25-én, No 2994 – XII.

9. Sulga M. A nemzeti kisebbségek jogai védelmének nemzetiségközi tapasztalata. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 29.o.

10. Nyikityuk V. Idézett mű. – K., 1996. – 123. o.

11. U.o. – 185. o.

12. Hannum H.: Autonomy, sovereignty and Self-determination // University Pennsylvania Press. – Philadelphia, 1990. – P. 64–65.

13. Marmazov V., Piljajev I. Ukrajna az Európa Tanács politikai-jogi térségében: tapasztalat és problémák. – K., 1999. – 133. o.

14. Sulga M., Idézett mű. – 28. o.

15. Marmazov V., Piljajev I., Idézett mű. – 132. o.

16. Rjabosapko L. Az ukrainai nemzeti kisebbségek jogi helyzete. (1917–2000). – Lviv, 2001. – 404. o.

17. U.o. – 405. o.

18. Ukrajna törvénye „Ukrajna népképviselőinek választásáról” (2001). // Ukrajna ULTK. – 2001. – No 51–52. – 265. c. (Elfogadva 2001. október 18-án, No 2766 – III.

19. Ukrajna törvénye „Ukrajna népképviselőinek választásáról,, (1997) // Ukrajna ULTK. – 1997. – No 43. – 280. o.

-
20. Rjabosapko L. Idézett mű. – 403. o.
21. Bikov O. Az ukrainai nemzetiségek alkotmányos-jogi státusa: Disszertációs tanulmány a kézirat jogán. – K., 2001., – 69.o.
22. Rjabosapko L. Idézett mű. – 428–432. o.
23. Ukrajna kulturális törvényhozásának alapjai // Ukrajna LTK. – 1992. – No 21. 295. c. (Elfogadta az Ukrán Legfelső Tanács 1992. február 19-én, No 2141–XII.
24. Ukrajna „A kiadói tevékenységről // törvénye Ukrajna LTK. – 1997. – No 32. – 206. c. (Elfogadva 1997. június 5-én, No 318/97 – LT.).
25. Ukrajna „A televíziós és rádióadásokról” törvénye // Ukrajna LTK. – 1994. – No 10. – 43. c. (Elfogadva 1993. december 21-én, No 3759 – XII.)
26. Ukrajna „A tömegtájékoztatási eszközök állami támogatásáról és az újságírók szociális védelme” törvénye // Ukrajna LTK. – 1997. – No 50.sz. – 302. c. (Elfogadva 1997. szeptember 23-án, No 540/97 – LT.)
27. Ukrajna törvénye „A helyi önkormányzatról” // Ukrajna LTK. – 1997. – No 24. – 170. c. (Elfogadva 1997. május 21-én, No 280/97 – LT.)
28. Rjabosapko. Idézett mű. 384. o.
29. Ukrajna elnökének Rendelete „A végrehajtó hatalom központi szervei szerkezetében eszközrendő módosításokról,„. Kelt 1999. december 15-én, No 1573/99. // Urjadovij kurjer. – 1999. – december 17.
30. Ukrajna elnökének Rendelete „Az állami végrehajtó hatalom szervei szerkezetében eszközrendő módosításokról”. 2001. szeptember 13., No 836/2001.// Urjadovij kurjer. – 2001. No 170. szeptember 20.
31. Ukrajna elnökének Rendelete „Az ukrainai nemzeti kisebbségek társadalmi szervezetei képviselőinek tanácsáról”. 2000. április 19., No 600/2000. // Urjadovij kurjer. – 2000. – No 81. – Május 3. – 2. o.
32. Ukrajna elnökének Rendelete „Az ukrainai nemzeti kisebbségek társadalmi szervezeteinek képviselői tanácsának kérdése”. Kelt 2000. július 22-én, No 908/2000. // Urjadovij kurjer. – 2000. – No 134. – Július 26. – 3.o.
33. Lásd: Az ukrainai nemzeti kisebbségek a XX. században: politikai-jogi aspektus. M. Pancsuk vezette szerz. kol. – K., 2000. – 298. o.
34. Az ukrainai nemzeti szövetségek II. kongresszusának Határozata // Jevrejszkije vesztyi. – 1999. – No 10. – 2.o.
35. A „Nemzeti-kulturális újjászületés és államalkotói folyamat Ukrajnában: vívmányok és távlatok összukrainai tudományos-gyakorlati konferencia összegező okmánya // Naukovi zapiszki. 15. kiadás. – K., 2001. – 280. o.
36. A 190-es következtetések Ukrajna az Európa Tanácsba való belépési kérvényével kapcsolatban (1995). 12. v.p. // Az emberi jogok Ukrajnában. 21. kiadás. – K., 1998. – 185. o.
37. U.O. – 12. VIII. p.
38. Az Ukrán Alkotmánybíróság 1999. december hozott döntése Ukrajna 51 képviselőjének alkotmányjogi beadványa ügyében Ukrajna Alkotmánya 10. cikkelye hivatalos magyarázata vonatkozásában, az állampolgároknak az államhatalmi szervek, az önkormányzati szervek általi alkalmazásáról, annak az ukrainai tanintézetek oktatási folyamatában való használatáról (az ukrán nyelv használatával kapcsolatos ügy). 1–6/99. Sz., 10 – rp.) 99. Sz. ügyirat // Az Ukrán Alkotmánybíróság Közlönye. – 2000. – No 1. – 5–9.o.
39. Mironenko O.M., az Ukrán Alkotmánybíróság bírása különvéleménye. Melléklet az UAB határozatához. 1999. december 14, No 10. – r.p./99 // U.o. – 10-15. o.

40. Az Ukrán Állami Nemzetiségi és Migrációs Állami Bizottság Közlönye. – 1999. – No 3. – 30.o.

41. Ukrajna törvénye „A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartájának ratifikációjáról”, (1992). // Golosz Ukrajini. – 1999. – No 244. – December 30. – 3.o.

(Elfogadta az Ukrán Legfelső Tanács 1999. december 24-én. No 1350 – XIV).

42. Az Ukrán Alkotmánybíróság határozata Ukrajna 54 népképviselője „A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája ratifikációjáról”, ukrán törvény (1992) Ukrajna Alkotmányának való megfeleléseiről (alkotmányosságáról) alkotmányossági előterjesztéséről (a Nyelvi Charta ratifikációjáról szóló ügyirat, 1992). A 2000. július 21-i ügyirat, No 1-34/2000, No 9 – r.p. 2000.// Az Ukrán Alkotmánybíróság Közlönye. – 2000. – No 3. – 5–9.o.

43. Persztneva N. Az ukrainai moldovánok a romániai főiskolákon való tanulást részesítik előnyben. // Zerkalo nedeli. – 2000- – No 43. – 15. o.

44. Szvisztunov A. Az Ukrainai oroszok problémái Ukrajna az Európa Tanács előtt vállalt kötelezettségei kontextusában. // A nemzetek közötti problémák információs gyűjteménye. – 2000. – No 5. – 6.o.

45. Az etnikulturális, nemzeti kisebbségekkel és az őshonos népekkel kapcsolatos liberális demokrata elvek Nyilatkozata. A kisebbségek jogai. (A tervezet 2000. május 17-i végleges szövege). // Libertales Institut der Fridrich – Naumsnn-Stiftung. Postfach 900164. 14437 Potsdam. Libinst@fnst. org.

Következtetések

A nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelmének fejlődési tendenciáját elemezve arra a következtetésre jutunk, hogy a folyamatok ebben a szférában tapasztalható bizonyos ciklikussága, egyenetlensége ellenére különös figyelmet kell fordítani arra a lényeges előrehaladásra, amely történelmileg viszonylag rövid idő alatt (gyakorlatilag az elmúlt XX. században) következett be a korszerű, általánosan elismert nemzetközi-jogi elvek alkalmazása terén. Ez az ilyen elvek alkalmazásának fokozatos kiszélesítésében nyilvánul meg, kezdve az engedmények elvétől, ami csupán a kisebbségek létezésének elismerését és az állam részéről a kisebbségek kulturális és vallási életébe történő beavatkozás korlátozását jelentette, alkalmazva védelmükre a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási alapon való diszkrimináció elutasítását és a diszkrimináció büntetését, eljutva a pozitív diszkrimináció elvének elismeréséig és fokozatos ösztönzéséig, úgyszintén a támogatás elvéig és a vele kapcsolatos „korlátozott”, „belső”, önrendelkezésig, mint a nemzeti kisebbségek az autonómia különböző formáira való jogáig, a saját jogaik védelme céljából. Állíthatjuk, megvan az alapja annak, hogy a jelenleg a különböző szintű nemzetközi egyezményekben rögzített jogi normák összességét úgy tekintsük, mint a nemzeti kisebbségek létező és elismert jogainak nemzetközi katalógusát.

A nemzetközi jog mai dokumentumai a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének elválaszthatatlan részeként kezelik, s így az államok nemzetközi együttműködésének objektumaként is kezelik. A nemzeti kisebbségek jogai nemzetközi-jogi védelme jelenlegi fejlődése jellemző tulajdon-

ságának kell tekinteni a különböző szintű nemzetközi jogszabályok szerves kapcsolatát és harmonikus fejlődését, a kisebbségek védelme univerzális és regionális rendszereinek a kialakulását.

A kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos problémák gyakorlati megoldásának céljából olyan jogi mechanizmusokat hoztak létre, amelyek a társadalom élettevékenységének különböző szféráiban az emberek domináns és kisebbségi csoportjai közötti érintkezés folyamatában felbukkanó természetes, objektíven létező egyenlőtlenségek kiegyenlítésére irányulnak. Ezért a nemzeti kisebbségek jogait különleges jogokként kell vizsgálnunk, mint egy bizonyos formáját a pozitív ténykedéseknek, amelyek arra irányulnak, hogy a kisebbségek meg tudják őrizni sajátosságaikat és hagyományait. Ezek a jogok, akárcsak a diszkrimináció hiánya, úgyszintén fontosak az egyenlő viselkedés biztosításához. A kisebbségek jogainak realizálása egy olyan státus általuk való megvalósítását is jelenti, amely kielégíti őket, a többség pedig természetesnek, olyannak tekinti azt, amely bármilyen kisebbség számára garantálja a lehetőséget anyanyelve szabad használatára, a saját tanintézetek létrehozására és azok igazgatására, az általuk szervezett szolgálatokból és intézményekből való haszonszerzésre, valamint az állam politikai és gazdasági életében való részvételre.

Konstatáljuk, hogy a nemzetközi szervezetek azon kísérletei, amelyek a nemzeti kisebbség egy minden igényt kielégítő meghatározásának a megtalálására irányultak, sajnos, mind ez ideig nem jártak sikerrel. A probléma bonyolultsága mindenekelőtt a kisebbségek létezésével kapcsolatos szituációk sokszínűségében rejlik. A nemzetközi jog dokumentumainak többsége nem tekinti céljának a nemzeti, faji, etnikai kisebbség meghatározását. Ezt azzal magyarázzák, hogy a dokumentum feladata elsősorban nem magának a diszkrimináció (egyenlőtlenség) szubjektumának a pontos meghatározása, hanem a diszkrimináció meg nem engedése vagy likvidálása. És a negatív, tiltó jogi határozatok számára ez minden bizonnyal teljes mértékben elegendő, ám a pozitív jogi szabályozás, azaz a pozitív diszkrimináció gyakorlati alkalmazásához, és pedig a nem formális, hanem reális egyenlőség eléréséhez szükséges kedvezmények megadásához, az úgynevezett kompenzáló, kiegyenlítő jogok megadásához e jogok (jogviszonyok) szubjektumainak a legpontosabb definíciójára van szükség.

Amint a kutatások tanúsítják, a nemzeti kisebbségek jogvédelmének kérdésével közvetlenül vagy közvetve az emberi jogok védelmére irányuló nemzetközi-jogi dokumentumok jelentős része foglalkozik, amelyekben e tanulmány témáját érintő konkrét normákat találunk. Köztük az ENSZ a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak Nyilatkozata (1992), az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről (1995), amelyek univerzális és regionális szintű komplex, rendszerező nemzetközi jogszabályok, s teljes egészében a kisebbségek nemzetközi védelme kérdéseinek vannak szentelve. E dokumentumokban visszatükröződnek a jogi vezérelvek, korszerű megközelítések és konkrét módszerek, és eszközök vannak ajánlva e problémakör megoldására. A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája (1992) jelenleg az egyetlen olyan többoldalú nemzetközi egyezmény, amely teljes egészében a jogi normák realizálásának helyzete szabályozása

meghatározásának, nemzeti szinten való alkalmazásának, valamint nemzetközi ellenőrzésének van szentelve, a nemzeti jogok védelmének egyik kulcsfontosságú irányában – a nyelvi szférában.

Nyilvánvaló az a tény is, hogy a nemzeti kisebbségek bizonyos jogai a nemzetközi-jogi normák előírásai által különböző módon kerülnek meghatározásra és biztosításra. A nemzetközi dokumentumokban a legalaposabban a nemzeti kisebbségek nyelvi és oktatási jogai vannak megfogalmazva. És a társadalmi kapcsolatok e szféráiban ruházzák az államra a legértelmesebb és legkonkrétabb feladatokat. Ugyanakkor a nemzetközi-jogi argumentáció által a legkevésbé biztosítottak a kisebbségek azon jogai, amelyek a kifejezetten politikaiak közé tartoznak. Közük a képviseltségre és az autonómiára való jog, ami talán számos ország kormánya és törvényhozó hatalma bizonyos tartózkodásával magyarázható, tekintettel az e kérdések terén tapasztalható belső helyzetre, ami bonyolítja a megfelelő hatékony döntések a nemzetközi szervezet szintjén történő meghozásához szükséges kompromisszumok vagy konszenzus keresésének folyamatát.

A nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi-jogi védelme terén tapasztalható lényeges haladást kihangsúlyozva egyszersmind megjegyezzük, hogy a kisebbségek nemzetközi jogi védelmének további fejlődését az egyes országok kormányai részéről hiányzó megfelelő politikai akaraton kívül fékezi egy egész sor, mind elméleti, mind alkalmazott jellegű jogi kérdés megoldatlansága. Az alkalmazott problémák között ki kell hangsúlyozni a kisebbségi jogok bírósági védelmének megoldatlanságát mind nemzeti, mind nemzetközi szinten, különösen a kollektív jogok vonatkozásában. Ami az elméleti jellegű problémákat illeti, többek között ott van a nemzeti kisebbségek fogalma az általánosan elfogadott módon történő meghatározása kérdésének a megoldatlansága és az emberek e csoportja önrendelkezési jogának a problémája.

Országunk, mint szuverén európai állam, kialakulása előfeltételezi a nemzeti kisebbségek jogai garantálása korszerű megközelítései és szabványai alkalmazásának szükségességét, a nemzetközi normák e szférában való teljes átültetését a nemzeti törvényhozásba. Megállapítjuk, hogy a független Ukrajnában egészében véve már ki vannak alakítva a nemzeti kisebbségek jogai védelmének és biztosításának jogi alapjai, amelyek jelentős mértékben megfelelnek a nemzetközi jog általánosan elismert normáinak és elveinek, illetve államunk a nemzeti kisebbségek jogai védelmének szentelt hatályos nemzetközi szerződéseinek. Ugyanakkor a kialakult törvényalkotási tér nem mentes az ellentmondásoktól, ami a jogszabályi biztosítottság alacsony szintjével és a kezdeményezett jogok védelme és felújítása processzuális lehetőségeinek hiányával együtt nem mindig garantálja a realizálásukat.

Ukrajna számára az elkövetkező évtizedekben meghatározónak tűnik a kapcsolatok fejlesztése az európai és az euroatlanti struktúrákkal, mindenekelőtt az Európai Unióval. Úgyszintén nyilvánvaló, hogy államunk eurointegrációs törekvéseinek sikere, a gazdasági nehézségek leküzdése és a nemzetgazdaságnak az EU-s szabványokhoz való közelítése függ majd a társadalom sikeres demokratizálásától is, ami mind a gazdasági integrációt, mind pedig a politikai, jogi és kulturális síkon való integrációt jelenteni fogja. Ez a folyamat pedig, és ezt pontosan tudatosítani kell, elképzelhet-

etlen a nemzeti kisebbségek jogai biztosítása és garantálása egész problematikájának a megoldása nélkül.

Tehát az etnikumok közötti kapcsolatok szférája kérdései megoldottságának helyzetétől, a kisebbségek jogainak a megfelelő szinten történő biztosításától fog függni, olyan tényezővé válnak-e ezek a kérdések, amelyek elősegítik Ukrajna előrehaladását az Európa felé vezető nem könnyű úton. Kihangsúlyozandó, hogy a nemzetek közötti kapcsolatok szférájába tartozó problémák megoldatlansága további elméleti-módszertani elemzést igényel és megköveteli a vélemények megalapozását, tudományos megvitatását, ütköztetését, az álláspontok pontosítását.

Ugyanakkor a nemzetközi jog elveinek alkalmazása és betartása a nemzeti kisebbségek jogainak védelme – mint az emberi jogok védelme általános rendszerének elválaszthatatlan összetevője – szférájában, a más, mindenekelőtt az európai országok a nemzetek és etnikumok közötti kapcsolatok törvényi szabályozása terén szerzett tapasztalatainak alkalmazása egyik előfeltétele marad a demokratikus jogállam Ukrajnában való felépítése bonyolult, de fontos szakasza befejezésének. Okkal vagyunk meggyőződve arról, hogy e feladatok sikeres megoldásától jelentős mértékben fog függni nem csupán államunk polgárainak közérzete, a különböző nemzetiségek képviselői együttműködésének további szilárdítása, államunk kulturális, nyelvi és végeredményben szellemi vívmányainak – mint az ukrán nép jövőbeni nagysága fő szubsztanciájának – megőrzése és megsokszorozása, hanem az államok és népek világgözösségének irányunkban megnyilvánuló elismerése és tisztelete is.

A nemzeti kisebbségek egyes jogainak törvénybefoglalása a nemzeti törvényhozás bizonyos jogszabályaiban és Ukrajna bizonyos nemzetközi egyezményeiben

| A védett jogok megnevezése | Ukrajna nemzetközi szerződései | | | | Ukrajna jogszabályai | |
|---|---|-------------------------------------|--|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
| | Az ENSZ Nyilatkozata | A koppenhágai dokumentum | Keret-egyezmény | A 1201-es Ajánlások | Az ukrainai nemzeti kisebbségek jogainak nyilatkozata | Ukrajna törvénye "Az ukrainai nemzeti |
| Jog a kisebbséghez tartozás vagy nem tartozás szabad, személyes megválasztására | 2. Hiányzik | 32. cikkely | 3. cikkely 1. bekezdés | 2. cikkely | 6. Hiányzik | 7. 11., 13. cikkely |
| Jog az eredetiségre (létezésre), az asszimiláció vagy a megsemmisítés fenyegetésétől való védelemre, jog a hazára | cikkely bekezdés 5. cikkely 1. bekezdés | 32. cikkely | 5. cikkely 1. bekezdés 16. Cikkely | 5. cikkely 2. cikkely 2. bekezdés | 2. cikkely | 10. cikkely |
| Jog a diszkrimináció-nélküliségre, a törvény előtti egyenlőségre és az egyenlő lehetőségekre | 2. cikkely, 1. cikkely, 4. cikkely, 1. bekezdés | 31. cikkely | 4. cikkely, 1. 2. Bekezdés | 5. cikkely | 1. cikkely, 1. bekezdés | 1. cikkely |
| Jog a saját anyanyelv szabad használatára a magán- és a társadalmi életben mind szóban, mind írásban | 2. cikkely 1. bekezdés | 32. cikkely 1. bekezdés 34. cikkely | 10. cikkely 1., 2., 3. Bekezdések 11. cikkely, 2., 3. bekezdés | 7. cikkely | 3. cikkely | 6., 8. cikkely |
| Jog a saját vezetéknev- és személynév anyanyelven való használatára és hivatalos elismerésére | Hiányzik | Hiányzik | 11. cikkely 1. Bekezdés | 7. cikkely 3. bekezdés | Hiányzik | 12. cikkely |
| Jog a nemzeti művelődési intézmények és tanintézetek létrehozására | Hiányzik | 32. cikkely 2. bekezdés | 13. cikkely | 8. cikkely 2. bekezdés | 6. cikkely | 6. cikkely |
| Jog a saját nemzeti jelképek használatára, a saját nemzeti ünnepek méltóságára | Hiányzik | Hiányzik | Hiányzik | Hiányzik | 4. cikkely | 6. cikkely |
| Jog a saját vallás gyakorlására | 2. cikkely 1. bekezdés | 32. cikkely 5. bekezdés | 7-8. cikkely | 3. cikkely 1. bekezdés | 4. cikkely | 6. cikkely |
| Jog a történelmi és kulturális műemlékek védelmére | Hiányzik | Hiányzik | 5. cikkely 1. Bekezdés | Hiányzik | 5. cikkely | 6. cikkely 2. Bekezdés |

| | | | | | | |
|--|--------------------------|-------------------------|--|-------------|------------------------|------------------------|
| Jog a képzettség anyanyelvén történő megszerzésére vagy az anyanyelv elsajátítására | 4. cikkely 3-4. Bekezdés | 34. cikkely | 14. cikkely | 8. cikkely | 3. cikkely 1. bekezdés | 6. cikkely |
| Jog a saját szervezetek, egyesülések, beleértve a politikai pártokat is, létrehozására | 2. cikkely 4. Bekezdés | 32. cikkely 6. Bekezdés | 7. cikkely | 6. cikkely | 6. cikkely | 13-14. cikkely |
| Jog az akadálytalan kapcsolattartásra, beleértve a határon túli kapcsolatokat is | 4. cikkely 2. Bekezdés | 32. cikkely 4. Bekezdés | 17. cikkely | 10. cikkely | 7. cikkely | 15. cikkely |
| Jog az anyanyelven való információszerezésre, -cserére és -terjesztésre | Hiányzik | 32. cikkely 5. bekezdés | 9. cikkely | Hiányzik | 3. cikkely 1. bekezdés | 6. cikkely |
| Jog a politikai képviseltségre, az államügyek és a közügyek igazgatásában való részvételre | 2. cikkely 3. Bekezdés | 35. cikkely 1. bekezdés | 15. cikkely | 6. cikkely | 1. cikkely 2. bekezdés | 9-14. cikkely |
| Jog az autonómiára | Hiányzik | 35. cikkely 2. bekezdés | Hiányzik | 11. cikkely | 2. cikkely | 6. cikkely |
| Jog az állam védelmére | 1. cikkely | 40. cikkely 5. bekezdés | Bevezető szakasz, 12. Bekezdés 18. Cikkely, I bekezdés | 9. cikkely | Hiányzik | 1. cikkely 2. bekezdés |

Megjegyzés: Az okmányok megnevezésének rövidítései

- Az ENSZ Nyilatkozata* – A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak Nyilatkozata (1992)
- Koppenhágai dokumentum* – Az emberi dimenzió kérdéseivel Értekezlet koppenhágai értekezlet dokumentuma (1999)
- Keretegyezmény* – Az Európa Tanács Keretegyezménye a kisebbségek védelméről nemzeti kisebbségek védelméről (1995)
- Ajánlások* – Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es Ajánlása (1993) a nemzeti kisebbségekhez jogai és alapvető szabadságai védelméről szóló Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének szövegéhez.

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|---------------|---|
| BEVEZETŐ..... | 5 |
|---------------|---|

I. FEJEZET.

| | |
|---|----|
| A nemzeti kisebbségek fogalma. A nemzeti kisebbségek nemzetközi-jogi védelme fejlődésének szakaszai..... | 7 |
| 1.1. A nemzeti kisebbség koncepciójáról..... | 7 |
| 1.2. Történelmi szempontok és a nemzeti kisebbségek jogai alakulásának és fejlődésének jelenlegi tendenciái..... | 14 |
| A nemzeti kisebbségek védelme a Nemzetek Szövetségének rendszerében..... | 16 |
| A nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének fejlődése az ENSZ rendszerében..... | 21 |
| A kisebbségek jogvédelmének jogi szabályozása a többoldalú és kétoldalú szerződésekben..... | 23 |
| A nemzeti kisebbségek jogainak védelme a regionális szervezetek szintjén. Az Európa Tanács..... | 25 |
| Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)..... | 29 |
| A nemzeti kisebbségek jogainak védelme a szubregionális szervezetek és a kétoldalú kapcsolatok szintjén. Közép-Európai Kezdeményezés..... | 32 |
| A Független Államok Közössége (FÁK)..... | 33 |
| Kétoldalú egyezmények..... | 35 |
| Korszerű szemléletek..... | 38 |
| 1.3. A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása a mai nemzetközi dokumentumokban..... | 44 |
| A felhasznált forrásmunkák jegyzéke..... | 52 |

II. FEJEZET.

| | |
|---|-----|
| A nemzeti kisebbségek jogainak védelme – az emberi jogok nemzetközi védelmének összetevője..... | 58 |
| 2.1. Az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek jogainak kölcsönös viszonya a nemzetközi dokumentumokban..... | 58 |
| 2.2. A nemzeti kisebbségek jogainak osztályozása a nemzetközi jog dokumentumaiban..... | 63 |
| 2.3. A nemzeti kisebbségek önrendelkezési jogának problémája..... | 65 |
| 2.4. A nemzeti kisebbségek jogainak törvénybe foglalása és rendszerezése a nemzetközi-jogi dokumentumokban..... | 80 |
| 1. Általános, alapvető jogok..... | 81 |
| 2. Különleges kompenzációs jogok..... | 83 |
| 2.1. Nyelvhasználathoz való jog..... | 83 |
| 2.2. Oktatáshoz való jog..... | 87 |
| 2.3. A saját szervezetekhez való jog..... | 92 |
| 2.4. Az akadálytalan érintkezéshez való jog..... | 92 |
| 2.5. Az információhoz való jog..... | 93 |
| 2.6. Jog az arányos részesülésre az állami és társadalmi szolgálatból..... | 94 |
| 2.7. Jog a határozatok elfogadásában való részvételhez – a politikai képviselőkhöz való jog..... | 95 |
| 2.8. A kisebbségek joga az önkormányzathoz – az autonómiához való jog..... | 97 |
| 2.5. A kisebbségi jogok betartásának a nemzetközi szervezetek általi ellenőrzése és az államok felelőssége e téren viselt kötelezettségeik megszegéséért..... | 102 |
| A felhasznált forrásmunkák jegyzéke..... | 114 |

III. FEJEZET.

| | |
|--|-----|
| A nemzeti kisebbségek jogai egyetemes és regionális jellegű nemzetközi szabványainak átültetése az ukrán törvényhozásba..... | 116 |
| 3.1. A nemzeti kisebbségek jogai védelmének jogi alapjai és szervezési feltételei Ukrajnában..... | 116 |
| 3.2. A jogvédelem jogi alapjai és szervezési feltételei..... | 118 |
| 3.3. A nemzetközi-jogi dokumentumok előírásai és normái az ukrán törvényhozásba történő átültetésének problémái..... | 128 |
| A felhasznált forrásmunkák jegyzéke..... | 138 |
| Következtetések..... | 140 |
| A nemzeti kisebbségek egyes jogainak törvénybefoglalása a nemzeti törvényhozás bizonyos jogszabályaiban és Ukrajna bizonyos nemzetközi egyezményeiben..... | 144 |