

NICOLA GIRASOLI

---

A NEMZETI  
KISEBBSÉGEK  
FOGALMÁRÓL



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST











A NEMZETI  
KISEBBSÉGEK  
FOGALMÁRÓL



113005

NICOLA GIRASOLI

---

# A NEMZETI KISEBBSÉGEK FOGALMÁRÓL

MTAK



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST



07377

Megjelent az  
INTER-EURÓPA BANK RT. – BUDAPEST  
támogatásával

A szerző köszönetét fejezi ki  
DR. PIER FRANCO RUBATTO vezérigazgatónak  
szíves közreműködéséért

A mű eredeti címe:  
*National Minorities: Who Are They?*  
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995

Fordította:  
*Székely Dániel*

A magyar fordítást szerkesztette:  
*Tamási Péter*

ISBN 963 05 6973 6

Kiadja az Akadémiai Kiadó  
1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 19–35.

© Nicola Girasoli  
© Székely Dániel (magyar fordítás)

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást,  
a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás,  
valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó és Nyomda igazgatója  
A nyomdai munkálatokat a TYPOPRESS Kft. végezte  
Felelős vezető: Kovács Gábor  
Terjedelem: 8,5 (A/5) ív

Printed in Hungary

M. TUD. AKADÉMIAI KÖNYVTÁRA  
Könyvtár 633 /19 96. 52

## *Előszó*

A kisebbségi kérdés igen összetett probléma, ezért tárgyalása sokoldalú megközelítést igényel. Jogászok, közgazdászok, diplomata és politikusok, tudományos és gyakorlati szakemberek, kormányzati és nem-kormányzati szervezetek tisztségviselői nemzeti és nemzetközi szinten nagymértékben segíthetik a problémakör megoldását, ha foglalkoznak a kisebbségek lényegi kérdéseivel. Minden ilyen jellegű pozitív tevékenységet örömmel kell üdvözlünk.

Őszintén remélem, hogy a jelen kötet is alkotó módon járul hozzá a kisebbségek vitás kérdéseinek tisztázásához. E munka a kérdést történeti áttekintéssel, elemző módon közelíti meg. A szerző a kisebbség fogalmi körét vizsgálja, és megkísérli egy új meghatározás elemeit megadni. Érdeme, hogy történelmi szemlélete mellett foglalkozik számos nemzetközi szervezet, így az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (újabb nevén Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, EBESZ) jelenlegi, ez irányú erőfeszítéseivel is. Mivel az elemzés több megoldatlan kérdést is érint, feltehetőleg sok vitát fog kiváltani. Hozzájárulása a témakör fogalmi kérdéseinek további tisztázásához minden bizonnyal hasznos szolgálatot tesz.

*Max van der Stoep*

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa





# Tartalom

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Előszó</i> .....                                                                                     | 5  |
| <i>A kötetben használt rövidítések</i> .....                                                            | 11 |
| <i>Bevezetés</i> .....                                                                                  | 13 |
| 1. FEJEZET                                                                                              |    |
| <i>A nemzeti kisebbségek fogalma az első világháború végén</i> ....                                     | 17 |
| Történeti előzmények .....                                                                              | 17 |
| A 19. századi nemzetfogalom .....                                                                       | 19 |
| A nemzeti kisebbségek kérdése az I. világháború után .....                                              | 24 |
| Közép- és Kelet-Európa térképének átrajzolása<br>a nemzetfogalom alapján .....                          | 24 |
| A nemzet fogalmának meghatározása a nemzeti<br>kisebbségeknek biztosított törvényes jogok alapján ..... | 28 |
| A nemzet fogalma és a nemzetközi garanciák .....                                                        | 31 |
| Az Európai Nemzetiségek Kongresszusa .....                                                              | 33 |
| Következtetések .....                                                                                   | 34 |
| 2. FEJEZET                                                                                              |    |
| <i>A nemzeti kisebbség fogalma az 1930-as években és röviddel<br/>    a II. világháború után</i> .....  | 39 |
| Védelem a „kisebbségekkel szemben” .....                                                                | 39 |
| Az ENSZ első lépései a nemzeti kisebbségek ügyében .....                                                | 41 |

### 3. FEJEZET

|                                                                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Az ENSZ kisebbségfelfogása .....                                                                                                                                                             | 47 |
| Vonakodás a nemzeti kisebbség fogalmának bevezetésétől .....                                                                                                                                 | 47 |
| Az ENSZ különbizottságának kísérlete a kisebbség fogalmának meghatározására .....                                                                                                            | 50 |
| A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelye (1966). Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992) ..... | 55 |
| Az Általános Kommentár (Addendum, 1994) .....                                                                                                                                                | 59 |
| Következtetések .....                                                                                                                                                                        | 61 |

### 4. FEJEZET

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A kisebbségfogalom alakulása az EBEÉ-folyamatban .....                                         | 63 |
| Az EBEÉ az 1975 és 1989 közötti időszakban .....                                               | 63 |
| A Helsinki Záróokmány .....                                                                    | 64 |
| A bécsi utótalálkozó záródokumentuma (1989. január 15.) ....                                   | 68 |
| Az EBEÉ-folyamat az új Európában (az 1990-es évek) .....                                       | 70 |
| EBEÉ-konferencia az emberi dimenzióról (Koppenhága, 1990. június 29.) .....                    | 70 |
| A Párizsi Charta az új Európáért (1990. november 21.) .....                                    | 73 |
| Szakértői találkozó a nemzeti kisebbségek ügyében (Genf, 1991. július 19.) .....               | 74 |
| EBEÉ-konferencia az emberi dimenzióról (Moszkva, 1991. október 3.) .....                       | 76 |
| A Helsinki Felülvizsgálati- és Csúcskonferencia: A változás kihívásai (1992. július 10.) ..... | 77 |
| Szeminárium a nemzeti kisebbségekről (Varsó, 1993. május 24–28.) .....                         | 78 |
| Következtetések .....                                                                          | 80 |

### 5. FEJEZET

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| A kisebbségfogalom kérdése az Európa Tanácsban .....                            | 85 |
| Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (1950) ..... | 85 |
| Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségekről az 1970-es és 1980-as években .....   | 89 |



|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségekről az 1990-es években . . . .                                               | 91  |
| Az 1134. számú ajánlás (1990) . . . . .                                                                            | 91  |
| A Velencei Bizottság . . . . .                                                                                     | 93  |
| Az osztrák jegyzőkönyvtervezet . . . . .                                                                           | 95  |
| A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája<br>(1992. november 5.) . . . . .                             | 96  |
| Az 1177. számú ajánlás „a kisebbségek jogairól” (1992) . . . . .                                                   | 96  |
| Milyen nemzetiségek? – Milyen jogok? A Politikai Ügyek<br>Bizottságának véleménye (A 6749. számú dokumentum) . . . | 97  |
| Az 1201. számú ajánlás (1993. február 1.)<br>(Kiegészítő jegyzőkönyvtervezet) . . . . .                            | 98  |
| A tagállamok állam- és kormányfőinek csúcstalálkozója<br>(Bécs, 1993. október 8–9.) . . . . .                      | 99  |
| A CAHMIN-jelentés és a Keretegyezmény a Nemzeti<br>Kisebbségek Védelméről . . . . .                                | 100 |
| Következtetések . . . . .                                                                                          | 102 |

## 6. FEJEZET

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározási kísérletei . . . .</i>                            | 105 |
| Az ENSZ, az EBEE és az Európa Tanács dokumentumainak<br>kölcsonhatása . . . . .                   | 105 |
| Szakvélemények a kisebbségek fogalmáról . . . . .                                                 | 108 |
| P. De Azcárate . . . . .                                                                          | 109 |
| T. Modeen . . . . .                                                                               | 109 |
| Az Ohridi Szeminárium (Jugoszlávia, 1974.) . . . . .                                              | 110 |
| B. Elles . . . . .                                                                                | 110 |
| F. Capotorti . . . . .                                                                            | 111 |
| A. Eide . . . . .                                                                                 | 112 |
| A Közép-európai Kezdeményezés és a kisebbségi jogok<br>védelme . . . . .                          | 113 |
| J. Deschênes . . . . .                                                                            | 114 |
| Kétoldalú egyezmények . . . . .                                                                   | 116 |
| Néhány közép- és kelet-európai ország kisebbségekre vonatkozó<br>hivatalos dokumentumai . . . . . | 118 |
| A magyar törvény . . . . .                                                                        | 118 |
| A román alkotmány . . . . .                                                                       | 120 |
| Az albán törvény . . . . .                                                                        | 120 |



|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| A nemzeti kisebbség meghatározása .....                        | 121 |
| Mire tanít a történelem? .....                                 | 122 |
| Lehetséges-e egyetlen definíció a kisebbségek fogalmára? ..... | 123 |
| Mi is az a nemzeti kisebbség? .....                            | 124 |
| Milyen multikulturális társadalomra van szükség? .....         | 125 |
| <i>Bibliográfia</i> .....                                      | 129 |
| Források .....                                                 | 129 |
| Tanulmányok .....                                              | 133 |
| Dokumentum-összeállítások .....                                | 133 |
| Könyvek és cikkek .....                                        | 134 |

## *A kötetben használt rövidítések*

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ADDENDUM</b>    | General Comment Adopted by Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights – CCPR/C/21/Rev./1. Add. 5–1994 (A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 40. cikkelye, 4. bekezdése alatt elfogadott Általános Kommentár – 1994.) |
| <b>CAHMIN</b>      | Committee for the Protection of National Minorities (A Nemzeti Kisebbségek Védelmére Alakult Ad Hoc Bizottság – Európa Tanács)                                                                                                                                                                                   |
| <b>CCPR</b>        | International Covenant on Civil and Political Rights (A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – ENSZ, 1966)                                                                                                                                                                                      |
| <b>CHD</b>         | Conference on the Human Dimension of CSCE (EBEÉ-Konferencia az Emberi Dimenzióról)                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>CoEMIN</b>      | The Council of Europe and Minorities (Az Európa Tanács és a kisebbségek)                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>CSCE</b>        | Conference on Security and Co-operation in Europe (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet: EBEÉ) – újabb nevén OSCE: Organization on Security and Co-operation in Europe (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – EBESZ)                                                                       |
| <b>CSO</b>         | Committee of Senior Officials (Vezető Tisztviselők Tanácsa – EBESZ)                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>DECLARATION</b> | Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól – ENSZ, 1992)                                                                                         |

|                 |                                                                                                                                                 |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EBEÉ</b>     | Lásd: CSCE                                                                                                                                      |
| <b>EBESZ</b>    | Lásd: CSCE                                                                                                                                      |
| <b>ECHR</b>     | European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye – Európa Tanács, 1950) |
| <b>ECMM</b>     | European Community Monitoring Mission (Az Európai Közösség [Unió] Megfigyelő Missziója)                                                         |
| <b>ENSZ</b>     | Lásd: U.N.                                                                                                                                      |
| <b>HCNM</b>     | OSCE High Commissioner on National Minorities (Az EBEÉ/EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa)                                                      |
| <b>NGO</b>      | Non-Governmental Organization (Nem-kormányzati szervezet)                                                                                       |
| <b>NNA</b>      | Neutral and Non-Aligned States (Semleges és el nem kötelezett államok)                                                                          |
| <b>ODIHR</b>    | Office for Democratic Institutions and Human Rights (A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala – EBEÉ/EBESZ)                          |
| <b>OSCE</b>     | Lásd: CSCE                                                                                                                                      |
| <b>P.C.I.J.</b> | Permanent Court of International Justice (Állandó Nemzetközi Bíróság)                                                                           |
| <b>U.N.</b>     | United Nations Organization (Egyesült Nemzetek Szervezete – ENSZ)                                                                               |
| <b>UNESCO</b>   | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete)                        |



## Bevezetés

A „multikulturális társadalom” fogalmát gyakran terjesztik ki a „kulturális pluralizmus” olyan eseteire is, amikor a fogalom már így értelmezhetetlenné válik.

Ez azért van így, mert ilyenkor a „multikulturális” vagy a „pluralizmus” fogalmába beleértik az egyazon országban élő valamennyi, egymástól erősen különböző közösséget: a nemzeti kisebbségeket, az etnikai csoportokat, a bevándorlókat, a vendégmunkásokat, a menekülteket, a politikai menedékjogot kérőket egyaránt. Ebben a felfogásban a világ legtöbb országát „multikulturálisnak” tekinthetnénk.<sup>1</sup>

E fogalmi zavar miatt azután nem tudjuk érzékelni az ilyen csoportok igen eltérő társadalmi, kulturális és politikai sajátosságait. Ha a pluralizmust tekintjük e csoportok jellemzőjének, akkor figyelmen kívül hagyjuk, hogy merőben másféle problémákkal találják szembe magukat a bevándorlók, mint például a nemzeti kisebbségek. Ahhoz, hogy a lehető legcélravezetőbb megközelítési módot tudjuk kiválasztani és alkalmazni, először a problémákat kellene világosan körülhatárolni és részletesen

<sup>1</sup> Lásd: Perotti, A.: *Pluralismo culturale e minoranze – Ambiguità da evitare* (Kulturális pluralizmus és kisebbség – egy kerülendő kétértelműség). *People on the Move*, XXII, March 1993, 9–19. o.

elemezni. Figyelembe kell venni azt is, hogy egyre bizonytalanabbá válik annak megítélése, kit lehet, s kit nem lehet bevándorlónak tekinteni, vagy hogy ki tartozik valamilyen nemzeti kisebbséghez és ki nem.

E kötet célja, hogy segítséget nyújtson az alapkérdés megválaszolásához: mit értünk nemzeti kisebbségen?

Szándékom szerint megkísérlek tisztázni néhány olyan homályos kérdést, amely a „multikulturális társadalom” fogalmának téves értelmezéséből adódik. Ez a fogalom nem emeli ki sem a „valódi” közösségek sokféleségét, sem azok sajátos, megkülönböztető jegyeit. Ugyancsak szeretnék rávilágítani azokra a különbségekre is, amelyek az említett csoportok között általában fennállnak a társadalomhoz fűződő viszonyuk tekintetében.

A nemzeti kisebbség fogalmának pontos meghatározása nem egyszerű. Olyan nagy nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács legalább tíz éven át próbálkoztak ezzel, mind ez ideig konkrét eredmény nélkül. A nemzeti kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó legtöbb nemzetközi, regionális vagy nemzeti dokumentum kitűnő eszköznek bizonyult arra, hogy felismerhessük, tiszteletben tarthassuk és segíthessük ápolni a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének és csoportok sajátos identitástudatát, de csak elvétve találhatunk bennük egyértelmű meghatározást a nemzeti kisebbség mibenlétéről.

Az EBEÉ 1975. évi helsinki és 1980–83. évi madridi ülésszakai óta e szervezet dokumentumai mind nagyobb fontosságot tulajdonítanak a kisebbségi kérdésnek. Azonban a nemzeti kisebbségek fogalmának meghatározására tett erőfeszítései végül is mindig az előkészítő munkálatok szintjén maradtak (mint például legutóbb a nemzeti kisebbségek ügyében, Genfben, 1991 nyarán tartott szakértői találkozón is).

Úgy tűnik, mintha a szakértők vonakodnának attól, hogy lezárják ezt a témát. Ennek az a legfőbb oka, hogy sem az álla-



mok, sem szakértőik nem tudnak megegyezni a nemzeti kisebbség fogalmának pontos meghatározásában.<sup>2</sup> Valószínűsíthető, hogy egyes államok sem nagyon tartják kívánatosnak a fogalom pontos meghatározását, mert így késleltethetik vagy megnehezíthetik azok munkáját, akik a kisebbségvédelmi kérdéseken dolgoznak.

Amennyire a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó tekintélyes dokumentumanyag átolvasásából leszűrhettem, e politikai húzódozásnak főként az lehet az oka, hogy a nemzeti kisebbség fogalmának hivatalos dokumentumban rögzített pontos meghatározása beindíthatna olyan regionális követeléseket, amelyeket korábban gondosan mérlegelt és kölcsönösen elfogadott kompromisszumok alapján elégítettek ki. Hozzá tartozik az igazsághoz az is, hogy egyes államok, ahol az egység már több évszázada megvalósult, aggodalommal fogadnának egy általános érvényű meghatározást, mert attól tartanak, hogy az ismét az eltérő állítaná azokat a regionális sajátosságokat, amelyek ellen mindig is küzdöttek. Egy pontos meghatározás, különösen Nyugat-Európában, gondokat okozhatna a bevándorolt munkások számára is, éppen a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kivételek miatt. Ha igaz az, hogy a bevándorlók problémáját nem szabad a kisebbségekével azonos szinten kezelni, az egyes államoknak komoly feladatot jelentene a tárgyalt csoportokkal kapcsolatos olyan jogi szabályozás megalkotása, amely minden speciális esetre és témára kiterjed.

<sup>2</sup> Ehhez lásd: Rosas, A., Allan, C., Helgesen, J.: *The Strength of Diversity: Human Rights and Pluralist Democracy* (A sokféleség ereje: emberi jogok és a plurális demokrácia). Dordrecht, 1991. E kötetben J. Helgesen írta a *Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) process* (A kisebbségek védelme a Helsinkifolyamatban) című fejezetet (159–186. o.). Lásd: 163. o.



Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a kisebbségi csoportok sokfélesége, továbbá egységes osztályozási rendszerbe foglalásuk nehézsége minden definíciós kísérletet erősen próbára tesz.

Történtek azonban olyan meghatározási kísérletek is, amelyek nem voltak túlságosan elméletiek és elvontak.

Az EBEÉ-nek az elmúlt két évtized során, s újabban az Európa Tanácsnak e téren végzett munkálatai – amelyek legalább közös nevezőre hozták a nemzeti kisebbségek meghatározási kísérleteit – egyben fontos útmutatást adnak abban is, hogyan lehet a kisebbségekkel foglalkozó és a témában legilletékesebb nemzetközi testületeket feltérképezni, majd bevonni a közös gondolkodásba.

A nemzeti kisebbségek fogalmával foglalkozó fejtegetéseim a fogalom huszadik századi alakulásának történeti elemzéséből indulnak ki. Ennek során megkísérlem kideríteni a nemzeti kisebbségek kérdése iránti érdeklődés és az ahhoz kapcsolódó viták élénkülésének és lanyhulásának okait, s különös figyelmet fordítok a nemzeti kisebbségek helyzetének alakulására a két világháborút követő időszakokban, valamint a „hidegháború” idején. Ezt követően áttekintem az európai helyzetet a nyolcvanas években, vagyis a Helsinkii Záróokmány elfogadását követő időszakban, majd az EBEÉ dokumentumaiban foglaltakra támaszkodva bemutatom, hogy a fogalom intellektuális meghatározása terén milyen jelentős eredményeket sikerült elérni. Végül, kontinensünk 1989. és 1990. évi politikai eseményeinek bemutatásával és az ENSZ, az Európa Tanács, valamint az EBEÉ ez időszakot követő dokumentumainak felhasználásával magam is kísérletet teszek a nemzeti kisebbség fogalmi meghatározására, mégpedig úgy, hogy lehetőleg elkerüljem a multikulturális társadalom, a kulturális pluralizmus és a kisebbségek homályos fogalomköréből adódó torzulásokat.

## *A nemzeti kisebbségek fogalma az első világháború végén*

### *Történeti előzmények*

A nemzeti kisebbségek *nemzetközi jogi fogalma százéves múlt-ra tekint vissza*. A nemzet fogalma – mint egy nép azonosításának egységesítő elve – a múlt századi romantika hatására keletkezett. „A XIX. század azonban immár a polgári és nemzeti fejlődést hordozta, s felerősítette a birodalmakba zárt függő népek szabadságvágyát és felemelkedési törekvéseit.”<sup>1</sup> A történelem tanúsága szerint azonban a nemzetiségi kérdés Európában már a 16. században, a modern állam kialakulásával egy időben felszínre került. A területi szuverenitás fokról fokra kiszorította az etnikai és kulturális kapcsolatokat, s így a nemzeti kisebbségek – vagyis az újonnan létesített államhatárok által szétszárított népcsoportok – megjelenése teljesen természetes következmény volt. Az új államhatalmaknak újszerű kihívásokkal kellett szembenézniük, amelyekre először erőfitogtatással rea-

<sup>1</sup> Ebben a fejezetben többször hivatkozom a következő műre: Galántai József: *Trianon és a kisebbségvédelem. A kisebbségvédelem nemzetközi jogrendjének kialakítása. 1919–1920*. Budapest, Maecenas, 1989, 228 o.; – A szerző eredetileg a munka hasonló című angol kiadására hivatkozott: *Trianon and the Protection of Minorities*. (Budapest, Corvina, 1992.) Jelen kötet a magyar kiadás megfelelő szövegrészeit és oldalszámait veszi alapul (a Szerk.) – Idézett hely: 12. o.



gáltak, majd az újabb követelések nyomása alatt kisebb engedményekre kényszerültek.

A *vallási kisebbségek tekintetében* a nemzetközi egyezményekben garantált védelem gyakorlata több évszázados hagyományokkal rendelkezik. A középkorban tulajdonképpen maga a keresztény hit is az emberek egységesítésének egyik eszköze volt. A francia, az angol, a spanyol és más nemzetállamok megszületése, valamint a „renaissance”, amely – a maga ugyancsak különböző jellemzőivel – csaknem egész Európára kiterjedt, mind előkészítették a nemzetfogalom fokozatos kialakulását.

A *kisebbségek védelméről és a diszkrimináció meggátolásáról kötött első nemzetközi szerződések is a vallásszabadsághoz kapcsolódtak*: a Lengyelország és Svédország között 1660. május 3-án kötött olivai békeszerződés egyik szakasza a protestáns Svédországban élő katolikus kisebbség védelméről intézkedett. A Franciaország és Nagy-Britannia között 1763. február 10-én létrejött párizsi békeszerződés pedig a kanadai francia katolikus kisebbség vallási jogait szavatolta.

A kisebbségi jogok általános felismerése azonban csak a 19. században került be a köztudatba. A nemzetiségek kérdéseivel foglalkozó kortárs irodalom igen tekintélyes. Legfontosabb példaként a Bécsi Kongresszus (1814–1815) határozatait említjük. E határozatokra az 1919. évi Párizsi Békekonferencián ismételten, de főként Lengyelország három részre osztásával kapcsolatban külön is hivatkoztak. Ismeretes, hogy a bécsi határozatok alapján a lengyel kisebbségek mindhárom országban megőrizhették nemzeti identitásukat és (bár országonként különböző mértékben) autonómiát kaptak. „A bécsi kongresszuson Anglia kezdeményezte, hogy azok az uralkodók, akiknek lengyel alattvalók vannak, egymással kötött egyezményekben vállaljanak kötelezettséget, hogy a lengyelek számára lehetővé teszik nemzetiségük megtartását. 1815 májusában Oroszország és Ausztria, valamint Oroszország és Poroszország, kétoldalú



egyezményekben vállaltak kötelezettséget arra, hogy lengyel alattvalóik számára nemzeti intézményeket biztosítsanak. Majd pedig a kongresszus nyolc résztvevő hatalma (Anglia, Spanyolország, Franciaország, Ausztria, Portugália, Poroszország, Oroszország és Svédország) által aláírt záródokumentum első cikkelyébe foglalták: A lengyelek, akik Oroszország, Ausztria és Poroszország alattvalói, nemzeti képviselőket és intézményeket kapnak ...”<sup>2</sup>

## A 19. századi nemzetfogalom

A történészek egyetértenek abban, hogy a nemzet fogalma a múlt században mélyreható változáson ment át. A 18. század felvilágosodása az „értelmet” tekintette a legfontosabb értéknek. Az „értelem” természeténél fogva „kozmpopolita” és „egyetemes”, mivel az „értelem” törvényei egy egységes rendszert alkotnak és minden emberre egyaránt vonatkoznak, legyen az francia, olasz, amerikai vagy ázsiai és így tovább. Ezt a nemzetfogalmat a 18. század végén alkotott Enciklopédia fogalmazta meg: „A nemzet egy bizonyos állam népességét jelenti, tekintet nélkül e népesség sajátosságaira és érzelmeire.”<sup>3</sup>

A 19. századi romantika felfedezte az emberi „érzelmeket” és „szenvédélyeket”, s azokat úgy tekintette, mint az ember belső világának természetes velejáróit. A felvilágosodás reformizmusával szemben a romantika a forradalmat részesítette

<sup>2</sup> Galántai J.: i. m. 49–51. o.

<sup>3</sup> E nemzetfogalomra a következő kiadványban utalnak: *The Nationalities Question – from Versailles to the Present Day* (A nemzetiségi kérdés Versailles-től napjainkig) – European Teachers’ Seminar, Esneux, Belgium, 18–19 April, 1991. Council of Europe – DECS/SE/BS/Sem. (91) 2, 1. o.

előnyben. „Machiavelli szétválasztotta a politikát és a vallást, de – a történelem folyamán először – a 19. század folyamán a vallás politikába ment át, a politika pedig vallássá vált.”<sup>4</sup>

Az *Ancien Régime* idején a nemzet sorsát elsősorban királyának katonai sikerei vagy kudarcai határozták meg. Ezek nem feltétlenül álltak összefüggésben a nemzeti érzések alakulásával. A történészek az 1789-es francia forradalmat olyan eseménynek tekintik, amely a nemzetfogalmat új megvilágításba helyezte. A 18. század végén és a 19. század folyamán a nemzet fogalma egyet jelentett az állammal, így alakult ki a nemzeti állam, illetve a „nemzetállam” fogalma.<sup>5</sup> A nemzettel kapcsolatos érzések mindinkább elvezettek a nemzetállam megteremtésének gondolatához.

Ebben a felfogásban egy nemzet csak a nemzetállam keretén belül tudja megőrizni identitását. A nemzet fogalma valójában a népszuverenitás elvét hirdeti meg, s ebből következik, hogy a nemzetállam a nép szuverenitását fejezi ki. Ily módon minden nemzet olyan fához (nemzetállam) válik hasonlatossá, amely saját talajában (nemzet) gyökerezik.<sup>6</sup>

Ez az új nemzetfelfogás azon a meggyőződésen alapul, hogy minden nemzet jogosan törekszik saját államának megteremtésére, vagy arra, hogy ahhoz az államhoz csatlakozhasson, amelyhez olyan objektív kapcsolatok fűzik, mint a nyelv, a kultúra vagy a vallás.<sup>7</sup>

A múlt századi nemzetfogalomnak részben az a meggyőződés volt az alapja, hogy a nemzeti identitás fenntartásához elengedhetetlen néhány alapvető jellemző megléte. Ilyen például

<sup>4</sup> Lásd: Chabot, F.: *L'idea di nazione* (A nemzeteszme). Bari, 1961, 54. o.

<sup>5</sup> Európa Tanács, DECS/SE/BS/Sem. (91), i. m. 2. o.

<sup>6</sup> Ezt a példát számos szerző említi. Lásd például: Chabot, F.: i. m. 35. o.

<sup>7</sup> Európa Tanács, DECS/SE/BS/Sem. (91), i. m. 6. o.



a közös nyelv. „Ha két ember ugyanazt a nyelvet beszéli, már olyan egységet (entitást) alkot, melyet a természet eleve egybeforrasztott.”<sup>8</sup> Ha a nemzet elveszti saját nyelvét vagy hagyja, hogy nyelve asszimilálódjék, minden bizonnyal elveszti nemzeti „egyéniségét”. Fichte a *Beszédek a német nemzethez* című munkájában a nemzetet olyan entitásként határozta meg, amelynek – minden politikai megosztottságtól függetlenül – valamennyi németül beszélő ország természetes alkotóeleme.<sup>9</sup>

A nemzeti nyelvhez hasonlóan, a vallást, a nemzeti kultúrát és a hagyományokat is védeni kell az idegen hatásokkal szemben. A nyelvet, a vallást, a kultúrát és a hagyományokat ezért a nemzet „lelkének” tekintik.<sup>10</sup>

A múlt század nagy nemzeti mozgalmait a szenvedélyek elhatalmasodása jellemezte, ami a legtöbb esetben háborúhoz vezetett. Bár a 19. század derekának közép-európai forradalmi megoldották – vagy legalábbis a megoldás felé vitték – a magyarok, a németek és az olaszok nagy problémáit, Közép- és Kelet-Európa más népeinek legtöbb problémája megoldatlan maradt.

A 19. század eleji Közép- és Kelet-Európa térsége négy nagy birodalom – a Török Birodalom, az Osztrák–Magyar Monarchia, a cári Oroszország, s a Porosz Királyság – uralma alá tartozott. Az alávetett népek szenvedéllyel teli reményei nagy kihívást jelentettek a négy nagyhatalom számára. A nemzeti mozgalmak legfőbb célja ugyanis a függetlenség kivívása volt, hogy azután független, szuverén államot alapíthassanak.

<sup>8</sup> Ezt a gondolatot J.F. Herder vetette fel, s J.G. Fichte is átvette *Reden an die deutsche Nation* (Beszédek a német nemzethez, 1807) című művében.

<sup>9</sup> Uo.; Chevalier, J.J.: *Le grandi opere del pensiero politico* (A politikai gondolkodás nagy művei). Bologna, 1968, 271–278. o.

<sup>10</sup> Lásd: *Nazionalismo e Cristianesimo* (Nacionalizmus és kereszténység). In: *La Civiltà Cattolica*, 3391., 1991. október 5., 3–14. o.



*Az említett négy nagyhatalom két különböző magatartást, illetve gyakorlatot követett az alávetett népek törekvéseivel kapcsolatban.*

A 19. század elején elterjedt gyakorlat volt az *engedmények* elvének alkalmazása, amelyhez már a 17. és 18. században is gyakran folyamodtak. Így egyes kétoldalú konfliktusok megoldása érdekében a nagyhatalmak engedményeket nyújtottak a fennhatóságuk alá tartozó népeknek. Ez volt az egyik módja annak, hogy a népek sokféleségét, másságát, bár közvetve, de tényként ismerjék el. Ebbe az engedményfelfogásba természetesen az is beletartozott, hogy az uralkodó államhatalom az alávetett népeket eleve alacsonyabb rendűnek tekintette. Vagyis az uralkodó állam az alávetett népek sajátos nemzeti értékeinek elismerése helyett inkább csak eltűrte ezek sokféleségét.

A nemzet fogalmát az uralkodó államhatalom erejének kifejezésére használták, s a hatalom ritkán ismerte el más nemzetek, illetve nemzetiségek létezését saját államhatárain belül.

A meglévő államok terjeszkedését és az új államok létrejöttét a nemzetközi jog hatálya alá helyezték, illetve ezáltal szabályozták, és amint az államok száma gyarapodott, az „engedmények” rendszerét mindinkább az *előfeltételek* rendszere váltotta fel. A nagyhatalmak felfogása szerint: „...amikor új alakulásoknak a nagyhatalmak megadják a nemzetközi elismerést, és ezzel az új alakulatot szankcionálják, akkor joguk van ezt bizonyos feltételekhez is kötni. Az új alakulást ugyanis elismerik és garantálják, ám ennek alapján belső viszonyaik iránt sem lehetnek közömbösek, hiszen az új állam sorsa immár az ő felelősségük is. Így az új állam számára előírhatnak bizonyos kötelezettségeket kisebbségeikkel szemben, és azok betartását nemzetközileg garantálják, illetve ellenőrizhetik.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Galántai J.: i. m. 49. o.

Az előfeltételek koncepciója már egy jelentős lépést jelentett a nemzetiségek sajátos jellegének elismerése felé. Először is, az uralkodó államhatalom itt már nem volt abban a helyzetben hogy engedményt adjon, ehelyett egyszerűen kötelezték a területén élő, de más nemzetekhez tartozó etnikai csoportok elismerésére. Míg az engedmények a tolerancia eszmeköréből következtek, az előfeltételeket a nemzeti jelleg védelmének koncepciója támasztotta alá.

*A változás, amelynek során a tolerancia koncepcióját a nemzeti jelleg védelmének fogalomköre váltotta fel, a múlt század folyamán következett be.* A nemzet fogalma ekkor az emberek egy olyan csoportját kezdte jelenteni, amely sajátos etnikai jellemzőkkel, ún. etnicitással rendelkezik. Az etnicitás egy olyan közösséget jelent, amelynek azonos az öröksége: közös a történelme, a kultúrája, a vallása, a származása és/vagy a nyelve. Az új vagy változó államhatárok természetesen nem változtatják meg az ott élő emberek sajátos etnikai jellemzőit.

A nemzeti jelleg védelmének koncepcióját jól példázzák az 1830-ban, a független görög állam megszületésekor aláírt kisebbségvédelmi záradékok (amelyeket később, 1863-ban még kiterjesztettek), továbbá a berlini kongresszuson 1878-ban jóváhagyott határozat. A berlini kongresszus egy több cikkelyből álló dokumentum keretében olyan határozatot hozott, amely minden érintett állam számára különleges szabályokat írt elő. A dokumentum elismerte az új államokat (Szerbiát, Romániát és Montenegrót) és minden polgáruk számára garantálta, hogy saját vallásukat szabadon gyakorolhassák, egyenlő állampolgári és politikai jogokkal rendelkezzenek, minden közhivatalra vagy tisztségre szabadon választhatók legyenek, s minden foglalkozást vagy hivatást szabadon gyakorolhassanak.

Az itt felsorolt követelmények betartását előfeltételeknek tekintették, vagyis a nagyhatalmak csak akkor ismerik el az új



független államokat, ha azok elfogadták, majd be is tartják a feltételeket.<sup>12</sup>

Az említett dokumentumok tanulmányozása alapján megállapíthatjuk, hogy a múlt század jogi szakértői és politikusai már jól ismerték a nemzetnek mint olyan kulturális entitásnak a fogalmát, amely saját etnikai örökséggel rendelkezik, amit tiszteletben kell tartani és meg kell védeni. Ugyanakkor azt is felismerték, hogy ez a nemzetfogalom nem „spontán” jellegű, s nem is valamilyen érzésből alakult ki, hanem szorosan összekapcsolódik a nemzetállam eszméjével.

A nemzeti érzelmek ébredését a múlt században elősegítette az a meggyőződés, hogy minden nemzet egy természetes egységet alkot, amelynek joga van az önrendelkezésre, s arra, hogy „természetes” határai között független életet éljen. A 19. század folyamán tehát az új államok megteremtésében és nemzetközi elismerésében közreműködő nagyhatalmak is pozitívan foglaltak állást a nemzeti kisebbségek elismerése és védelme ügyében. Ezért állíthatjuk azt, hogy a nemzetnek máig is ismert és érvényes fogalma a 19. század terméke.

### *A nemzeti kisebbségek kérdése az I. világháború után*

*Közép- és Kelet-Európa térképének átrajzolása  
a nemzetfogalom alapján*

A nemzeti kisebbségek problémája az I. világháborút követő nagyarányú területi átrendezések következtében vált égetővé. Az új helyzet jó néhány esetben azt eredményezte, hogy egy-egy népcsoport elvesztette korábbi állampolgárságát és az utód-

<sup>12</sup> Uo. 49–51. o.



állam polgárává vált. Ezért a szövetséges és társult hatalmak kötelezték azokat az országokat, amelyekkel az I. világháborúban ellenséges viszonyban álltak (Ausztria, Magyarország, Bulgária és Törökország), vagy amelyeket újonnan hoztak létre (Lengyelország, Csehszlovákia), illetve amelyeknek területét jelentősen megnövelték (Jugoszlávia, Görögország, Románia, Örményország), hogy a fennhatóságuk alá került területeken élő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban meghatározott kötelezettségeket vállaljanak.

A közép- és kelet-európai nemzeti újjászerveződési folyamatot a párizsi békekonferencia az 1919–1920-ban megkötött békeszerződésekkel szentesítette. A békekonferenciát vezető nagyhatalmak (a Brit Birodalom, Franciaország és az Egyesült Államok, Olaszország és Japán) valamennyien aláírták a kisebbségi jogokat biztosítandó nemzetközi egyezményeket a területi változásokban érintett államokkal (Lengyelország, Csehszlovákia, Magyarország, Románia, Jugoszlávia, Görögország).<sup>13</sup>

Az e szerződésekben megalapozott kisebbségi jogokat garantáló rendszer azért fontos, mert először hatalmazott fel egy világméretű nemzetközi szervezetet – a Népszövetséget (az ENSZ elődjét) – a kisebbségi népcsoportok védelmének biztosítására.

<sup>13</sup> A kisebbségek védelmének biztosítására öt külön ún. kisebbségi szerződést is kötöttek: Lengyelországgal (Versailles, 1919. június 23.), majd Csehszlovákiával és Jugoszláviával (Saint Germain en Laye, 1919. szeptember 10.), Romániával (Trianon, 1920. június 4.), Görögországgal (Sèvres, 1920. augusztus 10.); ugyancsak aláírták a következő országokkal megkötött békeszerződések különleges rendelkezéseit is: Ausztria (Saint Germain en Laye, 1919. szeptember 10.), Bulgária (Neuilly, 1919. november 27.), Magyarország (Trianon, 1920. június 4.), majd később ezekhez csatlakozott a Törökországgal kötött lausanne-i szerződés (1923. július 24.).

A kisebbségek jogaival kapcsolatban hasonló megfogalmazású paragrafusokat illesztettek be a békeszerződésekbe is. A kisebbségi jogok békeszerződésbeli nemzetközi jogi garantálását a békekonferencia vezető nagyhatalmai az új közép- és kelet-európai államrendszer szerves részének tekintették.<sup>14</sup>

Érdemes egy pillantást vetni a századelő Közép- és Kelet-Európájának etnikai összetételére, már csak azért is, hogy jobban megérthessük azokat a kritériumokat, melyek alapján az egyes emberek nemzetiségi hovatartozásáról döntöttek.

A tárgyalt korszakban Európa össznépessége 450–500 millióra tehető. Közép- és Kelet-Európa lakóinak száma 100–120 millió körül mozgott. C.A. Macartney (aki e téma leghitelesebb szakértőjének tekinthető) a század első évtizedére közöl adatokat Közép- és Kelet-Európa különböző nemzetiségeiről.<sup>15</sup> Érdemes megjegyezni, hogy az adatfelméréskor a nemzetiség fogalma nem lett meghatározva, az egyén nemzetiségi hovatartozásának kritériuma általában a nyelv volt.

A térség térképének az I. világháborút követő átrajzolását általában úgy szokták emlegetni, mint a nemzetállamok rendszerének kialakulását. Valójában azonban, s ezt az említett felmérések is alátámasztják, az új államalakulatok többsége a maguk többnemzetiségű struktúrájával alig különbözött a korábbi birodalmaktól.

1914 előtt Közép- és Kelet-Európa lakosságának a fele, körülbelül 50 millió ember, kisebbségként vagy más hatalom alá tartozó népként élt. Az átrendezés után számuk 32 millióra

<sup>14</sup> Galántai J.: i. m. 5. o.

<sup>15</sup> Macartney, C.A.: *National States and National Minorities* (Nemzeti államok és nemzeti kisebbségek). London, 1934, 157–178. o. Egy másik felmérés szerzője Dr. W. Winkler: *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten* (Az európai nemzetiségek statisztikai kézikönyve). Berlin, 1931.



csökkent, ami az egész térség lakosságának egyharmadát jelenti. A térség új hatalmi rendszerében Lengyelország, Románia, Csehszlovákia és Jugoszlávia lett a négy legnagyobb állam (Finnország, bár területileg nagy, kis össznépességgel rendelkezett).

*Ebben az értelemben tehát a nemzetfogalom mint a változás hajtóereje valóban működésbe lépett.* Számos, korábban alárendelt szerepet játszó nemzet szuverén állammá alakulhatott, míg mások az új államokban többségi nemzetté váltak. Ugyanakkor valamennyi új, vagy területileg megnagyobbodott országban továbbra is különböző népek éltek együtt, és a nemzeti kisebbségeknek az összlakosság számához viszonyított aránya igen magas maradt.<sup>16</sup>

A fent említett négy államban volt a legnagyobb a nemzetiiségek lélekszáma. Ezért került ezen országokkal kapcsolatban előtérbe a nemzetiségek védelmének igénye, továbbá az a felfogás is, hogy a nemzetiségek védelmét és garantálását a nemzetközi jogra kell alapozni.

A párizsi békekonferencián alkalmazott alapkoncepció, amely Közép- és Kelet-Európa átrendezéséhez vezetett, az egyes népek és népcsoportok „egyéniiségén” és sajátosságán alapuló nemzetfelfogáson nyugodott. Ez a felfogás már a múlt században is általánosan elfogadott volt. Mint említettük, a Macartney-féle felmérés a nyelvre alapult, így joggal feltételezhetjük, hogy a könyvünkben korábban bemutatott nemzet- és nemzetiségfelfogásból indult ki.

A nemzetfogalom azonban nem az egyedüli sikeres módszer az új államhatárok megrajzolásához. A gazdasági, közlekedési és stratégiai megfontolások szintén fontos kritériumok.

<sup>16</sup> Lásd: Galántai J.: i. m. 23. o.

*A nemzet fogalmának meghatározása  
a nemzeti kisebbségeknek biztosított törvényes jogok alapján*

A Népszövetség megalakulásával a nemzeti kisebbségek problémája sajátos összefüggésben vetődött fel. A békekonferencia bizottságot állított fel, amelynek elnöki tisztét Woodrow Wilson, az Egyesült Államok elnöke töltötte be. 1919. május 31-i plenáris ülésén Wilson elnök a következő nyilatkozatot tette:

„Békét biztosító rendezést próbálunk alkotni ... A területek méltányos felosztására törekszünk, az ott élő népek faji és etnográfiai jellegzetességei szerint ... Itt van a kisebbségi jogok kérdése. Azt kell mondanom, semmi sem rejt magában olyan veszélyeket a világ békéjére nézve, mint a bánásmód, melyet bizonyos körülmények között a kisebbségekkel szemben alkalmazunk.”<sup>17</sup>

Wilson elnök gondosan mérlegelt politikai megfontolások után alakította ki a kisebbségekkel kapcsolatos politikáját. Meg volt győződve arról, hogy az új államok számára a nagyobb terület és a nagyobb népesség csak akkor jelenthet egyben nagyobb erőt is, ha az így hozzájuk csatolt területek jelentős kisebbségi népcsoportjai lojálisak maradnak az új államhatalom iránt. A kisebbségek védelmét pedig a konszolidáció egyik eszközének tekintette. Ez volt az egyetlen módja annak, hogy a kisebbségek tagjai is valódi állampolgárok legyenek, és hogy megakadályozzák azt, hogy az állam potenciális ellenségeivé váljanak, továbbá, hogy megőrizték a békét.

A kiindulási pont az volt, hogy a kisebbségek védelme minden olyan államban szükséges, amelyben létszámuk jelentős, s ahol az adott állam jellegét és kormányzatát egyetlen, a többi-ektől különböző etnikai csoport határozza meg. Az olyan sok-

<sup>17</sup> Wilson elnök beszédét Galántai József a könyvének függelékében közölt dokumentumok között idézi (i. m. 189–190. o.)



nemzetiségű államokban, ahol maga az állam sohasem volt nemzeti jellegű, ilyen kisebbségvédelemre nem volt szükség (az Amerikai Egyesült Államokat és Svájcot tekintették ilyen tipikusan nem-nemzeti államnak).

A békekonferencia idején a szakértők nemzeti kisebbségen általában olyan népet értettek, amely nem tekintette magát a többségi nemzet és népesség részének, számszerű kisebbségben volt az állam népességének nagyobb részével szemben, és semmilyen szempontból nem volt domináns pozícióban.

E felfogásból kiindulva a kisebbségi jogokra vonatkozó gyakorlati javaslatok is csupán néhány objektív elemre korlátozódtak, amelyek egy adott állam népességén belül különböző népcsoportokat feltételeztek, akik stabil etnikai, vallási vagy nyelvi jegyekkel rendelkeztek.

A korszak jogi értelmezésével és politikai gyakorlatával kapcsolatban nem lehet egyértelmű következtetéseket levonni a témával kapcsolatos akkori nézetek sokfélesége miatt; maguk a különböző nemzetiségek igen eltérő követeléseket támasztottak a kisebbségi jogok tekintetében. Ha áttekintjük az 1919–1920-ban kötött különböző békeszerződéseket, a fent említett kisebbségfelfogás alapján garantált jogok három kategóriába sorolhatók: (1) Állampolgári jogegyenlőség: ne legyen megkülönböztetés a kisebbségek és az adott állam többségi nemzetének tagjai között; (2) vallási és kulturális autonómia; (3) területi autonómia (önrendelkezés).<sup>18</sup>

A kisebbségi jogok megfogalmazása során mindig minimális igény volt, hogy egy kisebbségi csoport tagjai ugyanazokkal az állampolgári jogokkal rendelkezzenek, mint az adott állam bármely más polgára. „Az állampolgári jogegyenlőség a nemzeti kisebbségeknél alapvetően helyes kiindulópont volt, ám az

<sup>18</sup> A kisebbségi jogokkal kapcsolatos korabeli nézetek ismertetését lásd: Galántai J.: i. m. 61–69. o.

adott nemzetiségi struktúra a 'nemzeti állam' jogi és szerkezeti rendjébe nem fért be. Az állam soknemzetiségű jellegének tudomásul vételét és föderációs szerkezetének kialakítását az állampolgári jogegyenlőség még a kulturális autonómia elveinek beillesztésével sem pótolhatta",<sup>19</sup> csupán egy kisebbségi népesség létezésének valóságát ismerhette el, amelynek ezentúl már könnyebb volt megőriznie nemzeti identitását.

A vallási és kulturális autonómia elsődleges célja a nemzeti kisebbségek sajátos jellegének megőrzése. Ezért ennek keretében a kisebbségeknek garantálják azt a jogát, hogy jótékony célú, vallási vagy társadalmi intézményeket (pl. magániskolákat) létesíthessenek és működtethessenek. A kulturális autonómia tulajdonképpen magában foglalja a nemzetiségek elismerését is, amellyel viszont együtt jár a nemzeti mozgalmak igénye területi alapú politikai és alkotmányos szervezetre.

Az önrendelkezés ebben az összefüggésben a nemzeti kisebbségek azon jogát jelenti, hogy megszervezhessék önkormányzatukat a területi autonómia alapján, amely azonban nem azonos a teljes függetlenség és szuverenitás igényével. Természetesen nem minden nemzeti kisebbség ért el erre a fokra; többségük, bár még nem jutott el a teljes önrendelkezés követeléséig, a központi kormánynál mégis elért már olyan politikai jogokat, amelyek alapján autonóm módon szerveződhet.

Az I. világháborút követően az volt a vezéreszme, hogy az új és megnagyobbodott – a valóságban soknemzetiségű – államok nemzeti jellegének erősítésére kell törekedni. A nemzeti kisebbségek kérdése azonban továbbra is aktuális maradt, többek között az államok belső stabilitása és a nemzeti integráció érdekében. A népek jogait tehát a győztesek érdekeinek a szolgálatába állították.

A kisebbségek védelme a párizsi békeszerződések szerves alkotóelemévé vált, még akkor is, ha a határokat az utódállamok javára

<sup>19</sup> Uo. 66. o.



rajzolták át, s az etnikai elvvel és az önrendelkezés elvével szemben a gazdasági és stratégiai szempontokat részesítették előnyben.

### *A nemzet fogalma és a nemzetközi garanciák*

Az I. világháborút követő években az újjászervezett közép- és kelet-európai régióban mintegy 30 millió ember élt kisebbségként. Legtöbbjük a háború utáni területi átrendezés következtében vált kisebbséggé.<sup>20</sup>

Jóllehet az 1920-as években világszerte tapasztalhatók voltak kisebbségi problémák, egy újabb háborúval csak az európai kisebbségi konfliktusok fenyegettek. Tény, hogy e kisebbségek közül többnek is igen magas szintű kultúrája volt, és így fejlett nemzeti-etnikai identitástudattal rendelkeztek.

A párizsi békeszerződésekben határozottan kimondták, hogy a kisebbségek jogainak biztosítása *nemzetközi kötelezettség*. Ennek ténylegesen két nemzetközileg érvényesíthető garanciája volt: a sérthetlenség és a végrehajtás garanciája.

A *sérthetlenség* garanciája azt jelenti, hogy a kisebbségvédelmi intézkedéseket a Népszövetség Tanácsának jóváhagyása nélkül nem lehet módosítani. A Tanács tehát fontos szerepet játszott a garancia érvényesítésében. A kisebbségvédelmi intézkedések megsértését pedig nemzetközi jelentőségű és kihatású vitás ügynek tekintették.<sup>21</sup> Ha ilyen természetű konfliktus támadt, a rendezés eljárási szabályait az adott ügynek megfelelően alakították ki.

A *végrehajtás* garanciája pedig azzal a joggal és kötelességgel ruházta fel a Tanácsot, hogy a kisebbségi egyezmények bár-

<sup>20</sup> Uo. 122. o.

<sup>21</sup> Uo. 109. o.

milyen megsértését azonnal jelentse a Népszövetségnek. A szerződések alkalmazásában vagy értelmezésében felmerülő viták rendezésére Állandó Nemzetközi Bíróságot állítottak fel (1921. szeptemberében).

Az Állandó Nemzetközi Bírósághoz beterjesztett vitás ügyekben a tanácsadói véleményt követően a felek többnyire olyan kompromisszumot kötöttek, amely a kisebbségek javát tartotta szem előtt. Az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadói véleményei általában a kisebbségek jogos követeléseinek kielégítésére törekedtek.

„A kisebbségi kérdés ‚megoldása’ vagy ‚megfelelő kezelése’ csakis a többségi állam és a kisebbség tényleges viszonyában adódhatott. A nemzetközi jogvédelem ennek kialakulását elősegíthette, de a megfelelő viszonyrendszer megteremtése a két fél feladata lehetett.”<sup>22</sup>

Az európai államok átrendeződése következtében a nemzetközi garanciákra valóban nagy szükség volt. Sok millió ember kényszerült kisebbségi sorba és védelmük a béke megőrzésének egyik fontos eleme lett.

Ebben az időszakban a nemzeti kisebbség fogalmán már egyértelműen olyan népet értettek, amely elvesztette eredeti nemzeti hovatartozását és az utódállam állampolgárságát kapta meg. E népek nemzeti identitásának elismerése és védelme a garanciarendszer folytán megfelelően érvényesült, mivel a kisebbségi problémák megoldása ily módon a Népszövetség kezébe került, s ennek jótékony hatása volt mind a kisebbségek helyzetére, mind az egyes államok kisebbségi politikájára.

<sup>22</sup> Uo. 150. o.



## *Az Európai Nemzetiségek Kongresszusa*

A nemzeti kisebbségek szervezett csoportjai 1925-ben nemzeti közti testületet hoztak létre, amely az Európai Nemzetiségek Kongresszusa néven vált ismertté. E szervezet Genfben, Bécsben vagy Bernben tartotta éves közgyűléseit.<sup>23</sup>

A Kongresszus 1932-ig jelentősen hozzájárult az Európa egyesítésére irányuló erőfeszítésekhez. A Kongresszusnak két célkitűzése volt: (1) elősegíteni a kisebbségek többségi nemzettel való integrációját; és (2) kialakítani az ehhez szükséges jogi hátteret.

Ez az európai nemzeti kisebbségeket egyesítő Kongresszus azonban kezdettől fogva belső konfliktusokkal küzdött. Tagságát heterogén összetételű, igen eltérő nézetekkel rendelkező nemzetiségi csoportok alkották.

A kulturális autonómia követelését, amely alkalmas volt arra, hogy megőrizze a kialakult nemzetfogalmat, az első Kongresszus annak ellenére támogatta, hogy egyes csoportok véleménye szerint a nemzeti identitás megőrzését a területi autonómia, sőt a szuverenitás igényével kell összekapcsolni, mivel a kulturális autonómiát önmagában nem tartották elegendőnek. A Kongresszus ezt a véleményt szélsőségesnek minősítette, s végül olyan ajánlást fogadott el, miszerint a kisebbségeknek kulturális autonómiára kell törekedniük, de lojalitást kell tanúsítaniuk ama állam iránt, amelynek területén élnek.

„Európa azon államaiban, amelyek határain belül nemzeti népcsoportok élnek, minden nemzeti népcsoportnak joga van nyilvános jogi testület alakításához – amely a sajátos viszonyuktól függően területileg vagy személyileg szerveződik –, azal a céllal, hogy kultúráját ápolja és fejlessze ... Az öngazdálkodás jogában látják a (kongresszusi) delegáltak azt az eszközt,

<sup>23</sup> Az Európai Nemzetiségek Kongresszusáról általános áttekintést ad Galántai J.: i. m. 150–161. o.

amely a jelzett államokban a lojális együttműködést a kisebbségek és a többség között súrlódásmentesen alakítja, és az európai népek egymáshoz való viszonyát megjavítja.”<sup>24</sup>

Az Európai Nemzetiségek Kongresszusának ülészeit mindvégig kiemelt célként szerepelt a kulturális fejlődés szabadsága. A küldöttek elvetették a területi autonómia és a szuverenitás gondolatát és *a kulturális autonómiát tekintették a nemzetfogalom megmentése egyetlen lehetséges módjának*. A második kongresszus elsősorban a kulturális autonómia fogalmának elméleti megalapozásával foglalkozott, de nem sok eredményt ért el. Az pedig fel sem merült, hogy a kulturális autonómia terén a Kongresszus együttműködési keretet nyújtson az érintett országok nemzeti kisebbségei és a többségi nemzetek számára.

A különböző országokban felmerülő eltérő kisebbségi problémák egyértelművé tették, hogy nem lehetséges egyetemes érvényű megoldást találni. „Túlnyomóan azonban az I. világháborút követően kialakuló kisebbségi mozgalmakban az államon belüli elhelyezkedés, és – ezzel összefüggésben – a kisebbségi jogok biztosítása került előtérbe az európai nemzetiségek kongresszusain is.”<sup>25</sup> Mégpedig a kétoldalú egyezmények formájában, mivel ezeket a többoldalú egyezményeknél hasznosabbnak tekintették.

### *Következtetések*

Az 1920-as években a nemzeti kisebbség fogalma elsősorban azokra a népcsoportokra korlátozódott, amelyek az Osztrák–Magyar Monarchia felosztása következtében veszítették el ere-

<sup>24</sup> Uo. 153. o.

<sup>25</sup> Uo. 161. o.



deti nemzeti hovatartozásukat. Több millió ember került az újonnan létrehozott államok fennhatósága alá, és a bevezetett rendszabályok elsősorban a feszültségek oldására, valamint arra irányultak, hogy biztosítsák a közép- és kelet-európai térség átrendezett határainak sérthetetlenségét.

Az 1920-as években elfogadott nemzeti kisebbség fogalom körüli problémák megnyugtató rendezésére nem volt semmiféle „egységes” szempont vagy megközelítési mód, de nem is volt lehetőség ilyen létrehozására, hiszen amit az egyik népcsoport pozitívan ítélt meg, azt a másik visszalépésnek értékelte. Így még csak kísérletet sem tettek arra, hogy a kisebbségek vonatkozásában egyetemes érvényű szempontokat dolgozzanak ki. A Népszövetség egy olyan régi történelmi hagyományt próbált egész Európára kiterjeszteni, amely a kisebbségi jogokkal csak meghatározott csoportokkal kapcsolatos szerződések és deklarációk összefüggésében foglalkozott. A kulcskérdések a következők voltak: (1) a kisebbségek elismerése; (2) a kisebbségi jogok humanitárius és pragmatikus okokból történő szavatolása; (3) a kisebbségi jog érvényesítésének eljárási kérdései; (4) olyan szerződések és deklarációk, amelyek az egyes államok valamennyi lakosának biztosítanak jogokat, azoknak is, akik valamely „faji, vallási és nyelvi kisebbséghez” tartoznak.

A Népszövetség elgondolásaiban még nem szerepelt a „multinacionális társadalom” fogalma. Nem foglalkozott azoknak a nagy népcsoportoknak a problémáival sem, amelyek a századforduló táján vándoroltak ki az Amerikai Egyesült Államokba, vagy Európán belül cseréltek hazát. A nemzeti kisebbségek fogalma tehát meglehetősen szűkre szabott volt.

A nemzetközileg garantált kisebbségvédelmi rendszer többnyire csak a minimális követelésekre szorítkozott, jóllehet ösztönözni akarta a továbbfejlődést azokban az országokban, ahol a kisebbségeknek igényük volt nemzeti identitásuk ápolására. Bár a törvényekbe foglalt és a gyakorlatban alkalmazott garan-

ciák a vesztes vagy az újonnan alakított államoknak előírt intézkedések voltak, s nem a nemzeti kisebbségek új államba integrálásának jelei, mindenképpen el kell ismernünk, hogy e garanciák eredményesen járultak hozzá Közép- és Kelet-Európa új államainak stabilitásához és a béke megteremtéséhez.

A párizsi békekonferenciának az új és a megnagyobbított államokra vonatkozó döntései elsősorban a nemzetiségi elvet követték, amelyet gazdasági, közlekedési és stratégiai megfontolásokkal egészítettek ki.

Az egyes népcsoportok nemzeti identitásának megőrzésére valóban reális erőfeszítéseket tettek. Ezt példázza az Állandó Nemzetközi Bíróság alábbi véleménye is: „A kisebbségvédelmi szerződések abból az alapgondolatból indulnak ki, hogy azoknak az embereknek, akik bekebelezés folytán egy olyan állam polgáraivá váltak, amelynek népessége tőlük fajilag, vallásilag vagy nyelvileg különbözik, biztosítani kell, hogy az állam népességével békésen együtt élhessenek, velük barátságban együttműködhessenek, s közben megőrizhessék mindazokat a sajátosságaikat, amelyek őket a többségtől megkülönböztetik, s kielégíthessék a másságukból adódó különleges igényeiket.”<sup>26</sup>

A nemzeti kisebbség fogalma a 19. században a háttérben szerepelt, s innen került előtérbe az I. világháború végén. A kisebbségvédelmi szerződések lényegét alkotó elképzeléseket a kisebbségi csoportok olyan tagjaira vonatkoztatták: (1) akik Európa térképének az I. világháborút követő átrajzolása után mint alárendelt népek saját korábbi államuk határain kívülre kerültek, számszerűleg is kisebbek, mint azon állam lakossága, amelynek fennhatósága alá kerültek és (2) akik rendelkeztek

<sup>26</sup> Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion on Minority Schools in Albania (Állandó Nemzetközi Bíróság. Az albániai nemzetiiségi iskolák ügyében adott tanácsadói vélemény). P.C.I.J. Reports (AB/64), 1935, 17. o.



azzal a három (etnikai, vallási és nyelvi) sajátossággal, amelyekre a nemzetközi garanciák vonatkoztak.

A nemzeti kisebbségek – fenti három megkülönböztető jeggyel rendelkező – kulturális autonómiája általános támogatást élvezett. Ezt bizonyítják az Európai Nemzetiségek Kongresszusának 1932-ig készült dokumentumai is.

A nemzeti kisebbségek fenti fogalmának kibővítését az Állandó Nemzetközi Bíróság is szükségesnek tartotta, és 1930. július 31-i tanácsadói véleményében maga is meghatározta a nemzeti kisebbség fogalmát. Ebbe belefoglalta a fenti három megkülönböztető jegyet, de az országhatárok háború utáni átrendezésének értelmezésével nem foglalkozott. A Nemzetközi Bíróság meghatározása szerint a nemzeti kisebbség: „olyan személyek közössége, akik egy adott országban vagy helységben (településen) élnek, saját faji (nemzeti), vallási, nyelvi és hagyománybeli identitással rendelkeznek, s e faji (nemzeti), vallási, nyelvi és hagyománybeli identitás olyan szolidaritásérzésben egyesíti őket, amely arra irányul, hogy megőrizték hagyományaikat, megtartsák és gyakorolják vallásukat, a származásuknak megfelelő szellemben biztosítsák gyermekeik nevelését és oktatását, s hogy mindebben kölcsönösen segítsék egymást.”<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion on the Greco-Bulgarian Communities (Állandó Nemzetközi Bíróság. A görög-bolgár közösségek ügyében adott tanácsadói vélemény). P.C.I.J. Reports (B/7), 1930, 33. o.





## *A nemzeti kisebbség fogalma az 1930-as években és röviddel a II. világháború után*

### *Védelem a „kisebbségekkel szemben”*

Az Európai Nemzetiségek Kongresszusa 1932-ben megtartott bécsi ülészakának egyik bevezető előadása felhívta a figyelmet arra, hogy az európai fejlemények a kisebbségeket súlyos válsággal fenyegették: „Több országban emelkedőben van a sovinizmus hulláma”<sup>1</sup>, és a nemzeti büszkeség és önmegvalósítás igénye megnyitja az utat az önkifejezés minden formája előtt, amely a többi nemzetiség ellen irányul. Ebben az időszakban újultak ki Európa-szerte a nemzetek közötti ellentétek, és az 1933. évi események súlyosan hatottak a kisebbségi mozgalmakra is.

1933 után a kisebbségi jogok támogatása kérdésében és a nemzeti kisebbség fogalmának értelmezésében elfoglalt álláspontok alapvetően megváltoztak. E fordulatnak az oka főként abban keresendő, hogy Hitler súlyosan megsértette a kisebbségvédelmi rendszert. Németország 1933-ban kilépett a Népszövetségből. Hitler kancellári kinevezése után az új német kormány a kisebbség fogalmát elvi alapon utasította el: „... az alsóbbrendű fajok felett uralkodni hivatott felsőbbrendű faj elmélete alapján kisebbségvédelemnek nem lehetett helye. Az al-

<sup>1</sup> Lásd: Galántai J.: i. m. 160. o.

sóbbrendű fajokat a fasiszta ideológia szerint nem védeni, hanem leigázni kell, vagy megsemmisíteni.”<sup>2</sup>

A német kisebbségi politika jól ki tudta használni azokat az „anarchisztikus tényezőket a nemzetek családjában”, amelyek az európai politikát revizionista irányba terelték. Az adott körülmények között az I. világháború után, a kisebbségek problémáinak kezelésére kialakított mechanizmus többé már nem tudott jelentős szerepet játszani az európai kontinens életében.

*A kisebbségvédelem elvét felváltotta a kisebbségekkel szembeni védekezés koncepciója, és a nemzetfogalom a nacionalizmus eszközévé vált.* A nemzet fogalma természetesen korántsem azonos a nacionalizmussal. Egy nemzetnek történelmi gyökerei vannak, míg a nacionalizmus egy ideológia, egy elvont fogalom, amely a történelmi nemzettudatra épít.

A nacionalizmus a saját nemzet abszolút felsőbbrendűségét állítja szembe más nemzetekkel. Ezért a saját nemzet felsőbbrendűségének jegyében más nemzeteket meg kell semmisíteni.

A kisebbségekkel szembeni védekezés így fontos szemponttá vált, mivel a kisebbségek „kihívást” jelentettek a náci ideológia alapjaként funkcionáló legfőbb értékek számára, amelyeket a vér (*Blut*), a talaj (*Boden*) és a nyelv (*Sprache*) testesített meg. A kisebbségi jogokat már nem ismerték el, és a nemzeti büszkeség megőrzése címén, sőt annak szolgálatában, idővel teljesen meg is tagadták.<sup>3</sup>

Az 1930-as években, amikor ezeket az eszméket a náci és a fasiszta mozgalmak Európa-szerte fennen hirdették, a nemzeti kisebbségek mindinkább elszigetelődtek. Sajnos nagyon is jól ismerjük, milyen kegyetlenül üldözték a kisebbségeket, ami az esztelen antiszemita intézkedésekben érte el tetőfokát.

<sup>2</sup> Uo. 165. o.

<sup>3</sup> Lásd: *La Civiltà Cattolica*, i. m. 9–10. o.



Szomorú tényként kell megállapítanunk, hogy 1933 után nemcsak a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer szenvedett kudarcot, de az „anarchisztikus tényezők” a különféle nemzetiségi mozgalmak közötti együttműködést is szétrombolták.

Julius Stone, a nemzetközi kisebbségvédelmi kérdések jeles szakértője *A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái* című művében szintén kiemelte azt a tényt, hogy az „anarchisztikus tényezők” jelentősen hozzájárultak a különböző nemzetiségi csoportok közötti együttműködés megszűnéséhez. „Úgy gondoljuk, hogy itt – amint a béke más vitális kérdésében is – az anarchiát hordozó faktorok elleni hosszú küzdelemről lesz szó a nemzetek családján belül, és a siker vagy a kudarc mindig mérlegen lesz.”<sup>4</sup>

### *Az ENSZ első lépései a nemzeti kisebbségek ügyében*

A II. világháború új fejezetet nyitott a nemzeti kisebbségek fogalmának történetében.

Ha összehasonlítjuk Közép- és Kelet-Európa helyzetét az I. világháború vége és a II. világháború eleje közötti időszakban, azt tapasztaljuk, hogy az I. világháború végén több mint 30 millió ember – a régió teljes lakosságának csaknem egyharmada – élt nemzeti kisebbségi sorban. Ez a szám a II. világháború után 8–10 millióra csökkent, vagyis a régió összlakosságának mintegy 8%-ára. Pontos adatok sajnos nem állnak rendelkezésre, de a meglévők is elég jól tükrözik azokat a hatalmas vál-

<sup>4</sup> Stone, J.: *International Guarantees of Minority Rights* (A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái). Oxford–London, 1932, vii. o. Az idézetet lásd: Galántai J.: i. m. 164. o.

tozásokat, amelyek a többséghez és kisebbséghez tartozó lakosok arányában végbementek.

A II. világháború utáni Közép- és Kelet-Európában kétségkívül a magyarok alkották a legnagyobb nemzeti kisebbséget (körülbelül három millió), akiket számban a német, albán, török és svéd nemzeti kisebbségek követtek. A cigány népességek számáról nincs megbízható adat.

E változások következtében csökkent a közép- és kelet-európai régió kisebbségi problémáinak jelentősége. Következésképp a nemzetközi kisebbségvédelem csak Közép- és Kelet-Európára tekintő megerősítése már nem volt indokolható. Ezért megállapították: „1939 és 1947 között a körülmények oly kiterjedt mértékben megváltoztak, hogy általánosságban azt lehet mondani, a Nemzetek Szövetségének a kisebbségek nemzetközi védelmére vonatkozó rendszere úgy tekinthető, mint amely megszűnt létezni.”<sup>5</sup>

Ezért az a kisebbségvédelmi rendszer, amely 1930-ig meglehetősen jól működött, a II. világháború után már nem tudott újjáéledni. Az ENSZ Titkárságának egyik tanulmánya 1950-ben arra a következtetésre jutott, hogy megszűnt a „kisebbségi rendszer”.<sup>6</sup>

Véleményem szerint az új helyzet kialakulásában az alábbi három tényező is jelentősen közrejátszott.

1. A II. világháború után a kisebbségi problémákra többnyire kétoldalú megállapodásokkal próbáltak megoldást találni, hogy ily módon elkerülhessék a további feszültségeket és biztosíthassák az államhatárok stabilitását.

2. További korlátot jelentett a nemzetközi garanciarendszer alapján hozott szabályozások egyetemes érvényének hiánya. Az 1920-as években a nemzetközi kötelezettségeket csak a mini-

<sup>5</sup> Lásd: Galántai J.: i. m. 174. o.

<sup>6</sup> Study of the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities (Tanulmány a kisebbségi ügyekben tett intézkedések jogérvényességéről). U.N. Doc. E/CN.4/1950/367.



mális, alapvető jogokra vonatkoztatták. Mint könyvünk első fejezetében már kiemeltük, az egyes államok feladata volt, hogy kidolgozzák azt a legcélszerűbb módszert, amellyel országaikban a kisebbségi problémákat eredményesen tudják kezelni.

3. A nemzetközi kisebbségvédelem közép- és kelet-európai rendszere helyébe a tárgyalások és a nemzetközi egyezményekből következő feladatok léptek, amelyek minden európai polgár számára garantálták az emberi jogokat. „Míg a kollektív kisebbségi jogok nemzetközi védelmének elve mindinkább alapját vesztette, az egyén emberi jogainak nemzetközi védelmi ideája mindinkább figyelmet és szimpátiát nyert.”<sup>7</sup>

A nemzeti kisebbségek fogalmát az új történelmi helyzetnek megfelelő módon kellett átértelmezni és elfogadtatni. Ez az újrafogalmazási folyamat röviddel a II. világháború után már megkezdődött. Először az egyetemes emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények tértek ki a nemzeti kisebbségek problematikájának különleges témaköreire. A meghatározott *nép-csoportokat védő* „régí” koncepciót felváltotta az „új”, amely *az egyén emberi jogainak minden megkülönböztetéstől mentes védelmén alapult*. A nemzeti kisebbség fogalma azonban egy ennél egyetemesebb érvényű és jobban alkalmazható meghatározást igényelt volna.

Az emberi jogoknak a II. világháború után biztosított prioritása ellenére sem szorultak azonban háttérbe a nemzeti kisebbségi jogok. De az új felfogás és a nemzetközi jog az egyes államok feladatának tekintette, hogy polgáraik számára garantálják az emberi jogokat – beleértve a kisebbségi jogokat is –, s hogy ezeket a jogokat egyetemes kötelezettségnek tekintsék. *Ezáltal a nemzeti kisebbség fogalma kezdte elveszíteni speciális témakörét*. Ez főként abból adódott, hogy a II. világháború után nem minden kormány volt hajlandó elismerni, hogy területén

<sup>7</sup> Lásd: Galántai J.: i. m. 174. o.

nemzeti kisebbségek is élnek. Ezért több állam azt szorgalmazta, hogy a témával az emberi jogok tágabb összefüggésében foglalkozzanak, s így biztosítsák a nemzeti kisebbségek védelmét.

Nem sokkal a háború után, az ENSZ nemzetközi intézkedései és dokumentumai – bár nem ez volt az elsődleges céljuk – közvetett módon intézkedtek a nemzeti kisebbségek különleges jogairól:

1. Az Egyesült Nemzetek Alapítóokmánya (1945): „Az Egyesült Nemzetek Szervezetének célja, hogy ... a gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen” (1. fejezet, 1.3. cikkely).

2. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948): „Mindenkori, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti és társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra” (2. cikkely).

3. Az ENSZ Közgyűlésének 217 C (III) számú, *A kisebbségek sorsa* című határozata (1948): A Közgyűlés elhatározta, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete nem maradhat közömbös *a kisebbségek sorsa iránt*. Ezért felkérte az Emberi Jogok Bizottságát, részletesen vizsgálja meg a kisebbségek problémáját, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete hatékony lépéseket tehessen a faji, nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek védelmében. A kisebbségek problémájáról a fentiek alapján készített tanulmánynak egyetlen kézzelfogható eredménye is csak több évvel később született meg *A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* című dokumentumban (1966). Az Egyezségokmányra a következő fejezetben térek vissza.



4. Egyezmény a „Népirtás büntettének megakadályozásáról és megbüntetéséről” (1948): „A jelen Egyezmény a népirtás alatt a következő cselekmények, valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoportot mint olyant teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését érti: (a) a csoport tagjainak megölése; (b) a csoport tagjainak súlyos testi és lelki sérelmek okozása; (c) a csoportra megfontoltan oly életfeltételek ráerőszakolása, amelyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztításának előidézése; (d) olyan intézkedések tétele, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása; (e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele” (II. cikkely).<sup>8</sup>

A II. világháború után határozottan óvakodtak attól, hogy a nemzeti kisebbségekről nyíltan és őszintén beszéljenek, vagy hogy azokra a fent idézett nemzetközi okmányokra hivatkozzanak, amelyeket az ENSZ éppen arra szánt, hogy a kisebbségek konkrét említése nélkül védje a kisebbségi jogokat.

E fejezetet azzal a gondolattal zárhatom, hogy az ENSZ által, a kisebbségek érdekében elindított új folyamat tartalmilag nem sokban különbözött a korábbitól. A kisebbségeket továbbra is etnikai, nyelvi és vallási jellemzőik alapján határozták meg. E sajátosságok lehetővé teszik olyan speciális nemzetiségi kategóriák meghatározását, amelyek történelmi kontinuitással bírnak. Ugyanezt a három megkülönböztető jegyet említik az első ENSZ-dokumentumok is, jóllehet a kérdést az emberi jogok összefüggésében tárgyalták.

<sup>8</sup> *Emberi Jogok. Nemzetközi okmányok gyűjteménye.* ENSZ, New York, 1988, 157–158. o. Lásd még a Raoul Wallenberg Humanitárius és Emberi Jogi Intézetének 17. számú jelentésében: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Report No. 17: *A Compilation of Minority Rights Standards* (Kisebbségi jogi alapelvek szöveggyűjteménye). Megjelent Svédországban, 1993-ban.





## *Az ENSZ kisebbségfelfogása*

### *Vonakodás a nemzeti kisebbség fogalmának bevezetésétől*

Az ENSZ Titkársága 1987-ben összeállítást adott ki azokból a javaslatokból, amelyeket az ENSZ a nemzeti kisebbségek fogalmának hivatalos meghatározására az előző negyven év során tett.<sup>1</sup>

A nemzeti kisebbség – mint elnevezés – a II. világháború után számos probléma forrása lett, mivel szinte lehetetlen volt általánosan elfogadható definíciót adni rá.

Mint ismeretes, az ENSZ Alapítóokmánya (1945) nem foglalkozott a kisebbségek kérdésével. 1966-ban, vagyis 21 évvel később, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikkelye azonban már számos etnikai, vallási és nyelvi kisebbségi jogot nyilvánított ki.

Az ENSZ hivatalos dokumentumaiban a „nemzeti kisebbség” kifejezés először 1992-ben, a *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* című dokumentumban jelenik meg. Az ENSZ-dokumentumokban a kisebbségek megjelölésére általában a „nemzeti, társadalmi vagy etnikai csoportok” kifejezést használják, s ez

<sup>1</sup> U.N. Working Doc. E/CN.4/1987/WG.5/WP.1.

alól csak *A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* már említett 27. cikkelye a kivétel.<sup>2</sup>

Több állam a kisebbségek egyik meghatározását sem volt hajlandó elfogadni, feltehetőleg abbeli félelmében, nehogy egy kisebbségekre való közvetlen hivatkozás arra kényszerítse őket, hogy egy adott kisebbséget saját nemzetüktől különböző népcsoportnak kelljen elismerni. Ezért több állam is tagadta, hogy területükön nemzeti kisebbségek élnek.

Az ENSZ dokumentumai mindezek ellenére törekedtek a kisebbségek jogainak védelmére, mégpedig úgy, hogy eközben ne keltsék fel a regionális követelések iránti vágyat azokban az államokban, amelyek e kérdésben már kölcsönösen elfogadott kompromisszumokat kötöttek.

A „nemzeti, etnikai vagy társadalmi eredet” kifejezés egyrészt megkönnyítette, hogy elejét vegyék a veszélyes regionális követelések tömeges jelentkezésének, másrészt elmosta a nemzeti, az etnikai és más kisebbségek közötti különbségeket és azok sajátos megkülönböztető jegyeit. Az államok nagyon is tudatos húzódozása a nemzeti kisebbségek fogalmának használatától arra készítette az ENSZ kisebbségszakértőit, hogy világos megkülönböztetéssel kezeljék a kisebbségi csoportokat és e csoportok egyéni tagjait. Az általánosan használt „nemzeti, etnikai vagy társadalmi eredet” kifejezés inkább az egyént megillető emberi jogokat helyezte előtérbe és tiltott mindennemű megkülönböztetést, arra azonban már nem volt elegendő, hogy a kisebbségek csoportos (kollektív) jogait is védelmezze. Ezekben a dokumentumokban több teret kellett volna szentelni és több támogatást kellett volna nyújtani a kollektív jogok kérdésének.

<sup>2</sup> A jelen fejezetben idézett dokumentumok szövege – az Általános Kommentár (Addendum) kivételével – megtalálható: Raoul Wallenberg Institute ..., i. m. 21–62. o.



Az ENSZ-dokumentumoknak az a hiányossága, hogy nem tettek semmilyen elvi megkülönböztetést a nemzeti, az etnikai és más kisebbségek között, jelentősen hozzájárult az 1990-es években kialakult zavarokhoz. Az ENSZ-dokumentumokban nem nehéz felfedezni annak az erős nyomásnak a hatását, amely a kisebbségi csoport pontos fogalmi meghatározása, s az ellen irányult, hogy egy olyan új terminológiát alakítsanak ki, amely közelebb áll a kisebbségi csoportokhoz tartozó emberek valós élethelyzetéhez. *E dokumentumok a kisebbséget a következő három sajátos megkülönböztető jegy alapján határozzák meg:* etnikum, vallás és nyelv, amelyhez később a kultúrát is hozzávették. Úgy is mondhatnánk, hogy a nemzetfogalom helyébe a csoporthoz tartozás fogalma lépett. A nemzeti identitást tehát (szemben az I. világháború végét követő idők felfogásával) már nem csak az etnikum, a vallás és a nyelv három ismert jegyére alapozták, hanem arra is, hogy az egyén tudatosan vállalja az adott csoporthoz tartozását.

Igen lényeges változást jelentett, amikor az ENSZ-dokumentumokban a kisebbségi csoport védelme helyett a hangsúlyt az egyéneknek, a csoport tagjainak a védelmére helyezték. E változásnak az lett a következménye, hogy a megkülönböztetést ezután a kisebbségi csoport és a lakosság többi része között tették. Ez a megkülönböztetés erősen érintette az önrendelkezési jogot, hiszen az állam szuverenitása és határainak sérthetlensége továbbra is kiemelt fontosságú volt, s így a kisebbségi jogok és az államtól való elszakadás kockázata világosan elhatárolódott. Ebben a felfogásban a kisebbségek egymástól való megkülönböztetése így egyre inkább szükségtelenné vált, mivel a kisebbségeket érintő ügyeket az egyéni jogok védelmének keretében oldották meg.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az ENSZ – a kisebbségek sorsa iránti nemzetközi aggodalom ismeretében – kinyilvánította, hogy a kisebbségek jogait a nemzetközi

normáknak megfelelően továbbra is védelmezi és támogatja. Különösen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága tett sokat azért, hogy nemzetközi szakértők bevonásával megkísérelje definiálni a kisebbségek fogalmát. Ennek részleteire a következő részben fogok visszatérni. Az ENSZ-szakértők jószándékú erőfeszítéseinek és elemzéseinek sokszor szabtak határt a különböző államok által szorgalmazott kompromisszumos megoldások és az ún. „kibúvó feltételek”. Ezek az államok azonban valószínűleg amúgy sem fogadták volna el a szakértők által megfogalmazott dokumentumokat. A politika mindig is erősen befolyásolta a kisebbségi csoportokra vonatkozó szabályok és alapelvek kidolgozása terén végzett munkálatokat.

### *Az ENSZ különbizottságának kísérlete a kisebbség fogalmának meghatározására*

Jóllehet az ENSZ Titkársága nagy erőfeszítéseket tett a kisebbségek fogalmának meghatározására, mégsem sikerült nemzetközi szinten is általánosan elfogadható definíciót alkotni, s ez mind a mai napig gátolja a kisebbségvédelem teljes normarendszerének létrehozását.

Az ENSZ definícióalkotási programjának fontos eleme volt az a kutatás, amely a kisebbségek két nagy csoportja közötti különbséget igyekezett meghatározni. Az egyik csoport kisebbségi létének lényege a többségi nemzettől eltérő sajátosságai-ban, tehát stabil etnikai, vallási és nyelvi jellemzőinek meg-létében található (nemzeti kisebbség), míg a másik csoport önként asszimilálódik a többségi népességbe (bevándorlók, külföldi vendégmunkások, letelepedő külföldi állampolgárok stb.).

Ez a kettős megközelítés vezette 1977-ben F. Capotorti professzort, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a Diszkrimináció



megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága szakértőjét arra, hogy a kisebbség mint csoport fogalmát az alábbi módon definiálja:

1. az állam többi népességéhez viszonyítva számszerű kisebbségben van és nincs domináns helyzetben;

2. tagjai – mint állampolgárok – a többségtől nyelvüknél, etnikai csoportuknál vagy vallásuknál fogva különböznek;

3. saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása megőrzésére és ápolására irányuló szolidaritásérzéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is.<sup>3</sup>

A Bizottság 1993-ban készült Jelentése – melynek előterjesztője A. Eide szakértő volt – szintén megerősítette a fenti felfogást: „a kisebbség olyan személyek csoportja, akik egy szuverén államban élnek, létszámuk az ország népességének felénél kevesebb, és közösen vonatkoznak rájuk azok az etnikai, vallási és nyelvi ismérvek, amelyek őket a népesség többi részétől megkülönböztetik.”<sup>4</sup>

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány) 27. cikkelyébe átvették mindkét jelentés definíciójának elemeit, de az Egyezségokmányban a kisebbség és az adott állam teljes népessége közötti számarány meghatározásával kapcsolatban problémák merülnek fel. Nevezetesen: hány tagból kell állnia az adott csoportnak ahhoz, hogy már kisebbségnek lehessen tekinteni? Ez azért fontos, mert egy igen kis lélekszámú csoport kisebbségként való elismerése számottevő terheket róhat egy méretéhez képest aránytalanul szerény erőforrásokkal rendelkező államra. Capotorti professzor azonban ezt egyszerű ténykérdésnek tekintti, amelyre esetenként kell megoldást találni a következő

<sup>3</sup> F. Capotorti, U.N. Doc. E/CN. 4/Sub.2/1977/385 rev. 1, 102. o.

<sup>4</sup> A. Eide, U.N. Doc. E/CN. 4/Sub.2/1993/34, 7. o.

meggondolás alapján: „Az államoktól nem lehet megkövetelni, hogy olyan kisebbségvédelmi intézkedéseket hozzanak, amelyekben az erőfeszítések nem állnak arányban az intézkedésektől várható előnyökkel.”<sup>5</sup> Ezért egy csoport kisebbségként való hivatalos elismerése akkor indokolt, ha a csoport lélekszáma nem túlságosan csekély; ugyanakkor egy kisebbség tagjainak száma olyan ténykérdés, amelyet nem lehet egy definícióval eldönteni.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága számára komoly feladatot jelentett egyes fogalmak elterjedtségének megállapítása és pontos meghatározása. Ilyenek voltak például az egyéni óhajok, amelyek egy nemzetiségi csoporthoz tartozásra vonatkoztak, vagy a kulturális, nyelvi, vallási identitás megőrzésének közös akarata.

A kisebbségfogalom általánosan elfogadható definíciójának nehézségei miatt az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága arra kényszerült, hogy – a két világháború közötti kisebbségi egyezmények garanciarendszereiben foglalt meghatározásoktól eltérve – társadalmi-kulturális preferenciákat dolgozzon ki. A kisebbségeknek az említett egyezményekben rögzített ismérvei lehetővé tették, hogy olyan speciális kisebbségkategóriákat különböztessenek meg, amelyek már valamilyen mértékű történelmi kontinuitással rendelkeznek.

Az etnikai, vallási és nyelvi ismérveken alapuló kisebbségek valamennyi kategóriája bekerült a vonatkozó ENSZ-dokumentumokba. Az Egyezségokmány 27. cikkelyéhez fűzött ún. Addendumban (Általános Kommentár; ezzel a következő részben fogok részletesebben foglalkozni) a kisebbségfogalomba egyéb csoportkategóriákat is bevettek abból a meggondolásból, hogy a kisebbségi jogok mindig egy adott csoporthoz tartozó sze-

<sup>5</sup> Capotorti, F.: i. m. 102. o.



mélyek egyéni jogai, tehát nem jelentenek speciális csoportjogot.

A társadalmi-kulturális preferenciákra a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogainak tanulmányozásával kapcsolatban volt szükség. Ezek használata ad magyarázatot arra a tévára magatartásra, amely akörül alakult ki, hogy használják-e a „nemzeti kisebbség” kifejezést az etnikai, vallási és nyelvi kisebbség fogalmai mellett. A nemzeti kisebbség fogalmának használatáról csak a „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” című dokumentum intézkedett (amelyet az ENSZ Közgyűlése 1992. december 14-én fogadott el). A kifejezés bevezetését azzal indokolták, hogy vannak olyan közösségek, amelyek tagjai az adott régió belül különleges kulturális, nyelvi és vallási örökséggel rendelkeznek, s akik – csak rájuk jellemző történelmi körülmények okán – egzisztenciájukat már eleve nemzeti kisebbségként alapozták meg. Ebben az esetben a nyelvi, vallási vagy etnikai jellemzőket elégtelennek tekintették a kisebbség fogalmának leírására. A nemzeti kisebbségeknek – tehát azoknak, akiknek jelenléte az adott területen történelmi adottság – szintén élvezniük kell mindazokat az előnyöket, amelyek az (etnikai, vallási stb.) identitás megőrzésének és ápolásának lehetőségeiből származnak.<sup>6</sup>

Több szakértő is felhívta azonban a figyelmet arra a nehézségre, amit a nemzeti és az etnikai csoportok közötti jogi különbségtétel jelent. A hivatalos ENSZ-dokumentumokban e jogi megkülönböztetés csupán elméleti jellegű, s a nemzeti kisebbségeket gyakorlatilag összemosták a többi kisebbségi csoporttal, amelyeknek tagjai ugyanazokat a jogokat élvezik, de egyéni alapon, s nem csoportként.

<sup>6</sup> Lásd: Council of Europe Parliamentary Assembly (Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése), AS/Jur (43) 19, 1991, 13. o.

A nemzeti kisebbség fogalmának használata így nehézségek forrásává vált, s szinte lehetetlenné teszi megfelelő definíció megalkotását. Alapvetően három nehézség adódik:

1. Először is, utalhat a nemzetiségi elvre. Itt a nehézség abban áll, hogyan kerülhető el az adott állam felbomlása (ilyen a jelenlegi délszláv, vagyis a jugoszláv helyzet).

2. A nemzeti kisebbség kifejezés használatát azzal a módosítással kell kiegészíteni, hogy a nemzeti kisebbségek számára kötelező érvénnyel írják elő az adott állam iránti lojalitást.<sup>7</sup> Más esetekben viszont olyan kisebbségre utal, amelyet etnicitása egy harmadik államhoz fűz, s ez szeparatista mozgalmaknak adhat ösztönzést.

3. Végül, a kifejezés esetleg alkalmat adhat olyan kisebbségi csoportok kizárására a kisebbségvédelmi rendszerből, mint a külföldiek, akik más elbánásban részesülnek.

Mindhárom nehézség jelentős mértékben behatárolta az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának munkáját és erősen éreztette hatását az ENSZ-dokumentumok megfogalmazásában is.

Capotorti professzor az osztrák kormánynak adott válaszában foglalta össze a kisebbségfogalom meghatározásával kapcsolatos pesszimista nézeteket: „A felvetett elméleti kérdésekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy e problémákat a szakirodalom azóta vitatja, amióta a tudományos szakértők egyáltalán foglalkozni kezdtek a kisebbségi kérdések vizsgálatával. Azonban mindmáig nem sikerült a kisebbség fogalmáról – legyen az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség – egy általánosan elfogadott meghatározást alkotniuk. E sikertelen erőfeszítések láttán kétségesnek tűnik, hogy egyáltalán lehetséges-e valamilyen kielégítő megoldást találni e probléma terén.”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Lásd: U.N. Doc. E/CN/4/Sub.2/1985/31, 4–5. o.



*A Polgári és Politikai Jogok  
Nemzetközi Egyezségokmányának  
27. cikkelye (1966).*

*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai,  
vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó  
személyek jogairól (1992)*

E két jelentős dokumentum, az Egyezségokmány 27. cikkelye és a Nyilatkozat, nagy hatással volt a nemzetközi jogra az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek témakörében. A Nyilatkozat tulajdonképpen kifejti és kiterjeszti az Egyezségokmány 27. cikkelyében foglaltakat. E dokumentumokat irányadónak tekintik az „ENSZ-rendszer szakosított szervei és más szervezetei számára” (9. cikkely).

Mint már említettem, az ENSZ kezdettől fogva azt igyekezett elérni, hogy a kisebbségi csoportok tagjai minél többet profitáljanak az általános emberi jogok védelméből, s ezt még kiegészítette diszkriminációellenes intézkedésekkel a kisebbségek etnikai, vallási és nyelvi sajátosságainak a figyelembevételével. De az emberi jogok iránti általános aggodalom, még a diszkrimináció tilalmával együtt is, csupán az alapot teremtette meg a kisebbségi csoportok speciális védelmének rendszeréhez. Ha összehasonlítjuk az ENSZ-dokumentumok alapján a kisebbségvédelmet és az emberi jogok sokkal részletesebb és kiterjedtebb védelmét, s általában az egyén alapvető szabadságjogainak védelmét, akkor nem sok különbséget találunk.

Az Egyezségokmány 27. cikkelye kétségkívül nagy előrelépést jelentett a kisebbség fogalmi meghatározásában. A 27. cikkely így szól:

*„Olyan államokban, ahol [etnikai] nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt-*

*tesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”<sup>9</sup>*

A 27. cikkelyben a következő megállapítások számítanak újnak:

1. A kisebbség létezését mint egy államon belüli csoportét ismeri el.

2. A kisebbségi jogokat mind az egyén, mind a kisebbségi csoport számára megadja. Még ha e jogokat nem is magának a csoportnak adja meg, a csoport egyéni tagjai úgy kapják meg e jogokat, hogy azokat a csoporttal együttesen gyakorolhassák.

3. Ezek a rendelkezések elméletileg többet jelentenek a kisebbségekkel szembeni negatív diszkrimináció tiltásánál, mivel a kisebbségek egyenlőségének elismerését is jelentik.

4. A kisebbségek védelme ahhoz a szokásmódhoz kötődik, amelynek alapján saját kultúrájukat művelik, vallásukat gyakorolják és nyelvüket használják, vagyis mindahhoz, ami identitásuk lényegét képezi.

5. Az államoknak kisebbségeikkel szemben kettős kötelezettségük van: (a) a kisebbségek identitásának védelme, (b) az identitáshoz kapcsolódó jogok védelme és érvényre juttatása.

A 27. cikkely azonban olyan megfogalmazásokat is tartalmaz, amely egybeesik a kisebbségi kérdéskör korábbi ENSZ-megközelítésével:

1. Nem használja a „nemzeti” jelzőt, így nem határozza meg pontosan az ilyen kisebbségeket, sőt inkább összemosza azokat más kisebbségben lévő csoportokkal.

2. A szöveg lényegében hű marad a kisebbségek egyéni jogainak elvéhez a csoportos (kollektív) jogokkal szemben. Így

<sup>9</sup> E dokumentumot Magyarországon az 1976. évi 76. tvr.-ben hirdették ki, amely az eredeti etnikai jelző helyett a nemzeti jelzőt használja. E terminológiai probléma még az előzőekben tárgyalt népszövetségi rendszer idejére nyúlik vissza. Vö. Bruhács János: A kisebbségek védelme és a nemzetközi jog. *Acta Humana*, 1993, 12–13 sz., 66. o. – a Szerk.



módon a csoportokhoz tartozó egyének állnak a figyelem középpontjában.

3. A kisebbség definíciójának hiányában a 27. cikkely az ilyen jellegzetességekkel bíró csoportok *de facto* helyzetét írja le.

A Nyilatkozat ugyan semmi új elemet nem tesz hozzá a kisebbségek fogalommeghatározásához, de jelentősen kiterjeszti a 27. cikkelyt és mélyebb értelmezését adja a kisebbségi jogoknak. A Nyilatkozat már „a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek” számára adja meg a jogot, hogy hatékonyan részt vegyenek a döntésekben, oly módon, ahogyan az nem összeegyeztethetetlen a nemzeti törvényekkel (2.3. cikkely). Úgyszintén jogot biztosít arra, hogy „kapcsolatot létesíthessenek a határokon túl más államok polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékek fűzik őket” (2.5. cikkely). Az államoktól elvárják, hogy megfelelő intézkedéseket tegyenek a kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására (1.1. cikkely), valamint hogy „biztosítsák azt, hogy a kisebbséghez tartozó személyek teljesen és hatékonyan gyakorolhassák valamennyi emberi jogukat és alapvető szabadságukat”, s hogy „vállalhassák megkülönböztető jegyeiket és fejleszthessék kultúrájukat, nyelvüket, vallásukat, hagyományaikat és szokásaikat” (4.2. cikkely). A Nyilatkozatnak van egy záradéka is, amely arra ösztönzi az államokat, hogy megfelelő intézkedésekkel biztosítsanak – „ahol csak erre mód van” – lehetőséget a kisebbségekhez tartozó személyek számára, hogy anyanyelvükön tanulhassanak vagy anyanyelvi oktatásban részesülhessenek (4.3. cikkely), továbbá, hogy vegyék fontolóra olyan lépések megtételét, amelyek lehetővé teszik a kisebbséghez tartozó személyek számára a korlátozás nélküli részvételt országuk gazdasági haladásában és fejlesztésében (4.4. cikkely).

A Nyilatkozat figyelembe veszi a kelet- és közép-európai országok kommunista rendszereinek gyors felbomlását az 1989

és 1990 közötti időszakban, valamint a nacionalista jelenségek hirtelen megjelenését e térségben. Az ezzel kapcsolatos problémákat sürgősen, békés és konstruktív módon kell megoldani. A Nyilatkozat hangsúlyozza: békés megoldások segítségével kell módot találni arra, hogy a szükséges védelmet nemcsak az államok stabilitására, szuverenitására és határaikra, hanem a kisebbségekhez tartozó személyekre, azok identitására, és jogaira is ki kell terjeszteni.

Bár a Nyilatkozat újra bevezeti a nemzeti kisebbségek terminológiáját, mégis az egyének, és nem a csoportok számára biztosított kollektív jogok értelmezését teszi magáévá. A „nemzeti” szót a Nyilatkozat „csoport” értelemben használja, vagyis terminológiaiilag egyszerűen egybeveszi az etnikai, vallási és nyelvi jelzőkkel (2.1. cikkely). A jogokat tehát olyan személyeknek biztosítja, akik a három megkülönböztető kritériumnak megfelelő csoporthoz tartoznak. Nem tartalmaz semmilyen történelmi jellegű utalást a nemzeti kisebbségek I. világháború utáni felfogására.

A jogok részleteket is tartalmazó felsorolása ugyan rávilágít a kisebbségeket illető védelem mértékére, de ez még igen távol áll a kollektív jogok biztosításától. A nemzeti kisebbség fogalma és a meghatározása körüli problémák mindvégig akadályozták az Emberi Jogi Bizottság munkáját – hol nyíltabban, hol burkoltan. A Bizottság ezért a Nyilatkozat szövegtervezetét is úgy volt kénytelen elkészíteni, hogy nem adott benne elfogadható meghatározást.

A Nyilatkozat szándékosan kerüli a kisebbségfogalom tisztázását, s egyáltalán nem foglalkozik azzal, hogyan kellene értelmezni a kisebbség szerepét, a kisebbségi csoportok állampolgárságával összefüggő problémákat, továbbá, hogy mi szükséges ahhoz, hogy valaki egy „kisebbségi csoporthoz tartozó személy” lehessen (2. cikkely).



Ennek ellenére, a Nyilatkozat mindmáig az első olyan ENSZ-dokumentum, amely közös alapot teremt a kisebbségi csoportokkal rendelkező államok normatív gyakorlata számára, vagy legalábbis alapot szolgáltat egy nemzetközi ellenőrző tevékenységhez.

### *Az Általános Kommentár (Addendum, 1994)*

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 40. cikkelye 4. bekezdésében foglalt ajánlás alapján az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az Egyezségokmány 27. cikkelyével kapcsolatban egy „autentikus értelmezést” hozott nyilvánosságra azzal a szándékkal, hogy felhívja az államok figyelmét az Egyezségokmány szövegében foglaltak pontosabb betartására.<sup>10</sup>

Ez az Általános Kommentár (Addendum) című dokumentum (a továbbiakban: Kommentár) az Egyezségokmány 27. cikkelyében említett jogokat „egyéni jogoknak” tekinti, de e jogok védelmét függővé teszi attól, hogy hogyan tudják „a kisebbségi csoportok kultúrájukat, vallásukat vagy nyelvüket művelni, illetve gyakorolni” (6.2. bekezdés), vagyis hogyan tudják identitásukat megőrizni. Az államokra tehát azt a nehéz feladatot rója, hogy a kisebbségi csoporthoz tartozó személy egyéni jogait az adott csoport identitásával együtt kell védelmezniük (6.2. bekezdés). Az azonban továbbra sem világos, hogyan tudja az állam a csoportnak tekintett kisebbség identitásának védelmét biztosítani, ha a kisebbségi jogok az egyénhez kötődnek. A Kommentár azokat a személyeket rendeli védelmezni, akik egy olyan csoporthoz tartoznak, amelynek „közös kultúrája, vallása és/vagy nyelve van” (5.1. bekezdés). Ezért „a vé-

<sup>10</sup> CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5–1994, 1. o.

delmezni kívánt személyeknek nem kell feltétlenül az adott államban állampolgársággal rendelkezniük” (5.1. bekezdés).

Az Egyezségokmány 27. cikkelyének értelmezése kiemeli, hogy vannak olyan kisebbséghez tartozó személyek, akiket identitásuk okán kell védelmezni. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Kommentár nem megy túl az egyéni jogok koncepcióján, de azt is, hogy az identitás olyasmi, amit csak valamely csoporton belül lehet élvezni.

Az Egyezségokmány 27. cikkelyének tényleges kiterjesztését a Kommentár 5.2. bekezdése jelenti. Az államokon belül található kisebbségi csoportok „létével” kapcsolatban a dokumentum a következőt írja: az államnak nem áll jogában, hogy „meghatározza azt az időbeli folyamatosságot, tartamot, amelyet a ‚léteznek’ (exist) szó értelmileg takar. E jogok egyszerűen azt jelentik, hogy a kisebbséghez 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. S az sem szükséges, hogy az adott állam állampolgárai vagy állandó lakosai legyenek” ... „Így a vendégmunkások, sőt az adott államba látogatók is alkothatnak ilyen kisebbségeket, amelyekről nem tagadhatók meg e jogok gyakorlása” (5.2. bekezdés).

Ez az új gondolkodásmód – amely minden, az etnikum, a nyelv, a vallás és a kultúra jól ismert általános jellemzőivel azonosítható csoportot kisebbségi csoportnak tekint – azt az elvet nyilvánítja ki, miszerint a kisebbségi jogok, a nemzetközi joggal összhangban, az egyéneket illetik meg, és kisebbségi létük nem annak az államnak a jóindulatától függ, amelyben éppen élnek.

A 27. cikkely utolsó kiterjesztése az önrendelkezési jogra vonatkozik. Az már az Egyezségokmány 1. cikkelye alapján is világossá vált, hogy az önrendelkezés a népek joga. Az ENSZ-dokumentumok értelmezésében a nép fogalma „az illető területen állandóan letelepedett népességet, s nem az elkülönült et-



nikai vagy vallási csoportokat” jelenti, akár dominánsak az adott területen, akár nem (12. bekezdés). Az önrendelkezési jog csak olyan népeket illet meg, amelyek külső hatalmak fennhatósága alatt élnek.

A Kommentár – megismételve azt a felfogást, hogy az önrendelkezési jog nem illeti meg a kisebbségi csoportokat – kiemeli, hogy egy kisebbség védelme „nincs kihatással az adott állam szuverenitására és területi sérthetlenségére” (3.2. bekezdés). A kisebbségek joga „olyan életmódban is jelentkezhet, amely szorosan kapcsolódik az adott területhez és a terület erőforrásainak használatához” (3.2. bekezdés). Ez ugyan a „belső” önrendelkezés (pl. a helyi önkormányzatok) némi elismerését jelenti, de nagyon messze áll az adott terület feletti ellenőrzés valóságos és különálló jogától (vagyis a „külső” önrendelkezéstől).

### *Következtetések*

Napjainkban az ENSZ vonatkozó dokumentumait és gyakorlatát olyan „minimális” követelményszintnek tekintik, amelyet a nemzetközi jognak eddig sikerült elérnie a kisebbségi ügyekben.

Az ENSZ dokumentumaiból a kisebbség és a kisebbségi jogok új felfogása rajzolódik ki. Ennek lényege a következő:

1. Az ENSZ elvetette a nemzeti kisebbségeknek a II. világháború vége előtti időkhöz képest érvényben lévő felfogását. Jóllehet az ENSZ-dokumentumok még 1992-ben is újra visszanyúltak ehhez a kifejezéshez, pontos jelentése továbbra sem világos. A szakértők és a politikusok közötti feszültségek miatt mind a mai napig nem sikerült e kifejezés pontos, általánosan elfogadható definícióját megadni. Több állam is tart attól, hogy egy pontos meghatározás jó alkalmat adna egy magát jelenleg még nem kisebbségnek érző csoportnak arra, hogy azonosuljon a meghatározással.

2. Egyértelmű, hogy a kisebbségi csoportok jogait egyéni jogoknak tekintik és ennek megfelelően támogatják és védik.

3. A kisebbségi csoportokat olyan állampolgárok és nem-állampolgárok csoportjainak tekintik, akiknek joguk van arra, hogy részt vegyenek azon állam politikai és társadalmi életében, amelyben élnek.

4. A kisebbségi csoport védelme, identitásának megőrzését jelenti. Az önrendelkezési jog a kisebbségek esetében nem ismerhető el. Egy adott országban élő kisebbség autonómiája („belső önrendelkezése”) nem tekinthető jogalpnak semmilyen elszakadási igénybejelentés számára.

5. A nemzetiség fogalmának alkalmazását a kisebbségi csoportok azonosításában elavultnak tekintik. Az a felfogás jutott érvényre, amely a kisebbségi csoporthoz tartozást tekinti elsődlegesnek. Tehát a nemzetiség ismervénél fontosabb a csoporthoz tartozás köteleke és „szelleme”.

6. Szükségtelenné vált, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére külön normákat vagy dokumentumokat dolgozzanak ki, mivel a kisebbségeket olyan egyénekből álló csoportnak kell tekinteni, akik saját „csoport”-identitással rendelkeznek.

Végül azt is el kell mondani, hogy az ENSZ keretein belül a nemzeti kisebbségek fogalmára általános érvényű definíciót keresni szinte lehetetlen feladat, mert nem valószínű, hogy a kisebbségi csoportok igen nagyszámú változataira egyformán alkalmazható lenne. Illuzórikusnak tűnik tehát egy ilyen általánosan elfogadható definíció megalkotása. Nem véletlen tehát, hogy az ENSZ keretében eddig tett ilyen irányú erőfeszítések sorra kudarcot vallottak.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Lásd: Buonomo, V.: *Riflessioni in tema di tutela delle minoranze alla luce di recenti sviluppi del Diritto Internazionale* (Észrevételek a kisebbségvédelem témaköréhez a nemzetközi jog újabb fejleményeinek fényében). Roma, 1994, és AS/Jur (43), i. m. 2–14. o.



## *A kisebbségfogalom alakulása az EBEÉ-folyamatban*

### *Az EBEÉ az 1975 és 1989 közötti időszakban*

Ha az EBEÉ-folyamat 1975 és 1989 közötti alakulását vizsgáljuk, meglepődve tapasztalhatjuk, hogy az EBEÉ három csoportjának – a Nyugatnak, a Keletnek, valamint a semleges és el nem kötelezett országoknak – az álláspontja lényegében alig változott a kisebbségi kérdésben. „Ez önmagában is rendkívüli helyzetet jelentett”, már csak azért is, mert a kisebbségek semmilyen szerepet sem kaptak Európa biztonsági „színpadán”. „Kissé nyersebben és kevésbé tudományosan fogalmazva – hiszen a hidegháborús időszakról van szó – a kisebbségi kérdés nem volt a legalkalmasabb küzdőtér egy Kelet–Nyugat erőpróba számára.”<sup>1</sup>

A hidegháborús időkben az EBEÉ-folyamat különböző szakaszaiban elfogadott szövegek olyan intézkedéseket is tartalmaznak, amelyek egyértelműen a kisebbségi kérdésre vonatkoznak. Ha azonban összevetjük ezeket a dokumentumokat azokkal, amelyek az egyén emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelméről szólnak, akkor az aránytalanság itt is szembetűnő. Ebben az időszakban az EBEÉ és az ENSZ azo-

<sup>1</sup> Helgesen, J.: i. m. 160–161. o.

nos módon közelítette meg a kisebbségi kérdést: a kisebbségi csoportok igényeivel szemben az egyéni jogok védelme kapott elsőbbséget.

### *A Helsinki Záróokmány*

Az EBEÉ a helsinki értekezlet Záróokmányának elfogadása óta (1975) működik. A Záróokmányt 34 állam képviselői írták alá,<sup>2</sup> akik elismerték, hogy a kisebbségi kérdés létező probléma, amelyet az európai béke és bizalom fenntartása érdekében is rendezni kell.

A Záróokmányban van egy rövid, programadó rész, amely a kisebbségekre vonatkozik: „A résztvevő államok, melyek területén kisebbségek élnek, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságokkal és ilyen módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren” (VII. elv, 4. bekezdés). A kisebbségekkel rendelkező államokat arra ösztönzik, hogy törvényeiket minden megkülönböztetés nélkül alkalmazzák a kisebbségekhez tartozó személyekre.

„Tudományos szakértők visszaemlékezései szerint Jugoszlávia a 'nemzeti kisebbségekre' kívánt hivatkozni, mint olyanokra, akiknek az anyaországa egy másik államban van. A Szovjetunió viszont az 'etnikai csoport' elnevezés mellett foglalt állást. Számos küldöttség, köztük az olasz is, azt látta volna szívesebben, ha minden 'kisebbségre' utaltak volna, ami az 'ideológiai csoportosulásokat' is magában foglalná. További nehéz-

<sup>2</sup> Lásd: Thornberry, P.: *International Law and the Rights of Minorities* (Nemzetközi jog és a kisebbségi jogok). Oxford, 1992, 248–254. o.



ségek adódtak abból is, hogy a kisebbségekre mint csoportokra utaltak.”<sup>3</sup> A fő kérdés mégis az volt, hogyan kell a Záróokmányban használt nemzeti kisebbség kifejezést értelmezni.

E kulcsfontosságú fogalom pontos meghatározása azonban nem szerepel a Záróokmányban. Az EBEÉ értekezletei több alkalommal is tettek kísérletet ennek meghatározására, ám nem jártak sikerrel. A nemzeti kifejezés használatával kapcsolatban úgy tűnik, abban sikerült megegyezni, „hogy egy kisebbségi csoporthoz tartozó személynek az adott ország állampolgárának kell lennie ahhoz, hogy különleges védelmet élvezhessen”.<sup>4</sup> Nem alapozható azonban a nemzeti kisebbségek értelmezése a VII. elv 4. pontjára akkor, ha azt csak azokra a csoportokra korlátozzuk, amelyek „anyaországa egy másik államban van”. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy a VII. elv még nem számol az európai kisebbségi csoportok új hullámával: a vendégmunkásokkal, menekültekkel stb.

Ha a fent említett elvet összehasonlítjuk az Egyezségokmány 27. cikkelyével, s megállapítjuk, hogy a „nemzeti” fogalmat ez utóbbiban nem alkalmazták, arra a következtetésre juthatunk, hogy a „kisebbségek” megjelölésnek van egy tágabb értelmezése is, amely az adott területen újonnan letelepedett csoportokat sem zárja ki a 27. cikkelyben említett védelemből. A Záróokmány kisebbségfogalmának szűkebb értelmezése nem érinti a „létezés” fogalmát, amelyre mindkét dokumentum utal. „A létezést tényszerű értelemben kell venni: a kisebbségek nem születnek vagy halnak ki csak úgy egyszerűen, befogadó államuk valamilyen ténykedése következtében.”<sup>5</sup>

A nemzeti kisebbségekre a Záróokmány másik utalása a „Harmadik kosár” néven ismert részben „Nemzeti kisebbségek

<sup>3</sup> Uo. 252. o.

<sup>4</sup> Helgesen, J.: i. m. 163. o.

<sup>5</sup> Thornberry, P.: i. m. 253. o.

vagy regionális kultúrák” cím alatt található. „A résztvevő államok – felismerve a nemzeti kisebbségek vagy a különböző regionális kultúrák hozzájárulását az együttműködéshez – segíteni kívánják ezt a hozzájárulást, amennyiben találhatók területükön ilyen kisebbségek vagy regionális kultúrák ...” E mögött az a gondolat húzódik meg, hogy a csoportok közötti kapcsolat megkönnyíti, elősegíti egymás jobb megértését, mely azután az államok közötti feszültségek csökkenését is eredményezheti. De azt is jelzi, hogy a kisebbségi csoportok közötti kulturális együttműködés valami olyasmi, ami lényegében különbözik a többségi népességgel való együttműködéstől.

A kultúrának speciális ismérvként való elismerése, amely tehát megkülönbözteti a kisebbségi csoport tagjait a többségi csoport tagjaitól, gyengíteni látszik azt az érvelést, amely szerint a kulturális együttműködés körébe be kellene vonni a kisebbségi és a többségi csoportok, valamint a nemzeti kisebbségek és az anyaországok közötti „külső” kulturális kapcsolatokat is. Meg kell állapítani, hogy a kisebbségek kultúrájának kérdése a Záróokmányban nem kellőképpen kidolgozott. Igaz, az „Együttműködés és csere a kultúra területén” című bekezdés nem szerepel az elvekről szóló nyilatkozatban (Declaration on Principles), és „nyilvánvaló, mint azt a terminológia is bizonyítja, hogy ez a Záróokmány politikai „puha-törvény” aspektusához tartozik, s inkább az államok valamilyen akarat- vagy szándéknyilatkozatának tekinthető, semmint kötelezettségvállalásnak”.<sup>6</sup>

Noha a VIII. elv – „a népek egyenlő jogai és önrendelkezése” – nem tesz külön említést a nemzeti kisebbségekről, mégis nagy jelentőségű azoknak a kisebbségeknek a szempontjából, amelyek minden feltételnek megfelelnének, hogy népként ismerjék el őket. A Záróokmány nem ad pontos meghatározást arra, hogy mi értendő a „nép” kifejezésen, de az ENSZ doku-

<sup>6</sup> Uo. 252. o.



mentumaiban meghonosodott szóhasználattal összhangban, a „nép” kifejezés itt is egy olyan népességre utal, amely az adott állam területén belül nem teljesen szétszórta, de nem is alkot zárt egységet (enklávét). Az önrendelkezési jog pedig még akkor sem illeti meg a kisebbségeket, ha az úgynevezett „külső” önrendelkezéssel kapcsolatos problémák (a szeparatizmushoz vagy elszakadáshoz való jog, az önálló állam alakításának joga) nem oldhatók meg egyszerűen a Záróokmány III. és VIII. elvével: „A határok sérthetlenségére” való hivatkozással.

A III. és a VIII. elv természetesen „nem zárja ki a határok megváltoztatását, ha az az adott állam és egy kisebbségi csoport közötti tárgyalások eredményeként jön létre. Ez azonban azzal a következménnyel jár, ... hogy az államok – érdekeik által vezérelve – tartózkodni fognak attól, hogy a pusztán kisebbségi ismérvekre alapozott elszakadási mozgalmaknak bármilyen tápot is adjanak”.<sup>7</sup> Az 1960-as évekkel szemben, amikor sok „nép” kapta meg az önálló államalapítás jogát, az EBEÉ létrejötte óta erős szkepticizmus kísért a szeparatizmus bármely fajtáját és minden olyan törekvést, amely a nemzeti kisebbségeknek az anyaállamtól való elszakadását célozta.

Összefoglalva tehát, a Helsinkai Záróokmány öröndetes módon ismeri el, hogy a kisebbségek ügye nagyon is beletartozik a nemzetközi kapcsolatok feladatrendszerébe.

A VII. elv 4. bekezdésének komoly hiányossága, hogy nem tartalmazza a nemzeti kisebbségek meghatározását.<sup>8</sup> Valójában azonban a 4. bekezdés számos olyan elemet tartalmaz, amely a meghatározás szempontjából nagyon fontos. A II. világháború óta ez volt az első eset, hogy a nemzeti kisebbségek védelme

<sup>7</sup> Helgesen, J.: i. m. 167. o.

<sup>8</sup> Lásd: Carrascosa Coso, A.: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* (A Szentszék és az EBEÉ). Cuenca, 1990, 211. o.

egy nemzetközi fórum figyelmének homlokterébe került. A Záróokmány elismeri, hogy az egyén jogait csoportja más tagjaival közösen is gyakorolhatja. A nemzeti kisebbségek jogait mint csoportjogokat védelmezi, ugyanakkor az egyéni jogok elsőbbségének elvét érintetlenül hagyja. Mivel voltak delegációk, amelyek „csak olyan szöveget akartak elfogadni, amelynek értelmében a kisebbségi csoportok tagjai csupán ugyanazokat az alapvető emberi jogokat élvezik, mint az adott állam összes többi polgára”,<sup>9</sup> a kompromisszum érdekében a nemzeti kisebbségek meghatározását nem vették bele a dokumentumba, viszont meghatározták azokat a főbb elemeket, amelyekkel a nemzeti kisebbségek körülírhatók.

*A bécsi utótálálkozó záródokumentuma  
(1989. január 15.)*

Ha a kisebbségi jogok védelmét a bécsi záródokumentum alapján elemezzük, akkor szembeűnőek azon ismérvek meghatározási kísérletei, amelyek segítségével a kisebbségekhez tartozó személyek „etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás alapján” azonosíthatók (I. cikkely, 18–19. bekezdés). Ez ugyan nem tekinthető a nemzeti kisebbség fogalmi meghatározásának, de ha a bécsi záródokumentumot összevetjük a Helsink Záróokmány „Emberi kapcsolatok” című részével, akkor azt tapasztaljuk, hogy a Záróokmány nem tartalmaz olyan szövegrészeket, amelyek szerint kapcsolatok létesíthetők „utazás és más kommunikációs eszközök révén, beleértve a más államok olyan polgáraival létesített kapcsolatokat, akikkel közös az eredetük vagy közös kulturális örökségben osztoznak” (III.1.). Bár ez lényegi különbséget nem, de a Záróokmány rendelkezéseinek

<sup>9</sup> Helgesen, J.: i. m. 163. o.



kiterjesztését mindenképpen jelenti, amennyiben kifejezi a nemzeti kisebbségek jogát identitásuk megőrzésére (a Helsinki Záróokmány ugyanis nem tesz említést semmilyen „identitás-jogról”).

A bécsi záródokumentum meghatározza a szükséges (törvényhozási, közigazgatási, jogi és más) intézkedéseket, és hangsúlyozza az érintett államok felelősségét a kisebbségek védelmének megvalósításában. Szövege többnyire csak megismétli azokat a jogokat, amelyeket a korábbi EBEÉ-dokumentumokban és más hasonló nemzetközi okmányokban rögzítettek. Ugyanakkor fontos előrelépést is jelentett a nemzeti kisebbségek fogalmának jobb megértése terén, különösen a kisebbségek identitásának értelmezésében.

Felmerül a kérdés, *vajon a hidegháború időszakában az EBEÉ is túl „hideg magatartást” tanúsított-e a kisebbségfogalom meghatározásának kérdésében.* „Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy az EBEÉ alapító atyái, s különösen a Helsinki Záróokmány szerkesztői semmilyen aktív szerepet sem szántak a kisebbségi csoportoknak. Most utólag ezt jó esetben optimista, rossz esetben pedig naiv álláspontnak kell tartanunk.”<sup>10</sup> Ugyanakkor az EBEÉ-folyamatban – a kisebbségi kérdés első megközelítésétől kezdve – végig megtartották a nemzeti kisebbség kifejezést (amely a kisebbségeknek csak egy különleges, a többitől elkülönülő csoportjára alkalmazható). Úgy vélem, hogy a kisebbségfogalom értelmezésében van azért különbség az Egyezségokmány 27. cikkelye és a bécsi záródokumentum megközelítése között.

Európa 1989–1990. évi eseményei újjáélesztették a kisebbségi konfliktusokat, amelyek a közép- és kelet-európai kommunista diktatúrák idején téli álmot aludtak. Ezért az EBEÉ új és

<sup>10</sup> Uo. 165. o.

motiváltabb elkötelezettséggel látott a kisebbségi problémák eddigieknél mélyrehatóbb vizsgálatához, és újabb kísérletet tett a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározására.

## *Az EBEÉ-folyamat az új Európában (az 1990-es évek)*

*EBEÉ-konferencia az emberi dimenzióról  
(Koppenhága, 1990. június 29.)*

A bécsi záródokumentumot egy sor további találkozó követte, amelyek a „Konferencia az emberi dimenzióról” néven ismeretek. E konferencia három ülészakból állt, amelyeket Párizsban, Koppenhágában, illetve Moszkvában tartottak.

A koppenhágai értekezlet már Európa új politikai légkörét tükrözte. Az „új” demokratikus régiók és néhány „rég” demokratikus kormány, valamint számos nem-kormányzati szervezet (NGO) képviselői első alkalommal tárgyaltak együtt arról, hogy miként lehetne megalapozni a kisebbségek jogi normarendszerét.

A koppenhágai záródokumentum IV. fejezete teljes egészében a kisebbségvédelemről szól. „Egyes delegációk teljeskörű vitát akartak nyitni a ‚nemzeti kisebbség’ fogalmáról. E kezdeményezés oka nem csupán intellektuális törekvés volt a fogalom tisztázására, hanem az is, hogy megkíséreljék kibővíteni az EBEÉ előzetes szabályozása alá eső kisebbségi kategóriák meghatározását.”<sup>11</sup> A nyugat-európai vendégmunkások kérdése több delegációt is érintett. Ezek a kisebbségvédelem keretében külön rendelkezéseket szorgalmaztak a „vendégmunkások”

<sup>11</sup> Uo. 172. o.



ügyének rendezésére. Ezt az álláspontot azonban sokan vitatták, mert szerintük a vendégmunkások ügye nem azonos szintű a nemzeti kisebbségekével.

Az EBEÉ-államoknak a nemzeti kisebbségek meghatározása terén nem sikerült konszenzusra jutniuk. „Azt, hogy ki tartozik egy nemzeti kisebbséghez, meglehetősen voluntarista módon döntötték el”.<sup>12</sup> „A nemzeti kisebbséghez tartozás egyéni választás kérdése...” (32.4. bekezdés).

Ez a szubjektív kritérium azonban nem az egyetlen és kizárólagos ismérv. „Az idézett szövegrész egyik fő következménye az, hogy immár nem a többségtől függ annak eldöntése, vajon egy adott személynek meg lehet-e adni a jogot egy kisebbségi csoporthoz csatlakozáshoz ... nincs már szükség arra, hogy a hatóságoknál hivatalosan bejegyeztesse magát.”<sup>13</sup> Ugyanez a bekezdés azt is rögzíti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van „maguk között akadályoztatás nélküli kapcsolatot létesíteni és fenntartani saját országukban éppúgy, mint a határokon túl más országok polgáraival, akikkel közös az etnikai vagy nemzeti származásuk, a kulturális örökségük vagy vallásos hitük” (32.4. bekezdés). Ez a dokumentum „tiltotta azt a ,hagyományos’ kelet-európai gyakorlatot, amely akadályozta a nemzeti kisebbségek tagjainak kapcsolatait a határokon túl (pl. a romániai magyar kisebbség és a magyar állampolgárok közötti kapcsolatokat)”.<sup>14</sup>

Mint már említettem, a Helsinki Záróokmányban kinyilvánított kisebbségi jogokat „személyes” jogoknak tekintették. A

<sup>12</sup> Bloed, A. (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents. 1972–1993* (Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Elemzés és az alapidokumentumok. 1972–1993). Dordrecht, 1993, 94. o.

<sup>13</sup> Helgesen, J.: i. m. 174. o.

<sup>14</sup> Bloed, A.: i. m. 94. o.

koppenhágai értekezlet elkerülte az egyéni és a csoportos (kollektív) jogok tárgyalását, és záródokumentumában megállapította: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait gyakorolhatják egyénenként éppen úgy, mint közösen csoportjuk többi tagjával” (32.6. bekezdés). Ha ezt összevetjük az Egyezségokmány 27. cikkelyének szövegével: „Az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen ... [gyakorolhassák jogait]”, hasonló megközelítést tapasztalunk. Vagyis mindkettőben az egyéni jogok részesülnek előnyben. E jogok élvezői pedig a „kisebbséghez tartozó személyek”. A koppenhágai záródokumentum megfogalmazása idején a kisebbségek csoportos (kollektív) jogai számára nem volt kedvező a légkör. Az 1989. és 1990. évi eseményeket követően a kollektív emberi jogokat egyre nagyobb szkepticizmus övezte. Meg kell azonban jegyezni, hogy mindkét dokumentum (az Egyezségokmány 27. cikkelye és a koppenhágai záródokumentum 32.6. bekezdése) egyaránt elismeri, hogy a kisebbséghez tartozás joga egyben kollektív jog is, amelyet a „csoport más tagjaival együttesen” gyakorolnak.

A koppenhágai dokumentum a Záróokmányhoz képest egyrészt bizonyos visszalépést mutat, mert kiemeli a kisebbség „egyéni” jellegét, vagyis hogy egyénekből tevődik össze, másrészt viszont előrelépés is tapasztalható, hiszen a záródokumentum nyíltabban ismeri el, hogy a kisebbségi jogokat a csoport más tagjaival közösen lehet gyakorolni.

Amikor a koppenhágai záródokumentum a kisebbségek társadalmi életben való részvételével foglalkozik, egyértelműen leszögezi az államok területi integritásának elvét (37. bekezdés). A helyi vagy autonóm önkormányzatoknak tett engedmények (35. bekezdés) csupán a „belső” önrendelkezés elemei, azaz csak egyfajta helyi jellegű önkormányzatot jelentenek. Bármilyen szeparatizmus vagy elszakadás jogát eleve kizárja.



A koppenhágai záródokumentum kötelező jellegét azonban számos kibúvó gyengíti. Az EBEÉ gyakran csak arra tesz ígéretet, hogy „igyekezni fog” (endeavour) vagy „fontolóra vesz” (consider), és a lehetséges autonóm kisebbségi önkormányzat esetében (35. bekezdés) az államokat csak „tudomásulvételre” (note) szólítja fel. Két EBEÉ-állam (Görögország és Bulgária) kötelességének érezte, hogy külön értelmezést terjesszen elő. Témakörünk szempontjából a bolgár nyilatkozat különösen érdekes, mivel ez hangsúlyozta az államok saját igazságszolgáltatásának szerepét a nemzeti kisebbségeket érintő kérdésekben, *bárhol is éljenek ezek a kisebbségek*.<sup>15</sup>

Ha a koppenhágai záródokumentumot összevetjük mindazzal, ami az évek hosszú során a kisebbségek ügyében történt, meglepő eredményt kapunk. A koppenhágai záródokumentum tüzetes vizsgálata alapján megállapítható: ebben a dokumentumban a nemzeti kisebbségek fogalmának pontos és világos meghatározása *az egyetlen megoldatlan kérdés*. A záródokumentum IV. fejezete azonban még így is lényeges előrehaladást jelent a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározása terén, különösen az identitás és az egyéni és csoportos jogok terén. A koppenhágai záródokumentum valamennyi intézkedése kizárólag a nemzeti kisebbségekre vonatkozik, anélkül, hogy ezeket bármilyen más kisebbségi csoportra (pl. a vendégmunkásokra) kiterjesztené.

*A Párizsi Charta az új Európáért  
(1990. november 21.)*

Az EBEÉ-országok állam- vagy kormányfői által 1990. november 21-én aláírt Párizsi Chartából az optimizmus szelleme sugárzik. Hivatalosan kinyilvánította: „a szembenállás és Európa

<sup>15</sup> Uo. 95. o.

megosztottságának időszaka véget ért. Korunk az, amikor a népeink által évtizedeken át táplált remények és várakozások beteljesülnek” (Bevezetés). „A párizsi csúcstalálkozó idején még nyilvánvalóan nem számítottak arra, hogy hamarosan széleskörű és súlyos etnikai eredetű konfliktusok fognak fellépni az EBEÉ-régióban.”<sup>16</sup>

A Charta „jövőre vonatkozó iránymutatások” című fejezete kimondja: „Eltökéltem arra, hogy előmozdítsuk a nemzeti kisebbségek sokoldalú hozzájárulását társadalmaink életéhez, vállaljuk, hogy tovább javítjuk helyzetüket.” Ennek elérése érdekében úgy határoztak, hogy a nemzeti kisebbségek tárgykörében szakértői találkozót hívnak össze Genfben, 1991 júliusában.<sup>17</sup>

E néhány sor, amit a Párizsi Charta a nemzeti kisebbségeknek szentelt, azért fontos, mert a kérdésnek azon a felismerésen alapuló, új megközelítését mutatja, miszerint a kisebbségeknek valóban van szerepük Európa jövőjének alakulásában, különösen a politikai stabilitás és a katonai biztonság területén.

*Szakértői találkozó a nemzeti kisebbségek ügyében  
(Genf, 1991. július 19.)*

1991 júliusában, egy évvel a koppenhágai konferencia után, az európai kisebbségek helyzete komoly aggodalomra adott okot a delegációk számára is. A súlyos válsággal fenyegető jugoszláviai helyzet negatív hatással volt a genfi tanácskozásra. A nemzeti állam egységét minden eddiginél nagyobb veszély fenyegette. Ezért a genfi találkozó tárgyalásainak légkörét erős realitásérzék jellemezte. Az Európa Tanács egyik kiadványa

<sup>16</sup> Uo. 61. o.

<sup>17</sup> Uo.



így foglalja össze a találkozó általános hangulatát: „Egyrészt ... nyilvánvaló, hogy általános megoldások, különösen a normatív szabályok megállapítása terén, csak a minimális elvárások szintjét szabályozhatják, s csak útmutatást adhatnak a kisebbségi problémák megoldásához. Ez az egyes kisebbségek helyzetének speciális jellege miatt van így. Másrészt a kisebbségek nyelvi, vallási, kulturális és társadalmi identitásának előmozdítása nem járhat azzal a kockázattal, hogy aláássa a politikai stabilitást és a társadalmi békét, sem az érintett országokon belül, sem azok között.”<sup>18</sup>

Mivel a téma igen kényes természetű volt, a találkozó nem jutott semmi érdemleges eredményre. A legfontosabb kérdések továbbra is megoldatlanok maradtak. A részt vevő államok minden erőfeszítésük ellenére sem tudtak megegyezni a nemzeti kisebbségek fogalmának meghatározásában. „Az EBEÉ-államok nem tudtak megegyezésre jutni abban a kérdésben, hogy kell-e adni kollektív jogokat a nemzeti kisebbségeknek. Ez több EBEÉ-ország számára azzal a veszéllyel járt volna, hogy kisebbségeik esetleg elszakadnak államuktól.”<sup>19</sup>

Voltak delegációk, amelyek azt hangsúlyozták, hogy a legújabb EBEÉ-dokumentumok túlságosan is messzire mentek a kisebbségek kérdésében.

A genfi szakértői találkozóról készült jelentés általában elég homályosan fogalmaz, ám felsorol jó néhány elvet, amelynek alapján szabályozni lehetne a kisebbségekkel való bánásmódot. A nemzeti kisebbségekről szóló korábbi EBEÉ-dokumentumok teljes mértékű megerősítést nyertek. A szakértői találkozó je-

<sup>18</sup> Council of Europe. Contribution of the Council of Europe to the CSCE Meeting of Experts on National Minorities (Az Európa Tanács hozzájárulása az EBEÉ-nek a nemzeti kisebbségek ügyében tartott szakértői találkozójához). Geneva, 1991. július 1–19., 4–8. o.

<sup>19</sup> Bloed, A.: i. m. 98. o.

lentése tehát semmiben sem tér el a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos korábbi deklarációktól. Legfontosabb eredménye a következő megállapítás volt: „A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyek, valamint a hozzájuk tartozó személyek jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségek és kötelezettségvállalások legitim nemzetközi ügyek, következésképp nem egy-egy érintett állam belügyét képezik. Megállapítást nyert, hogy nem minden etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási különbség vezet szükségképpen nemzeti kisebbségek létrejöttéhez” (II).

Ezt a nyilatkozatot ugyan nem lehet a szó szoros értelmében vett kötelezettség-előírásnak tekinteni, de tény, hogy leállította azokat a kísérleteket, amelyek a kisebbségi problémákat egy nemzetállam belügyének kívánták nyilvánítani, ugyanakkor kiemelte a nemzeti kisebbségek sajátos jellegét.<sup>20</sup>

*EBEÉ-konferencia az emberi dimenzióról  
(Moszkva, 1991. október 3.)*

A konferencia munkájára erősen rányomta bélyegét a Gorbacsov elnök elleni államcsíny drámai eseménye. A moszkvai konferencián készült dokumentum az emberi jogok kérdéseivel foglalkozik, de a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogvédelmének időszerű kérdéskörében nem lehetett haladást elérni. A kisebbségi kérdés újratárgyalására irányuló törekvések teljes kudarcot vallottak. „Különösen néhány nyugati delegáció – például Franciaország, Görögország és Törökország küldöttsége – akadályozta, hogy e témában bármi haladást el lehessen érni.”<sup>21</sup> Több más küldöttség pedig úgy vélte, hogy a nemzeti kisebbségek ügyének már eddig is elegendő figyelmet szenteltek. Ismét má-

<sup>20</sup> Helgesen, J.: i. m. 180., 183. o.

<sup>21</sup> Bloed, A.: i. m. 96. o.



sok erősen vonakodtak attól, hogy konkrét állásfoglalást tegyenek akár a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásával, akár a kisebbségi konfliktusok kezelésével kapcsolatban.

*A Helsinki Felülvizsgálati- és Csúcskonferencia:*

*A változás kihívásai*

*(1992. július 10.)*

A Helsinki Felülvizsgálati- és Csúcskonferencia dokumentuma jelentősen különbözik az 1990. novemberi Párizsi Chartától. „A Párizsi Charta megfogalmazása nagyon optimista hangvételű volt: a kommunizmus bukása után ragyogó jövőt vártak Kelet-Európában ... A helsinki dokumentum egészen más hangulatot tükröz: komoly nehézségekre és kiábrándultságra utal.”<sup>22</sup> A nemzeti kisebbségekre vonatkozó szövegrész „inkább az érvényben lévő kötelezettségek hatékony teljesítésével, mintsem a további konkrét kötelezettségvállalások kérdésével foglalkozik”.<sup>23</sup>

A Helsinki Felülvizsgálati- és Csúcskonferencia legnagyobb eredménye a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos (High Commissioner on National Minorities, a továbbiakban: Főbiztos) intézményének létrehozása volt.

Előre kell bocsátani, hogy a Főbiztos feladata nem egyértelmű. Az olyan fogalmak, mint az „előzetes figyelemfelhívás”, a „feszültség”, vagy a „konfliktus kialakulásának lehetősége” pontos meghatározásra szorulnának.

A Főbiztosnak mint speciális intézménynek az a feladata, hogy már a lehető legkorábbi szakaszban gátat vessen a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban kibontakozó konfliktusoknak, hogy pontosan megállapítsa a feszültségek alapvető okait, s a

<sup>22</sup> Uo.

<sup>23</sup> Helgesen, J.: i. m. 185. o.

problémákat még a feszültségek fokozódása előtt orvosolja. A Főbiztosnak azonban nem feladata, hogy közvetlenül támogassa vagy védje a nemzeti kisebbségek jogait. Fő feladata inkább abban áll, hogy az adott helyzettel még az előzetes figyelemfelhívás lehetőségének stádiumában foglalkozzék.<sup>24</sup>

A Főbiztos intézményének bevezetése annak ellenére biztató lépés, hogy megbízatása sok tekintetben korlátozott: például csak akkor hozhat intézkedéseket, ha az adott feszültségek már túllépnek az előzetes figyelemfelhívás szakaszán (II. fejezet, 3. bekezdés), nem kommunikálhat olyan személyekkel vagy szervezetekkel, akik vagy amelyek terrorizmust vagy erőszakot alkalmaznak vagy eltűrnek, s nem fogadhatja el az ilyenek által nyújtott információkat (25. bekezdés). Ugyanakkor kezdeményezhet véleménycserét és államok közötti együttműködést a nemzeti kisebbségek fogalmának, valamint e fogalom meghatározásával kapcsolatos kérdéseknek a tisztázására (mint pl. identitás, kollektivitás, más kisebbségi csoportokhoz fűződő viszony).

*Szeminárium a nemzeti kisebbségekről  
(Varsó, 1993. május 24–28.)*

A Szeminárium elsősorban a nemzeti kisebbségek problémáinak pozitív megoldási lehetőségeivel foglalkozott. Jóllehet a Főbiztos megbízatása a konfliktusok megelőzésére szól, a Szemináriumon való részvétele szoros kapcsolatot jelez az EBEÉ emberi dimenzió konferenciáival.

<sup>24</sup> A Főbiztos munkájával kapcsolatban lásd: Huber, K.J. – Zaagman, R.: Towards the Prevention of Ethnic Conflict in CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developments (Az EBEÉ törekvései az etnikai konfliktusok megelőzésére: a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos és egyéb fejlemények). *International Journal of Group Rights*, 1 (1993), 51–58. o.



A nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásáról folytatott vita nagyon érdekes volt, még ha a Szeminárium dokumentumába nem is került bele. A Szeminárium fő figyelme az EBEÉ politikai monitoring mechanizmusára, valamint e rendszer tökéletesítésének lehetőségeire irányult.

A nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásáról az I. munkacsoport folytatott vitát, amelynek eredménye a következőkben összegezhető: „Tudatában kell lennünk annak, hogy az olyan kifejezéseknek, mint a ‚kisebbség‘, vagy különösen az ‚etnikai csoport‘ negatív kicsengése van az egykori kommunista országokban. Így olyan semleges és pontosan körülírt kifejezést kell találnunk, amelyet azután az EBEÉ szellemének megfelelő módon használhatunk. A vita kiemelte, hogy a kisebbségeket, az emberi jogokat és a kisebbségi jogokat semmiképpen sem szabad területi alapon értelmezni, különösen ha elszórtan élő kisebbségekről van szó (mint például a cigányok, akik nem egy meghatározott, saját területen élnek). Következésképpen jobban ki kell dolgozni az egyén személyes identitásának, valamint a személyes identitás egyéni választásának a lehetőségeit, s ez egyben megalapozza a kisebbségek valamennyi típusának meghatározását is.”<sup>25</sup>

E jelentés rámutat a terminológiai pontosság és világosság fontosságára, annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának fogalma érthetőbbé váljék. Éppen ez az a terület, ahol még mindig tapasztalhatók bizonyos politikai félelmek, s ezért úgy tűnik, hogy a nemzeti kisebbségek fogalmának meg-

<sup>25</sup> CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities: Positive Results. Warsaw, 24–28 May, 1993, Discussion Group I, Report from the Sub-group on dispersed minorities, e.g. Roma – by Helen Krag, Denmark (EBEÉ Szeminárium az Emberi Dimenzióról és a Nemzeti Kisebbségekről, Varsó, 1993, május 24–28. I. Munkacsoport. Helen Krag, Dánia: A szórvány kisebbségekkel, pl. romákkal foglalkozó alcsoporthoz tartozó jelentése), 2. o.

határozásában a megegyezés még ugyanolyan távol van, mint korábban volt.

Említésre méltó, hogy a nemzeti kisebbségek ügyében Hollandia javasolta, hogy „az EBEÉ eddig elért igen jelentős eredményeit hozzák összhangba az Európa Tanács és az ENSZ munkájával” (lásd: 3. fejezet, b. bekezdés). Ez a javaslat komoly figyelmet érdemel, mivel az EBEÉ, az ENSZ és az Európa Tanács közötti együttműködés az egyetlen mód arra, hogy a nemzeti kisebbségek védelme ügyében általában, a nemzeti kisebbség fogalmi meghatározása terén pedig különösen konkrét és kötelező érvényű eredményeket lehessen elérni.

### *Következtetések*

A nemzeti kisebbségekkel foglalkozó EBEÉ-dokumentumok új gondolkodásmódról tesznek tanúbizonyságot. Az ENSZ megközelítése szerint – már a szervezet korai szakaszában is – az egyén az elsődleges: tehát a kisebbségi csoport tagját mint egyént, s nem mint egy kisebbségi csoport tagját védelmezték. Az EBEÉ-folyamat új gondolkodásmódjára alapvetően az jellemző, hogy elfogadja a nemzeti kisebbség megjelölést, valamint azt, hogy a nemzeti kisebbségeket mind egyénileg, mind csoportosan védelmezni kell.

A Helsinki Záróokmány óta jelentős előrehaladás tapasztalható a kisebbségi ügyek fontosságának elismerése terén. Az EBEÉ-folyamat elemzése két időszakra bontható: az egyik az 1975 és 1989 közötti hidegháborús időszak, a másik pedig az 1990–1994. évek (az „új, pluralista Európa”) időszaka.

Az EBEÉ-folyamat során hozott intézkedések jól tükrözik a nemzeti kisebbségek ügyéhez való hozzáállás változásait.

A „nemzeti kisebbségek” kifejezés az EBEÉ-dokumentumok folytonosan visszatérő eleme. Ez tanúsítja a téma iránti kitün-



tetett figyelmet. A nemzeti kisebbségeket nem mossák és nem keverik össze a kisebbségi csoportok úgynevezett új hullámmal. Bár a nemzeti kisebbség fogalmát az EBEÉ keretében sem sikerült mindmáig kielégítően meghatározni, vitathatatlanul nagy erőfeszítéseket tettek e fogalom elfogadható meghatározására (legutóbb a nemzeti kisebbségekről 1993-ban tartott varsói szeminárium keretében). Az EBEÉ-folyamat elemzése után már világosabban láthatjuk, hogy melyek azok a csoportok, amelyek ugyan nem tartoznak a nemzeti kisebbségek körébe, de számukra is lehetséges bizonyos speciális jogok biztosítása.

Az EBEÉ-folyamat első szakaszában a nemzeti kisebbségek jogait elsősorban egyéni jogoknak tekintették. A koppenhágai konferencián (1990) visszatért az Egyezségokmány 27. cikkelyének terminológiája: „olyan személyek, akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak”. Kétségtelen, hogy az EBEÉ-folyamat mindkét időszakában a nemzeti kisebbségek jogait – még ha esetenként némi hangsúlyeltolódással is – kollektív és egyéni jogoknak értelmezték. Az egyén kisebbségi jogait egyaránt gyakorolhatja azon a csoporton belül és kívül, amelyhez tartozik. „A nemzeti kisebbséghez tartozás egyéni választás kérdése” (az 1990. évi koppenhágai konferencia dokumentuma, 32.4. bekezdés).

Az EBEÉ-folyamat nemzeti kisebbség fogalma emlékeztet az I. világháború végén általánosan elfogadott, immár történelminek tekinthető meghatározásra. Ez elismerte a jogait azoknak az azonos területen élő, nem domináns helyzetben lévő, a többi lakostól eltérő csoportoknak, akik saját identitással rendelkeztek. Ezt az identitást védelmezni kell. Ezzel összefüggésben a következő kijelentés biztató előrehaladásra utal: „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van maguk között akadályoztatás nélküli kapcsolatot létesíteni és fenntartani saját országukban éppúgy, mint a határokon túl más országok polgáraival, akikkel közös az etnikai vagy nemzeti eredetük, kul-

turális örökségük vagy vallásos hitük” (koppenhágai dokumentum).<sup>26</sup>

Az az állásfoglalás, hogy a hatóságoknak aktív szerepet kell játszaniuk az említett identitás védelmezésében és továbbfejlesztésében, szintén új távlatot nyit.

Mindazok a jogok, amelyeket az EBEÉ-folyamat során a nemzeti kisebbségeknek garantálnak, közvetlen módon kapcsolódnak az európai biztonság és együttműködés legégetőbb kérdéseihez: a biztonsághoz, az önrendelkezéshez, a területi sérthetetlenséghez, a politikai részvételhez, a jogállamisághoz, s az emberi jogok védelméhez.

Az innovatív eljárások önmagukban semmilyen biztosítékot nem nyújtanak arra, hogy a nemzetközi akciók ezentúl hatékonyabbak lesznek. A nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásával kapcsolatban tanúsított vonakodás arra utal, hogy „a kormányok fő figyelme túl gyakran irányul azokra a potenciális elszakadási vagy felforgató törekvésekre, amelyek – véleményük szerint – egy túl hatékony kisebbségi jogérvényesítésből következhetnek”.<sup>27</sup> Az EBEÉ-folyamat gyakorlata arra tanít, hogy a kormányok mindig hajlamosak annak feltételezésére, miszerint a nemzeti kisebbségek meghatározása – mely bizonyos csoportok számára megkülönböztetett, preferenciális bánásmódot biztosítana – felerősítené az elszakadási törekvéseket, és fenyegetné az adott ország nemzeti egységét, politikai függetlenségét és területi integritását.<sup>28</sup>

A nemzeti kisebbség fogalmi meghatározása iránti ellenérzést bizonyítja az is, hogy a vonatkozó eljárásokba éppen az érdekelt kisebbségeknek nincs mindig betekintésük, vagy ha

<sup>26</sup> Bloed, A.: i. m. 94. o.

<sup>27</sup> Helgesen, J.: i. m. 76. o.

<sup>28</sup> Lásd: AS/Jur (43), i. m. 9., 19. o.



születik is valamilyen döntés ezzel kapcsolatban, az politikai szinten többnyire elakad.

A főbiztosi intézmény létesítése szintén biztató lépésnek tekinthető, különösen ami a konfliktusoknak már kezdeti fázisban történő megelőzését illeti. A Főbiztos intézményének legnagyobb jelentősége azonban abban áll, hogy közreműködésével elősegíti a nemzeti kisebbségek jobb megértését, valamint azt, hogy a nemzetközi közösség akkor is reagáljon a kisebbségek igényeire, ha éppen nincs semmilyen konfliktushelyzet.

A különböző EBEÉ-dokumentumokkal kapcsolatban jelentős korlát, hogy egyiküknek sincs jogilag kötelező ereje. „Ez az észrevétel azonban nem azt jelenti, hogy az EBEÉ-dokumentumok nem kötelező érvényűek. Hiszen e dokumentumok kötelező érvényét eddig még komolyan senki sem vonta kétségbe.”<sup>29</sup> Az a tény, hogy ezek a dokumentumok jogilag nem kötelező erejűek, még nem befolyásolta azok politikai tekintélyét.

Nem kívánok bonyolult vitába bocsátkozni a jogilag kötelező és nem kötelező egyezményekről, mivel ennek igen csekély gyakorlati következménye van az államoktól várható konkrét eredmények tekintetében. Azonban hangsúlyozni kell, hogy az EBEÉ dokumentumai a nemzeti kisebbségek jogvédelme ügyében egyfajta konszenzust tükröznek és egyben bizonyítják a kisebbségi jogok konstruktív megoldását kereső munkálatok előrehaladását.

A nemzeti kisebbségekkel foglalkozó EBEÉ-dokumentumok látványos sikert arattak a nemzetközi kapcsolatok területén. Az EBEÉ nagy figyelmet szentelt az európai biztonság és együttműködés terén (ami legfőbb munkaterülete) a nemzeti kisebbségek problémakörének. Ez különösen az európai államok számára jelent segítséget akkor, amikor alkotmányaikban egyes

<sup>29</sup> Bloed, A.: i. m. 22. o.

csoportokat akarnak meghatározni, vagy amikor kétoldalú vagy korlátozottan többoldalú szerződéseket kívánnak kötni.

A nemzeti kisebbségek fogalmának tisztázását az Európa Tanács és az ENSZ ilyen irányú munkálataival összehangolva kell folytatni. Ez tűnik az egyetlen lehetőségnek arra (s ezt javasolta a nemzeti kisebbségekről 1993-ban tartott varsói szeminárium is), hogy ez ügyben konkrét eredményt lehessen elérni.



## *A kisebbségfogalom kérdése az Európa Tanácsban*

Az Európa Tanács megalakulásától kezdve mindmáig komoly figyelmet szentelt az európai kisebbségek problémáinak. A kisebbségi kérdés terén kifejtett munkásságában több szakaszt különböztethetünk meg.

1949-ben a Tanácskozó Gyűlés Jogi és Államigazgatási Ügyek Bizottsága egyhangúan elismerte a kisebbségi kérdés fontosságát. E Bizottság azonban csak 1956 után kezdte meg tényleges munkáját, miután a Gyűlés egy emlékeztetőben hívta fel a figyelmet arra, hogy a kisebbségi jogok pontosabb meghatározása alapvető fontosságú feladat.<sup>1</sup>

### *Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (1950)*

A nemzeti kisebbség kifejezés először az Egyezmény 14. cikkelyében, az emberi jogok védelmével összefüggésben fordul elő. Mégpedig oly módon, hogy a minden egyén számára elismert emberi jogokat (a gondolat, a lelkiismeret, a vallás, a szó-  
lás, valamint a békés célú gyülekezés szabadságát) a nemzeti

<sup>1</sup> Lásd: AS/Jur (43), i. m. 4-5. o.

kisebbségekre több kitételrel is kiterjeszti. A 14. cikkely kimondja: „a jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés – például nem, faj, bőrszín, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerint vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés – nélkül kell biztosítani.”

Valójában a nemzeti kisebbségek védelme terén ez idáig ez az egyetlen kötelező érvényű nemzetközi szabályozás. A 25. cikkely a kisebbségek jogait mint „egyének csoportjának” a jogait ismeri el, mely csoport petíciót nyújthat be az Emberi Jogok Európai Bizottságának.

Az Európa Tanács e kérdésben tett első lépése sok hasonlóságot mutat az ENSZ megközelítésével. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához hasonlóan az Egyezmény sem tartalmaz külön intézkedéseket a kisebbségekkel kapcsolatban, viszont az Egyezmény – szemben a Nyilatkozattal – használja a „kisebbség” kifejezést. Ebből is kiderül, hogy a nemzeti kisebbségek fogalmáról nem alakult ki egyértelmű és világos elképzelés. Az Egyezmény tehát szerkezetileg nem a kollektív jogokra, hanem az egyéni jogokra épül: nem a kisebbségekre összpontosítja figyelmét. A kisebbségeket „egyének csoportjaként” fogja fel, mely egyéneknek joguk van érvényesíteni mindazt, amit az Egyezmény kinyilvánít. Még ha egyes jogokat csoportosan is lehet gyakorolni, az Egyezmény ezek kollektív gyakorlását külön nem garantálja.

A nemzeti kisebbség fogalma ebben az Egyezményben sem egyértelmű. Nem teszi világosabbá, nem finomítja az identitás fogalmát, amelyben fontos helyet kell hogy kapjon a népcsoport „közös” történelmi múltja úgy is, mint védelemre szoruló érték. Szerencsésebb lett volna, ha a 14. cikkelyben a nemzeti kisebbség helyett a kulturális kisebbség kifejezést használták volna. Tulajdonképpen az úgynevezett kulturális jogokat kellett



volna kiegészíteni megerősítő intézkedésekkel, amelyek biztosítanák, hogy a kisebbségek ápolhassák és fejleszthessék kulturális életüket, annak minden sajátosságával együtt.

Mindemellett az Egyezmény két szempontból is jelentős: egyrészt a védelmezett jogok köre szempontjából, másrészt egy mechanizmust hozott létre a feltételezett jogsértések kivizsgálására és az Egyezményben rögzített kötelezettségek tiszteletben tartására. A „védelmi mechanizmus” (25. cikkely) tekintetében a szerződő felek kinyilvánították: *„joga van az egyének egy csoportjának is azt állítani, hogy az emberi jogok megsértésének áldozata.”* E nyilatkozatot a szakértők alkalmasnak tartották arra, hogy az Egyezményben elismert emberi jogok tiszteletben tartásának egyfajta kollektív garanciáját biztosítsa.

Az Egyezmény megszövegezése óta a szakértőket erősen foglalkoztatta egy további cikkely, vagy egy kiegészítő jegyzőkönyv megfogalmazásának a lehetősége. Itt azonban csak azokra a javaslatokra utalok, amelyek szorosabb összefüggésben állnak a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásával.

Mit is jelent tehát a nemzeti kisebbség fogalma az Egyezmény szerint? A kérdésre a 285. számú ajánlás (1961) adta meg a választ. Felkérték a Miniszterek Tanácsát, intézkedjék, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét kiegészítő jegyzőkönyvbe illesszenek be egy, a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről szóló cikkelyt. E cikkely szövege a következő: *„Azoktól a személyektől, akik egy nemzeti kisebbséghez tartoznak, nem lehet megtagadni a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együtt, s a közrenddel összeférő módon ápolhassák saját kultúrájukat, használhassák saját nyelvüket, létrehozassák saját iskoláikat és az általuk választott nyelven részesüljenek oktatásban, továbbá, hogy megvallhassák, s gyakorolhassák saját vallásukat.”*<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Doc. 1299, 26 April 1961. Lásd: AS/Jur (43), i. m. 5. o. 10. jegyzet.

A Parlamenti Közgyűlés 285. számú ajánlása olyan nem-domináns csoportként írta le a nemzeti kisebbségeket, akik tudatában vannak annak, hogy nemzeti kisebbséghez tartoznak. E tudatosság a csoportidentitáson alapul. De ezt a szöveget, amely „kollektív jogokat” biztosított a csoport tagjainak, egyetlen jegyzőkönyvben sem rögzítették.

A hatvanas évek elején, amikor a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak kérdése felvetődött, volt egy általános meggyőződés, amely alapvetően gátolta a csoportos jogok „hivatalos” elismerését, nevezetesen: az emberi jogok védelméről szóló európai Egyezmény csak az egyéni jogokra terjed ki, mivel ezek a jogok magától értetődően a kollektív jogok tárgyát is képezik. Ezt a meggyőződést két további megfontolás is erősítette: (1) a szakértői bizottság negatív véleménye, amely az Egyezmény célkitűzésének értelmezése során nem látta szükségesnek, hogy azt egy jegyzőkönyvvel egészítsék ki. Hivatalosan az egész ügy elnapolása mellett döntöttek. (2) Az 1959 áprilisában a Közgyűlés elé terjesztett „Struye-jelentés”<sup>3</sup> hatása, amelynek megállapítása szerint a kisebbségek helyzete Nyugat-Európában kielégítő.

Végül hangsúlyozni szeretném, hogy az Egyezmény számos jelentős rendelkezést tartalmaz a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából. A 14. cikkely például még olyan diszkrimináció-ellenes záradékot is tartalmaz, amely kimondja, hogy az Egyezményben elismert jogokat és szabadságokat minden megkülönböztetés nélkül kell biztosítani a nemzeti kisebbség tagjai számára is.

<sup>3</sup> Doc. 1002, 30 April 1959. Lásd: AS/Jur (43), i. m. 5. o.



## *Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségekről az 1970-es és 1980-as években*

Politikai természetű okok játszottak közre abban, hogy lelassultak az Egyezményhez csatolandó, s a nemzeti kisebbségek védelméről speciális intézkedéseket hozó kiegészítő jegyzőkönyv munkálatai, amelyekkel egyébként megoldhatták vagy legalábbis alaposan tisztázhatták volna a kollektív jogok kényes kérdését. E két évtizedben semmilyen külön ajánlás vagy nyilatkozat nem született a nemzeti kisebbségek ügyében. A kisebbségi kérdést egyre „pragmatikusabban” közelítették meg. A szakértői bizottság 1973-ban arra a következtetésre jutott, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyvre jogi szempontból nincs szükség.<sup>4</sup>

Az 1970-es évek közepén az Európa Tanács figyelmét a kulturális szempontra összpontosította. A Tanács több testülete is foglalkozott az európai nyelvek helyzetével, amely továbbra is a kisebbségi követelések egyik legérzékenyebb pontja. Kétségtelen, hogy a nyelvi kisebbségek jogainak kérdését tárgyalni kellene a kollektív jogok keretében.

A Parlamenti Közgyűlés 814. számú ajánlása „a modern nyelvekről Európában” (1977) alapelveként szögezte le, hogy a nyelvi és kulturális jogokat is védelmezni kell, mivel a kulturális sokféleség pótolhatatlan értéket képvisel. „A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája” (melyet csak 1992-ben hagytak jóvá, mint erre a későbbiekben még visszatérek) újra megerősítette a népek azon jogát, hogy saját regionális vagy kisebbségi nyelvüket használhassák mind a magánéletüket, mind a társadalmi életüket érintő ügyekben.

<sup>4</sup> The Council of Europe and Minorities (Az Európa Tanács és a kisebbségek). CoEMIN, 1994. szeptember. 25. o.; lásd még: Doc. DH/Exo (73), 1973. november 9.

A dokumentumnak két, az Európai Közösség Európa Parlamentjének keretében készült jelentése szolgált alapul, amelyek a nemzeti kisebbségek, a kisebbségi nyelvek és kultúrák kérdéseivel foglalkoztak. Az ajánlások és a határozatok ezeken alapultak. Az első az „Arfé-jelentés – 1981” néven közismert. Ennek célja a Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Chartájának, valamint az Etnikai Kisebbségek Jogai Chartájának a megfogalmazása volt.<sup>5</sup> A második, amely a „Stauffenberg-jelentés – 1988” néven vált ismertté,<sup>6</sup> az Európai Közösség tagállamaiban élő etnikai kisebbségek jogainak megfogalmazását célozta. Jóllehet e két jelentés szigorúan véve nem kapcsolódik az Európa Tanácshoz, idézésük a szöveg mögött meghúzódó filozófiai megfontolások miatt mégis fontos. Fő gondolatuk az, hogy Európa egységének a pusztán piaci egységnél jóval többet kell jelentenie, és ez csak akkor lehetséges, ha tiszteletben tartják azt a kulturális pluralizmust, amely Európa gazdagságának forrása és kifejeződése. Ez az egyszerűnek hangzó megállapítás azonban nagyon fontos elvi alapul szolgált a kisebbségi jogok megfelelő jogi szabályozásához az 1990-es években.

Stauffenberg kizárólag objektív ismérvekre támaszkodva megkísérelte a nemzeti kisebbségek fogalmának meghatározá-

<sup>5</sup> Report on a Community Charter of regional languages and cultures and a Charter of the rights of ethnic minorities (1981). Rapporteur: G. Arfé. [Jelentés a Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Chartájáról, valamint az Etnikai Kisebbségek Jogai Chartájáról (1981). Előterjesztő: G. Arfé]. Doc. PE, 1981/965.

<sup>6</sup> Draft report on a Charter establishing the rights of ethnic groups living in member states of the European Community. Part A: Proposal for a resolution. Rapporteur: F.L. Stauffenberg, 17 March, 1988 (Jelentéstervezet az Európai Közösség tagállamaiban élő etnikai csoportok jogainak Chartájáról. A. rész: Határozati javaslat. Előterjesztő: F.L. Stauffenberg. 1988. március 17.). PE 121.212. Lásd még: AS/Jur (43), i. m. 6. o.



sát, s fogalmi szinten olyan új elemeket vezetett be, mint a *generáció* vagy a *terület*. A jogokat olyan egyénekből álló csoportok vagy kisebbségek élvezhetik, amelyek jelenléte valamely (EK) tagállam területén több nemzedékre visszatekintve is egyértelmű. Ezek tagjai az adott állam népességének többi részétől etnikai, vallási és/vagy nyelvi szempontból egyaránt különböznek, speciális kulturális identitásuk van és az adott államon belül demográfiai értelemben is kisebbséget alkotnak. A Stauffenberg-jelentés definíciós javaslatot tesz „az etnikai csoport tagjai” és az „etnikai régió” kifejezésekre is. Az első azokra a személyekre vonatkozik, akik mindaddig egy etnikai csoport tagjai közé kívánnak tartozni, míg másként nem határoznak. A második pedig azokra a meghatározott területekre és szóróványtelepülésekre, ahol az etnikai csoportok már hosszú ideje élnek.

### ***Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségekről az 1990-es években***

*Az 1134. számú ajánlás (1990)*

1990 tavaszán-nyarán Európában drámai változások mentek végbe és ennek nyomán a nemzeti kisebbségek védelme rendkívül égető kérdéssé vált. Az államok vezetői és a szakértők egyaránt úgy gondolták, hogy béke és jólét csak úgy lehetséges Európában, ha megtalálják a módját annak, hogy a különböző etnikai, nyelvi és vallási közösségek békésen élhessenek együtt a közös határokon belül. E meggyőződésből kiindulva fogadta el az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az úgynevezett 1134. számú ajánlást „a kisebbségek jogairól”, amely rendkívül fontos állásfoglalásnak tekinthető, kivált azért, mert jelentős hatást gyakorolt az Európa Tanács más munkaanyagaira is.

Az ajánlás kiemeli, hogy „a kisebbségek és a hozzájuk tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása lényeges tényező a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megőrzésében” (4. cikkely).

A kisebbségek különböző fajtái közötti különbségtétel fontosságát már az 1. cikkely hangsúlyozza: „Sokféle kisebbség él Európában. Vannak bizonyos ismertetőjegyeik, amelyek lehetnek etnikai, nyelvi, vallási vagy más természetűek, s amelyek őket egy adott területen vagy országban a többségtől megkülönböztetik.”

Bár a nemzeti kisebbségek definíciója nem kap különösebb hangsúlyt, az Ajánlás 11. cikkelyéből könnyen levezethető: „Nemzeti kisebbségek – azaz egy adott állam területén élő, különálló vagy jól megkülönböztethető csoportok, melynek tagjai az adott állam polgárai, de bizonyos vallási, nyelvi, kulturális vagy más ismérvek megkülönböztetik őket az állam népességének többségétől.” A számukra biztosított jogok egyben kollektív jogok is: „a nemzeti kisebbségeknek rendelkezniük kell azzal a joggal, hogy őket mint nemzeti kisebbségeket ismerje el az az állam, amelyben élnek.” A nemzeti kisebbségeket tehát az adott állam polgárainak tekintik (11. cikkely).

Vannak tehát csoportos (kollektív) jogok és vannak egyéni jogok.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos általános alapelvek a kisebbségeknek „megengedik, hogy szabad és akadálytalan érintkezést tartsanak fenn más államok polgáraival, akikkel közös a származásuk vagy örökségük, anélkül azonban, hogy ezáltal az államok területi elvét megsértenék” (10. cikkely, iv).

Az 1134. számú ajánlás végül javasolja a Miniszterek Bizottságának, hogy fogalmazzon meg egy kiegészítő jegyzőkönyvet az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, vagy tartsanak egy



külön Európa tanácsi összejevetelt a kisebbségek jogai védelmének témakörében (17. cikkely).

Az Ajánlásban rögzített elvek már azt az új megközelítést tükrözik, amely az 1990-es események kapcsán alakult ki az Európa Tanács kisebbségvédelmi tevékenységében. „Az Ajánlás nem tartalmazza a kisebbségi jogok teljes felsorolását, inkább csak a lehetséges eszközök tartalmi és strukturális vonatkozásainak felderítését szolgálja.”<sup>7</sup>

Az emberi jogok területén az Európa Tanács a legtekintélyesebb európai szervezet (amely Kelet- és Közép-Európa minden országát tagjai sorába fogadta). Ez a tény nagymértékben járult hozzá ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek gyakorlati elismeretése és védelmezése terén sok jó eredményt sikerült elérni.

Az Ajánlás pragmatikus megközelítése hangsúlyozza, hogy ezeknek az elveknek nem szabad papíron maradniuk, hanem fokozatosan be kell építeni őket az egyes államok nemzeti jogrendszerébe.

### *A Velencei Bizottság*

A Velencei Bizottság néven is ismert Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Révén, az Európa Tanács konzultatív testülete, tagsága több ország szakértőiből áll. E Bizottság kidolgozott egy „európai kisebbségvédelmi egyezménytervezetet”, amelyet 1991. február 8-án fogadott el, majd a Miniszterek Bizottsága elé terjesztett.<sup>8</sup>

A tervezetben a „nemzeti kisebbség” kifejezés nem fordul elő. Második cikkelyében a kisebbség fogalmát a következőképpen határozza meg: „olyan csoport, amely számban kisebb,

<sup>7</sup> The Council of Europe ..., i. m. 41. o.

<sup>8</sup> Lásd: uo. 5. fejezet, 36–39. o.

mint azon állam népességének fennmaradó része, amelynek tagjai, bár az adott állam polgárai, olyan etnikai, vallási vagy nyelvi ismérvekkel rendelkeznek, amelyek különböznek a népesség többségétől, és az az akarat vezérli őket, hogy megvédelmezzék kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelveiket.”

Ez a meghatározás, amelyet akár a nemzeti kisebbségekre is alkalmazni lehetne, csak igen szerény mértékben ismeri el a kollektív jogokat, s az egyéni jogokat tekinti elsődlegesnek. A kisebbségi jogok általában a kisebbségekhez tartozó személyek javát szolgálják, a kisebbségek pedig egy sajátos életstílus és identitás letéteményesei, akiket védelmezni kell az asszimilációs törekvésekkel, valamint a határokkal való manipulálással szemben, továbbá teljes részvételi jogot kell hogy élvezzenek a közéletben (9. cikkely).

A Bizottság elkerülte a „nemzeti kisebbség” kifejezés használatát, amely egyébként mindig szerepelt az Európa Tanács dokumentumaiban, s a nemzeti kisebbség helyett a Bizottság tagjai számára is jóval elfogadhatóbb egyéni jogok politikai kérdéseivel foglalkozott. A „nemzeti kisebbség” kifejezés elhagyása továbbá a kollektív jogok meghatározásával kapcsolatos húzódozás arra vezethető vissza, hogy a Bizottság tagjai konszenzusra, valamiféle megoldásra törekedtek. Az egyezménytervezet ennek ellenére nagy figyelmet érdemel, mivel megkísérli összebékíteni a kisebbségvédelmet az államok területi integritása, szuverenitása és politikai függetlensége megőrzésével, s arra is kísérletet tesz, hogy bevezessen egy, a kisebbségek jogait garantáló mechanizmust.

A tervezetet gyakran olyan munkaanyagként emlegetik, amely jelentős előkészítő munkát végzett az Európa Tanácsnak a kisebbségi jogokkal kapcsolatos más ügyei és munkálatai számára.



## *Az osztrák jegyzőkönyvtervezet*

Ez a dokumentum azért fontos, mert „fogalmi köre potenciálisan szélesebb, mint a kisebbségekkel foglalkozó hasonló dokumentumszövegeké, amennyiben e tervezet „etnikai csoportokra” vonatkozik, míg az Európa Tanács keretében készült hasonló dokumentumok rendszerint nemzeti kisebbségekről beszélnek”.<sup>9</sup>

Az Európa Tanács dokumentumai sorában ez az első, amelyben sem a kisebbség, sem a nemzeti kisebbség kifejezés nem fordul elő.

Az etnikai csoportok fogalmi meghatározása a kisebbség meghatározását idézi fel, a tervezet szerint ugyanis az etnikai csoport „egy állam polgárainak olyan csoportja, akik (a) hagyományosan az adott állam lakói; (b) akiknek száma kisebb, mint az adott állam vagy az állam egyik régiója népességének többi része; (c) akiknek etnikai vagy nyelvi sajátosságai különböznek a népesség többi részétől; (d) akiknek saját kulturális identitásuk van” (1. bekezdés). A 3. cikkely megállapítja, hogy a jegyzőkönyvtervezetben rögzített valamennyi jogot mind egyénileg, mind a csoport más tagjaival közösen lehet gyakorolni. A kollektív jogok esetében azt az engedményt teszi, hogy egy adott csoport képviselőket választhat, s ezekkel képviseltetheti magát a köztestületekben (3. bekezdés).

A kisebbség kifejezést ugyan a tervezet elkerülte, de maga a fogalom változatlan maradt. Az osztrák jegyzőkönyvtervezet azzal a gondolattal ért egyet, miszerint a „nemzeti kisebbség” vagy „etnikai kisebbség” kifejezések használatának elkerülésével elősegíthetjük a kisebbségi jogok politikai elismerésének ügyét.

<sup>9</sup> Lásd: uo. 26–27. o.

*A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*  
(1992. november 5.)

E Charta kizárólag kulturális célok megvalósítása érdekében jött létre. Célja a regionális vagy kisebbségi nyelvek ápolása, védelme és fejlődési lehetőségeinek biztosítása. A Chartában foglaltak nem csupán a negatív diszkrimináció tiltásán, hanem a jogegyenlőség elvén is alapulnak: e nyelvek szabadon használhatók a társadalmi élet (oktatás, képzés, tömegkommunikáció) és az állami-közigazgatási (és gazdasági, valamint igazságszolgáltatási) szféra minden területén.

Bár a Charta önmagában nem tekinthető a kisebbségi jogok érvényesítése egyik hatékony eszközének, a kisebbségi nyelveket beszélők érdekeit vitathatatlanul szolgálja. Ebből a szempontból, a Charta elismer egy kollektív jogot, nevezetesen a nyelvhasználat jogát. Az e téren elismert egyenlőség komoly előrelépést jelent más kollektív jogok elismerése felé. Sajnálatos, hogy sok olyan ország, ahol nagy létszámú kisebbségi csoportok élnek, mindmáig nem csatlakozott ehhez az egyezményhez.<sup>10</sup>

*Az 1177. számú ajánlás „a kisebbségek jogairól” (1992)*

Az 1177. számú ajánlás a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak fogalmi tisztázásához kívánt hozzájárulni. Az 1. és 2. cikkelye megállapítja: „A történelem az európai kontinens arculatát népek mozaikjává formálta át ... e népek oly módon keveredtek és fedték át egymást területileg, hogy földrajzi határaik pontos és egyértelmű meghatározása immár lehetetlen. Ezt a két világháború után kialakított új nemzeti határokkal sem sikerült elérni. S ez a jövőben sem lesz lehetséges, bármilyen

<sup>10</sup> Lásd: uo. 4. fejezet, 31–35. o.



formában törekedjenek is a határok átrendezésére.” A 3. cikkely azt hangsúlyozza, hogy „egy demokratikus államban nem lehetnek másodrendű állampolgárok; az állampolgárság mindenki számára ugyanazt jelenti”.

A dokumentum pragmatikus megközelítési módjával és hangvételével elérte célját: a kormányok figyelembe veszik a kisebbségi jogok érvényesülését gátló tényezők leküzdésében.

Ugyanez az ajánlás – miközben észrevételezi, hogy mostanában sok az elvi nyilatkozat, amely a kisebbségek elismerése mellett foglal állást – sürgős szükségét érzi olyan nemzetközi döntések és kötelezettségvállalások meghozatalának, amelyek az adott térségekben gyorsan megvalósíthatók (6. és 8. cikkely).

*Milyen nemzetiségek? – Milyen jogok?*

*A Politikai Ügyek Bizottságának véleménye*

*(A 6749. számú dokumentum)*

A Politikai Ügyek Bizottsága véleményének<sup>11</sup> előterjesztője nagyon világosan kifejti a nemzeti kisebbségek definíciójának célját. Leírja, hogy a kisebbségek sokfélesége miatt egy-egy dokumentum vagy jegyzőkönyv megfogalmazása során mindig azt kell szem előtt tartani, hogy éppen milyen kisebbségről van szó. Nem minden kisebbség nemzeti. Napjainkban a kisebbségek is más és más típusú nehézségekkel kerülnek szembe. Például „a Romániában élő magyarok nemzeti kisebbséget alkotnak és problémáik a bulgáriai törökökéhez hasonlóak. De e csoportok semmiben sem hasonlítanak az Egyesült Királyság területén élő hindu kisebbséghez vagy az európai iszlám kisebbséghez ... Bár a mohamedánok és a cigányok nyilvánvalóan

<sup>11</sup> Doc. 6749, prov. 26 January, 1993.

kisebbséget alkotnak Európa számos országában, egyikük sem tekinthető nemzeti kisebbségnek.”

Ebből is az a tanulság, hogy a nemzeti kisebbségek meghatározása nagyon fontos, mert csak ennek birtokában lehet elkerülni a kisebbségi problémák kezelésének a fogalmi zavarokból adódó nehézségeit. A fenti magyarázat pedig hozzásegít a nemzeti kisebbségek identitásának mélyebb megértéséhez.

*Az 1201. számú ajánlás (1993. február 1.)  
(Kiegészítő jegyzőkönyvtervezet)*

„Az 1201. számú ajánlásban (1993)<sup>12</sup> az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése azt javasolta, hogy a Miniszterek Bizottsága fogadjon el egy kiegészítő jegyzőkönyvet az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, amely az Egyezmény Ajánlásához csatolt Jegyzőkönyv szövegét alapul véve, azt tovább értelmezné.”<sup>13</sup> A jegyzőkönyvtervezet „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” szóló kiegészítésként szolgál. A tervezet a jogokat egyéni jogokként értelmezi, amelyek, amikor úgy helyénvaló, kollektívan is gyakorolhatók (4. bekezdés). „Ha kollektív jogokként határoztuk volna meg őket, az leküzdhetetlen nehézségeket támasztott volna a ,nemzeti kisebbségek’ jogi személyként történő elismerése terén. ... A jegyzőkönyv melletti döntés ... egyben azt is jelentette, hogy rendeznünk kellett ... a régi vitát a nemzeti kisebbségek egyéni, illetve az ezekkel szembeállított kollektív jogairól.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> A szövegtervezet az 1201. számú ajánláshoz (1993) kapcsolódik és a *National Minorities and Their Members* (Nemzeti kisebbségek és azok tagjai) részre vonatkozik.

<sup>13</sup> The Council of Europe ..., i. m. 27. o.

<sup>14</sup> Doc. 6742, 1993. január 19. 4. o.



A nemzeti kisebbség meghatározása egy adott államban élő olyan személyekre vonatkozik, akik (a) állampolgárok; (b) tartós kapcsolatban állnak az adott állammal; (c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jegyeket mutatnak; (d) jelenlétük eléggé reprezentatív, bár lélekszámban az állam többi lakosaihoz viszonyítva kisebbségben vannak; (e) belső késztetést éreznek arra, hogy megőrizték közös identitásukat (hagyományok, vallás, nyelv) (1a–e cikkely).

A fentiekkel kapcsolatban fontos megjegyezni: *míg az osztrák jegyzőkönyvtervezet az „etnikai csoport” kifejezést használja, a Közgyűlés jegyzőkönyvtervezete a „nemzeti kisebbség” kifejezést tartja alkalmasabbnak.* A Közgyűlés nagyobb érdeklődést mutatott azok identitásának világosabb értelmezése iránt, akikre a jogok ténylegesen vonatkoznak. Az etnikai csoportok és a nemzeti kisebbségek közötti különbség különösen a jogok konkrét alkalmazása szempontjából fontos.

*A tagállamok állam- és kormányfőinek  
csúcstalálkozója  
(Bécs, 1993. október 8–9.)*

Az Európa Tanács kísérletet tett egy olyan mechanizmus bevezetésére, amely garantálja a kisebbségek jogait. A tagállamok állam- és kormányfőinek bécsi csúcstalálkozója (1993 októberében) úgy határozott, hogy „politikai és jogi kötelezettséget vállal az európai nemzeti kisebbségek védelmére, és felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy dolgozza ki a megfelelő jogi eszközöket”.<sup>15</sup> A Miniszterek Bizottsága pedig azzal bízta meg „A Nemzeti Kisebbségek Védelmére Alakult Ad Hoc Bizottságot”

<sup>15</sup> The Vienna Summit Document (A Bécsi Csúcstalálkozó dokumentuma). Lásd: The Council of Europe ..., i. m. 3–4., 14–15. o.

(angol nyelvű rövidítése: CAHMIN), hogy 1994. júniusáig készítsen egy „keretegyezmény-tervezetet”, és még 1994. december 31. előtt kezdje meg a kiegészítő jegyzőkönyv fogalmazási munkálatait.<sup>16</sup>

Konkrét lépésként az Európa Tanács több kísérleti projektet indított el, amelyek célja az volt, hogy kulturális rendezvények formájában erősítsék a különböző közösségek és kisebbségek közötti bizalmat.

*A CAHMIN-jelentés és a Keretegyezmény  
a Nemzeti Kisebbségek Védelméről*

A CAHMIN munkája nyomán megszületett „Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről” című dokumentumot 1994. november 10-én fogadták el (azzal, hogy azt a Parlamenti Közgyűlés 1995. évi ülésszakának februárban kezdődő első szakaszában lehet majd aláírni).

A CAHMIN munkaközi jelentése (Doc. 7109, 1994. június 21.) megállapítja: „a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásával kapcsolatban a Bizottság már jelezte, hogy Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményéhez csatolandó Jegyzőkönyvtervezet megfogalmazásához ilyen meghatározásra nincs szükség, mivel a Jegyzőkönyv tartalmazni fogja mind az egyéni, mind az egyetemes jogokat ... A Bizottság abban egyezett meg, hogy pragmatikus módszert alkalmaz, vagyis anélkül kezdi meg előkészítő munkáját, hogy a meghatározásról előzetes vitát folytatna.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Doc. 7109, 1994. június 21., Interim Activity Report I, Terms of Reference of CAHMIN (I. munkaközi jelentés a CAHMIN feladatainak állásáról), 1–2. sz.

<sup>17</sup> Uo. 7. bekezdés.



A Bizottság azért változtatta meg korábbi eltökélt szándékát, hogy meghatározást dolgozzon ki, mert ez ideig még egyetlen olyan meghatározás sem született, amely minden tagállam számára elfogadható lett volna. A tagállamoknak a nemzeti kisebbségek kérdésében elfoglalt eltérő álláspontja gyakorlatilag lehetetlenné teszi a nemzeti kisebbségek olyan definícióját, amelyet mindenki elfogadna.

A Bizottság egyetértett abban, hogy csak olyan feltételeket ad meg, amelyek teljesítése az államok részéről vállalható. A tervezett intézkedések nem automatikusan lépnek életbe, az érintett államok a megvalósítás során figyelembe veszik sajátos körülményeiket.<sup>18</sup>

A Preambulum ismerteti a Keretegyezmény tulajdonképpeni célját: „A nemzeti kisebbségek és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak hatékony védelme a törvényes kereteken belül, tiszteletben tartva az államok területi sérthetetlenségét és nemzeti szuverenitását.” Szól arról is, hogy „az európai történelem megrázkódtatásai azt bizonyítják, hogy a nemzeti kisebbségek védelme a stabilitás, a demokratikus biztonság és a béke szempontjából e kontinensen alapvetően fontos kérdés”.

A dokumentum azokra a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kötelezettségekre is emlékeztet, amelyeket az ENSZ, az EBEÉ, s különösen az 1990. június 29-i koppenhágai dokumentum rögzített.

A Keretegyezmény nehezen elért kompromisszum eredménye. Egyrészt ez is megismétli, hogy e jogokat egyéni jogokként kell értelmezni (a már jól ismert megfogalmazás: „valamilyen kisebbséghez tartozó személy”, itt ismét előfordul – 3. cikkely); másrészt viszont határozottan kimondja, hogy ezek identitását meg kell védelmezni az asszimiláció minden formá-

<sup>18</sup> Uo. 9. bekezdés.

jával szemben (5. cikkely). Az identitást – mint mindig – a vallás, a nyelv és a hagyományok, illetve a kulturális örökség (vagyis az etnicitás) sajátosságaival határozzák meg (5. cikkely).

Befejezésül még azt jegyezném meg, hogy burkolt formában ugyan, de lényegét tekintve jelen van az a nemzeti kisebbség-fogalom, amely már megfelel az 1993. évi 1201. számú ajánlás szellemének. A Keretegyezmény is megtartja a nemzeti kisebbségek sajátos jelentéstartalmát, s különbséget tesz a nemzeti és az etnikai kisebbség között.

### *Következtetések*

Az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos „munkásságát” – a Tanács 1949. évi megalakulásától kezdve – mindig bizonyos fokú pragmatizmus jellemezte. Dokumentumai is többnyire arra törekedtek, hogy jogi normákat szabjanak. Mivel a kisebbségfogalom összetettségéből adódó nehézségeket már a kezdet kezdetén felismerték, a „nemzeti kisebbség” kifejezést mindig megtartották, hogy ezzel is elkerüljék egyrészt a kisebbségek összemosását a többségi népességgel, másrészt a nemzeti és más kisebbségi csoportok összekeverésének a lehetőségét. Ezért az Európa Tanács hivatalos ajánlásai és dokumentumai minden esetben figyelmen kívül hagyják a „nemzetitől” eltérő kisebbségek kategóriáit, így a vendégmunkások, a politikai, gazdasági vagy társadalmi kisebbségek, vagy a szexuális kisebbségek kategóriáit.

„Az Európa Tanács munkájának átfogó jellege azt jelenti, hogy vállalja: minden kisebbségi kérdésre nagy gonddal igyekszik felelősségteljes és jól összehangolt választ adni, beleértve ebbe saját cselekvési struktúráinak lehetőségeit, valamint a de-



mokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság fejlesztése terén szerzett tapasztalatai hasznosítását is.”<sup>19</sup>

Szívesen idézem a bécsi dokumentum (az 1993. októberi Csúcstalálkozó) megállapítását: „alapvető küldetését tekintve az Európa Tanács különösen jó helyzetben van ahhoz, hogy hozzájáruljon a nemzeti kisebbségek problémájának rendezéséhez.”

Mindezek ellenére, az Európa Tanács erőfeszítései a nemzeti kisebbségek fogalmának definiálására sikertelenek maradtak a jól ismert politikai vonakodások miatt.

Az 1990-es évek eseményei után az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek (különösen az EBEÉ) között megindult együttműködés tekinthető annak az útnak, amelynek mentén még e különösen nehéz kérdéskörben is a lehető legjobb eredményt lehetne elérni.

A nemzetközi gyakorlatban a kisebbségi jogok egyéni jogok, a népek jogai azonban kollektív jogok. „Az Európa Tanács fejlődése abba az irányba halad, hogy a kisebbségeket is mindinkább mint alanyi jogokkal rendelkező entitásokat ismerje el ... és nagyon helyes lenne, ha az Európa Tanács központi szerepet vállalna abban, hogy az új felismerések kodifikált formában kerüljenek át a jog és a közösségi élet gyakorlatába.”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> The Council of Europe ..., i. m. 14. o.

<sup>20</sup> Uo. 19. o.





## *A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározási kísérletei*

### *Az ENSZ, az EBEÉ és az Európa Tanács dokumentumainak kölcsönhatása*

Az ENSZ, az EBEÉ és az Európa Tanács dokumentumainak elemzése azt mutatja, hogy mindezek a munkák, különböző érvelésekkel ugyan, de ugyanarra az eredményre jutottak: a nemzeti kisebbségek fogalmára nem sikerült egy minden fél számára elfogadható meghatározást találni. Sajnálatos, hogy a nemzeti kisebbségek és az etnikai kisebbségek fogalmának tisztázása körül igen heves, mondhatni megszállottan makacs viták bontakoztak ki a különböző nemzetközi szervezetekben anélkül, hogy kielégítő eredményre jutottak volna. Még a nemzetközi szervezetek legutóbbi dokumentumait áttekintve is illuzórikusnak tűnik, hogy belátható időn belül pozitív eredmény születnék.

Az ENSZ, az EBEÉ és az Európa Tanács tapasztalatai azt támasztják alá, hogy egy minden fél számára elfogadható, pontos definíció legfőbb nehézsége a kisebbség és az úgynevezett kisebbségi csoportok értelmezésében rejlik.

Mindhárom nemzetközi szervezet egyetért abban, hogy a kisebbségi csoportok a világon mindenütt, Európában pedig különösen igen nagy változatosságot mutatnak. Vannak olyanok, amelyek egy meghatározott körzetben telepedtek le; vannak, amelyek az adott állam területének egészén vagy a nagyobb részén szóróványosan élnek; vannak, amelyeknek tagjai megoszla-

nak a szomszédos államok között, s vannak vándorló (nomád) életmódot folytató csoportok. Így nem is lehetséges olyan meghatározást találni, amely magában foglalná a kisebbség fogalmának valamennyi jellemzőjét. Ezért a három nemzetközi szervezet azt a gyakorlatot követte, hogy *egyres objektív mutatók és néhány szubjektív mutató alapján próbálta a kisebbségeket meghatározni*. (Ilyen objektív mutatók voltak: a nyelv, az etnikai csoport, a vallás, a kultúra, az adott állam össznépsége felénél kisebb lélekszám, nem domináns helyzet, állampolgárság; a szubjektívak pl.: meg akarják őrizni kultúrájukat, hagyományait, vallásukat, nyelvüket; kissé tudományosabban: a kollektíva csoportként akarja folytatni életét.) Az előző fejezetekben idézett nemzetközi dokumentumokban használt „nemzeti kisebbség” és „etnikai kisebbség” kifejezések jelentése azt a felfogást tükrözi, hogy a kisebbség tagjainak egyúttal az adott ország állampolgárainak, illetve letelepedett lakosainak is kell lenniük. „Az állampolgárság mint megkötés nem egyértelmű, ha az a nemzeti vagy a kisebbség szóval, vagy a kettő kombinációjával kapcsolatos.” E téren a nemzetközi jogban még nem alakult ki végleges állásfoglalás.<sup>1</sup>

Az ismertetett objektív és szubjektív mutatók alapján mindhárom nemzetközi szervezet szerint meg kell adni a kisebbségi státust minden olyan csoportnak, amely erre igényt tart.

A többi kategória más ismérveken nyugszik: a külföldi állampolgárságú lakosokat, bevándorlókat, vendégmunkásokat, a gazdasági kisebbségeket, szexuális kisebbségeket, az elnyomott többségeket, az uralkodó kisebbségeket stb. ezért a három nemzetközi szervezet dokumentumai nem is veszik figyelembe.

Az objektív és szubjektív elemek alapján a kisebbségi státus kétségtelenül leszűkíthető egy jól meghatározható csoportra; nem segít azonban annak a zavarnak a tisztázásában, amely azo-

<sup>1</sup> The Council of Europe ..., i. m. 12–13. o.



kon a csoportokon belül alakul ki, amelyeket az említett objektív és szubjektív mutatók alapján ismernek el.

Mindhárom nemzetközi szervezet szinonimaként használja a „kisebbség” és a „nemzeti kisebbség” kifejezéseket, mivel a nemzeti és az etnikai kisebbségek közötti különbséget mindedig nem sikerült kellőképpen tisztázni. A három nemzetközi szervezet dokumentumainak szövegtervezetét előkészítő munkákban a „nemzeti” szó olykor az adott kisebbség sajátos történelmi körülményeire is utal, vagyis azokra a körülményekre, amelyeken nemzeti kisebbségi mivoltuk alapul.<sup>2</sup>

A másik kérdés, amiben a három nemzetközi szervezet közös nevezőre jutott: az egyéni és a kollektív kisebbségi jogok problémája. Jóllehet a három szervezet e kétféle joggal kapcsolatban különböző megfogalmazásokat hangsúlyoz, abban mégis egyetértenek, hogy a kisebbségi jogok a csoport védelmének eszközei, és fontos, hogy ezeket kollektívan gyakorolják. Szemléletük szerint tehát e jogok csoport-dimenzióba helyezett egyéni jogok, s nem szoros értelemben vett kollektív jogok.<sup>3</sup> A csoportok jogai kollektív jogok, de a nemzetközi jogi gyakorlat a jogokat csak a csoportokhoz tartozó személyek számára adja meg.

Az idézett dokumentumok tanulmányozása is alátámasztja, hogy a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározásának kérdésében mielőbb eredményre kell jutni. Egy jó meghatározás végre elméletileg is tisztázná a „kisebbség” kifejezés jelentését (amelyre etnikai kisebbségként utalnak), valamint a „nemzeti kisebbség” fogalmát (mely utóbbira mint sajátos történelmi körülmények között létrejött csoportra utalnak). Mint már említettem, e két kifejezést nem szabadna szinonimaként használni. A dokumentumok valójában összemoszák e két különböző tí-

<sup>2</sup> Lásd: AS/Jur (43), i. m. 13. o.

<sup>3</sup> The Council of Europe ..., i. m. 17. o.

pusú kisebbséget, pedig a terminológiai tisztázás új megvilágításba helyezné az egész kisebbségi kérdést és mindkét kisebbségi csoport speciális jogainak elismerését eredményezné.

A nemzeti kisebbségek fogalmának meghatározását nemcsak ezen elméleti hiányosság kiküszöböléseként kell majd üdvöznünk, hanem olyan megoldásként is, amely hozzájárul az érintett területeken élő kisebbségek követeléseinek és igényeinek jobb kielégítéséhez és problémáik rendezéséhez.

A nemzetközi szervezetek pesszimizmusa a nemzeti kisebbségfogalom meghatározási kísérleteivel kapcsolatban csak e szervezetek közötti együttműködés fokozásával küzdhető le. A jelenlegi (különösen az ENSZ, az EBEÉ és az Európa Tanács közötti) együttműködés sajnálatosan főleg abban merül ki, hogy egymást kölcsönösen meghívják titkárságaik üléseire. Nem lebecsülendő azonban az 1990. évi események után kialakult együttműködés az EBEÉ és az Európa Tanács között, amely ha lehet még szorosabbá vált a „Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről” előkészítő munkálatai során. Bár a kisebbségi kérdés területén a jól megalapozott együttműködés csak hosszú távon alakulhat ki, a már működő együttműködés képes lehet arra, hogy megszüntesse a pesszimizmust és a politikai vonakodást.

### *Szakvélemények a kisebbségek fogalmáról*

A fogalommeghatározással kapcsolatban a nemzetközi szervezetek megállapításaiból érdemes kiindulni. Fontos annak ismerete is, hogy mit tart az elmélet a kisebbség fogalmáról. A következőkben nyolc fogalommeghatározási kísérletet idézek.



### *P. De Azcárate*

P. De Azcárate tizenkét éven át vezette a kisebbségi ügyek osztályát még a Népszövetség keretében, a kisebbségi egyezmények időszakában. „Személyes tapasztalataim nyomán ... arra a következtetésre jutottam, hogy ... a nemzeti kisebbség egy létező nemzettudatot jelent, amelynek nyelvi és kulturális különbségek is velejárói.”<sup>4</sup> A nemzeti kisebbségekről szólva a szerző megállapítja: „A nemzeti kisebbség kifejezés általában egy állam polgárainak olyan többé-kevésbé jelentős hányadára utal, akiknek nemzetisége különbözik a többségtől.”

P. De Azcárate hajlik arra, hogy – a nyelv és a kultúra megtartása mellett – a vallást kizárja a kisebbséget meghatározó ismérvek közül. Hangsúlyozza, hogy a modern államokban a lelkiismereti- és vallásszabadság a kisebbségek vallási jogainak külön garantálását feleslegessé teszi.

P. De Azcárate kisebbségmeghatározásában a „nemzettudat megléte” kitüntetett szerepet kap.

### *T. Modeen*

T. Modeen eleve kizárja a kisebbségek köréből azokat, akik nem rendelkeznek az adott ország állampolgárságával, s az adott csoport lélekszám szerinti kisebbségét tartja ismérvek: „Nincsenek tipikus nemzeti kisebbségek,” – írja – „csak szá-

<sup>4</sup> Proposal concerning a definition of the term „minority” submitted by Mr. J. Deschênes (Javaslat a „kisebbség” fogalmának meghatározására. Előterjesztő: J. Deschênes). Doc. E/CN.4/Sub. 2/1985/31, 1985. május 14., 24. o.; lásd még: De Azcárate, P.: *League of Nations and National Minorities: An Experiment* (A Népszövetség és a nemzeti kisebbségek: megoldási kísérlet). Washington, 1945.

mos egymástól különböző csoport van, amelyeket mint ilyeneket lehet leírni.”<sup>5</sup>

Ez a vélemény a nemzeti kisebbségek meghatározásának csupán egyetlen ismérére utal és nem foglalkozik az identitás kérdésével.

### *Az Ohridi Szeminárium (Jugoszlávia, 1974.)*

A Szeminárium egyik résztvevője a „kisebbség” kifejezésre a következő meghatározást javasolta: „Az állampolgárok olyan csoportja, amely számban elég nagy ahhoz, hogy csoport-célkitűzései legyenek, de lélekszámban kisebb mint a népesség többi része, s amelyet történelmi, etnikai, kulturális és vallási vagy nyelvi szálak kötnek össze, s ezeket a kapcsolatokat – amelyek különböznek a népesség többi részének hasonló kapcsolataitól – meg is kívánják őrizni.”<sup>6</sup>

E meghatározás néhány objektív ismérven alapul, de nem utal arra, hogy a kisebbség nincs domináns helyzetben.

### *B. Elles*

B. Elles szerint fontos az etnikai kisebbségek és a nemzeti kisebbségek megkülönböztetése. A „nemzeti kisebbség” kifejezés „olyan csoporthoz tartozó személyekre utal, amely csoport nemzeti származása okán nem annak az országnak tartozik hűséggel, amelynek lakosa, és e csoport tagjai számszerűen ke-

<sup>5</sup> Proposal concerning ... i. m. 25. o.; lásd még: Modeen, T.: *The International Protection of National Minorities in Europe* (A nemzeti kisebbségek nemzetközi védelme Európában). Åbo, 1969.

<sup>6</sup> Proposal concerning ... i. m. 25. o.



vesebben vannak, mint annak az országnak lakói, amelyben laknak.”<sup>7</sup> Ez a meghatározás a nemzeti kisebbség sajátos identitását emeli ki, de nem veszi figyelembe az állampolgárságot. Ezért ez a kisebbségfogalom akár az adott országban élő külföldiekre is érvényes lehet.

### *F. Capotorti*

F. Capotorti kitartó erőfeszítéseket tett a kisebbség fogalmi meghatározásának tökéletesítésére. Munkájának eredménye: a kisebbség „olyan nem domináns csoport, amely lélekszámban kisebb az állam népességének többi részénél, s amelynek tagjai – mint az adott állam születési [nationals] – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jegyekkel rendelkeznek, amelyek különböznek az állam népességének többi részétől és olyan szolidaritásérzést tanúsítanak, még ha csak burkolt formában is, amely kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányul.”<sup>8</sup>

Ez az egyik legteljesebbkörű definíció, amelyet a kormányok is megvitattak. A témakörrel foglalkozó legújabb tanulmányok is mindig hivatkoznak rá. Magam is úgy vélem, hogy ez a meghatározás áll legközelebb jelen könyvemben kifejtett célomhoz, bár a nemzeti kisebbségek kifejezés jelentése még e meghatározás mellett is tisztázásra vár.

A következőkben röviden utalok néhány kormányzati észrevételre, amelyet Capotorti meghatározásával kapcsolatban tettek.

<sup>7</sup> Uo. 15–16. o.

<sup>8</sup> Doc. E/CN.4/Sub. 2/1977/385, rev. 1, 102. o.; lásd még: Capotorti, F.: I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle Nazioni Unite? (A kisebbségi tagokra vonatkozó jogok: lépések egy ENSZ deklaráció felé?). *Rivista di Diritto Internazionale*, LXVI (1981), 30–42. o.

Franciaország állandó ENSZ-képviselője Capotorti tanulmányával kapcsolatban 1976-ban azt mondta, hogy a francia kormány – a Francia Köztársaság Alkotmányában foglaltak szellemében – a tanulmánynak már az alapelvével sem érthet egyet. A francia nép ugyanis nem ismer el semmilyen etnikai elven alapuló megkülönböztetést, s így mindenféle kisebbség-fogalmat eleve elutasít.<sup>9</sup>

Finnország képviselője arra mutatott rá, hogy „a Capotorti meghatározásában használt ‚az adott állam szülöttei’ [nationals] kifejezés elég homályos, mivel egy államban igen sok különböző nemzetiség élhet, mint ezt az oktatásügyön belüli diszkrimináció elleni UNESCO egyezmény (UNESCO Convention Against Discrimination in Education) is kimondja. Ezért pontosabb lenne az ‚ország állampolgárai’ kifejezés használata.”

A kanadai kormány javaslata szerint a „kisebb” és a „többi” szavakat a „kisebb, mint a ... összege”, illetve a „többiek” szavakkal kellene behelyettesíteni.<sup>10</sup>

#### *A. Eide*

A. Eide, az ENSZ egyik referense, szintén megpróbálkozott egy definícióval, amely szerint: „A kisebbség olyan személyekből álló csoport, akik egy szuverén állam lakosai, az illető nemzeti társadalom lakosai felénél kisebb részt alkotnak, s tagjai közös etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a népesség többi részétől.”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Proposal concerning ... i. m. 27. o.

<sup>10</sup> Uo. 28. o.

<sup>11</sup> Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/34, 29. bekezdés.



Ez a meghatározás azért nem egyértelmű, mert nem tesz különbséget az állampolgárok és a nem állampolgárok, a hagyományos csoportok és a bevándorlók, a „régí” és az „új” betelepedők között. Inkább csak munkaszövegnek, semmint a meghatározás tudományos igényű megközelítésének tekinthető. E meghatározás gyakorlati alkalmazhatósága is kérdéses.

*A Közép-Európai Kezdeményezés  
és a kisebbségi jogok védelme*

A Közép-Európai Kezdeményezés (KEK) tagállamai (Olaszország, Ausztria, Lengyelország, Magyarország, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország és Macedónia) 1994 novemberében egy olyan dokumentumban állapodtak meg, amely kimondja, hogy kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket csak egy igazán demokratikus politikai keretben lehet megoldani.

Ebben a dokumentumban a nemzeti kisebbség fogalmát a következőképp definiálták: „olyan népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai az adott ország állampolgárai, a lakosság többi részétől etnikai, vallási és nyelvi sajátosságok különböztetik meg, és az az akarat vezérli, hogy megőrizze kultúráját, hagyományait, vallását vagy nyelvét” (1. cikkely).

E meghatározás azért fontos, mert ez az első olyan hivatalos, írásos dokumentum, amelyet több olyan állam fogadott el egyhangúlag, amelyek határain belül nagy számban élnek nemzeti kisebbségek. Mindenképpen újszerű az is, hogy e definíció sok olyan elemet tartalmaz, amely egybeesik a nemzeti kisebbségek céljaival. Ilyen például: „az az akarat vezérli, hogy megőrizze kultúráját, hagyományait, vallását vagy nyelvét” (más meghatározásokban többnyire a „fennmaradás óhaja” kifejezés szere-

pel, ami szabatosabb és határozottabb jelentést hordoz). Amit a nemzeti kisebbségekről ír, az az etnikai kisebbségekről vagy akár más kisebbségi csoportokról is elmondható. Nem említi továbbá a nemzeti kisebbség anyaországát, pedig az „etnikai, vallási és nyelvi sajátosságok” az anyaországhoz kötődnek.

Bár e definíció a KEK tagállamok jó munkáját tükrözi és komoly lépést jelent a nemzeti kisebbségek fogalommeghatározásának megoldása felé, gyenge pontja, hogy nem tesz különbséget a nemzeti és az etnikai kisebbségek között.

Hiányzik tehát belőle a történelmi háttér. Ezt azonban úgy kell tekinteni, hogy végül is ez egy politikai dokumentum, amely politikai kompromisszumok révén jött létre.

### *J. Deschênes*

J. Deschênes az ENSZ-nek a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottságának benyújtott szakvéleményével együtt egy kisebbségmeghatározást is javasolt „az Ohridi Szeminárium és Capotorti úr munkájának alapján”.<sup>12</sup> Meghatározása a következő elemekre terjedt ki: megkülönböztethető csoportok; etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok; a csoport lélekszáma nem éri el az adott állam össznépességének felét; nem domináns helyzet; állampolgárság; szolidaritás; a sajátos csoportként való továbbélés kollektív igénye. Ezek alapján a következő meghatározást javasolta: a kisebbség „egy állam polgárainak olyan csoportja, amely számszerű kisebbséget alkot, az adott államban nincs domináns helyzetben, s olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságai vannak, amelyek különböznek a népesség többségének ilyen jellemzőitől, olyan összetartozás-érzésről (szolidaritásról) tanúskodik, hogy

<sup>12</sup> Proposal concerning ... i. m. 30. o.



– ha burkolt formában is – kollektív akarat alapján sajátos csoportként kíván fennmaradni, és célja, hogy a törvény előtt a többséggel egyenlő jogokat és elbírálást élvezzen”.<sup>13</sup>

J. Deschênes meghatározása az Ohridi Szeminárium és F. Capotorti definícióinak elemeire épül, s pontosan írja körül azt a célt, aminek elérésére a kisebbségek tulajdonképpen törekednek: meg akarják őrizni identitásukat. Deschênes meghatározása ezt még kibővíti a kisebbség sajátos csoportként való továbbélésének kollektív akarásával és a törvény előtti egyenlőség követelésével.

E meghatározás már kielégítőnek tűnik, de még ez sem világít rá a nemzeti és az etnikai kisebbség közötti különbségre. A meghatározás mindkét kisebbségi csoport esetében egyenlő státust tételez fel. Véleményem szerint ez a meghatározás a „kisebbség” kifejezés jelentéstartalma tekintetében általánoságban elfogadható, de nem utal a nemzeti kisebbségek történelmi hátterére. Vagyis a „nemzeti kisebbség” kifejezés továbbra is fogalmi tisztázásra szorul.

*A kisebbségfogalom elmélete* jó magyarázatot adott mindazokra a kritériumokra, amelyeket a fogalom általánosan elfogadható meghatározásában figyelembe kell venni. Néhány fent említett ismérv már szerepel a nemzetközi szervezetek kisebbségekkel foglalkozó dokumentumaiban (pl. az állampolgárság, a nem domináns helyzet, a csoportként való fennmaradás óhaja, az etnikai, nyelvi és vallási ismertetőjegyek), másokat azonban számos állam még mindig nem szívesen fogad el (ilyen az identitás részét alkotó „nationals” szó jelentése [amit szövegünkben az adott állam szülöttjének, tehát nem állampolgárának fordítottunk], s ilyen a szolidaritásérzés, a nemzettudat és történelmi vonatkozása miatt a nemzeti szó is).

<sup>13</sup> Uo.

A kisebbségfogalom elmélete megvilágítja ezeket a fogalmakat a politikusok számára is. Az ő feladatuk, hogy ezeket megfelelő módon felhasználják a vonatkozó politikai dokumentumokban.

### *Kétoldalú egyezmények*

Az etnikai kisebbségek és a nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározása azon államok és kormányok számára is időszerű kérdéssé vált, amelyek törvényhozás útján kívánják rendezni a területükön élő kisebbségek jogait. A mai Európában már bevett gyakorlattá kezd válni, hogy kétoldalú egyezmények születnek olyan államok között, amelyek területén ugyanaz a kisebbség él, vagy olyan államok között, amelyeknek saját etnikai csoportjukhoz tartozó személyek élnek a másik állam területén.

Ilyen kétoldalú egyezmények jöttek létre például Magyarország és Szlovénia, Olaszország és Szlovénia, Lengyelország és Litvánia, Magyarország és Ukrajna vagy Németország és Lengyelország között.

E kétoldalú egyezményeknek, noha mind tartalmukban, mind formájukban különbözőek, van négy közös vonásuk:

1. Együttes nyilatkozatok, amelyek a szigorú értelmezéseket megkerülő „puha jogot” képviselnek (vagyis jogilag nem kötelező érvényű dokumentumok), mert a szigorú értelmezéseket a nyilatkozatban külön nem említett kisebbségi csoportok is számon kérhetnék.

2. A kisebbségek jogai nem csoportos jogok, hanem a csoportot alkotó személyekre vonatkozó egyéni jogok.

3. Azoknak a jogoknak a felsorolása, amelyek a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban szerepelnek, s így választási lehetőséget nyújtanak.



4. A kölcsönösség elvének betartása a nyilatkozatban vállalt kötelezettségek teljesítése terén.<sup>14</sup>

A kétoldalú egyezményekben alkalmazott nemzeti kisebbségfogalom pragmatikus jellegű és a polgárok olyan csoportjára vonatkozik, amely számban kisebbségben van az adott állam népességének fennmaradó részével szemben, továbbá tagjait etnikai, kulturális, vallási és nyelvi sajátosságaikon alapuló identitástudat fűzi össze, s ezt az identitást meg akarják őrizni még a nemzettársaikkal fenntartott határokon túli kapcsolatok útján is.

Ezek a kétoldalú egyezmények tulajdonképpen a kisebbségeknek csak egy meghatározott csoportjával, a nemzeti kisebbségekkel foglalkoznak. E nemzeti kisebbségek a két világháborút követő határártrendezések nyomán jöttek létre. A területükön nemzeti kisebbséggel rendelkező államok az ilyen kisebbségeket erősen megkülönböztetik a többi etnikai csoporttól. E megkülönböztetés magában foglalja azt a speciális kisebbségi jogot is, hogy fenntarthassanak határon túli kapcsolatokat, elsősorban korábbi anyaországukkal (csupán identitásuk megőrzése érdekében, és természetesen kizárva az úgynevezett „külső” önrendelkezést vagy az elszakadás jogát).

A nemzetközi szervezetek dokumentumaiban, de még a kisebbségelméletben is, a nemzeti kisebbség fogalma általában egybemosódik az etnikai kisebbségekével. A béke világnapján kibocsátott „A béke megszilárdítása érdekében tiszteljétek a kisebbséget” című Pápai Üzenet (1989. január 1.) is a kisebbségekre mint olyan közösségekre utal, amelyek saját kulturális, etnikai, nyelvi vagy vallási hagyományokkal rendelkeznek és saját történelmük van.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Buonomo, V.: i. m. 13–14. o.

<sup>15</sup> Il Messaggio per la Giornata della Pace 1989: Per costruire la Pace rispettare le Minoranze. Giovedì 8 Dicembre 1988 (Béke napján üzenet 1989: A béke érdekében tiszteljétek a kisebbséget). In: *Insegnamenti di Giovanni Paolo II* – XI, 4, Città del Vaticano, 1788–1797. o. (2. bekezdés).

A nacionalista mozgalmak újjáéledése Európában arra készítette az államokat – s a nemzetközi szervezeteket is –, hogy gondolják újra a „nemzeti kisebbség” kifejezést, mert az korántsem azonos az etnikai kisebbség fogalmával. Az új felfogás érvényesülését látszik alátámasztani, hogy 1990 óta a „nemzeti kisebbség” kifejezés jóval gyakrabban fordul elő a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban.<sup>16</sup>

### *Néhány közép- és kelet-európai ország kisebbségekre vonatkozó hivatalos dokumentumai*

A kisebbségek jogait általában vagy az ország alkotmányában, vagy külön törvényben rögzítik. A közép- és kelet-európai országok közül itt csak hármat választottam ki, hogy példájukkal némi képet adjak azokról a kormányzati erőfeszítésekről, amelyeknek az a célja, hogy a kisebbségi jogok védelme érdekében valóban konkrét intézkedések szülessenek.

#### *A magyar törvény*

A közép- és kelet-európai kommunista rendszerek bukása után a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól elfogadott törvények sorában az elsők között szerepel az 1993. évi LXXVII. törvény, amelyet a magyar Országgyűlés 1993. július 7-i ülésén fogadott el. Mint ismeretes, 1919 óta Magyarország egyike azoknak az országoknak, amelyek a legnagyobb határon túli kisebbségi csoporttal rendelkeznek. A magyar törvény szerint „nemzeti és

<sup>16</sup> Buonomo, V.: i. m. 15. o.



etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely a lakosság körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, *egyben olyan etnikai vagy nemzeti összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot*, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul” [1. fejezet, 1. bekezdés (2).]<sup>17</sup>

A 2. bekezdés kimondja: „E törvény hatálya nem terjed ki a menekültekre, a bevándorlókra, a letelepedett külföldi állampolgárokra és a hontalanokra.”

E meghatározás a vallást külön nem említi a kisebbségi csoport megkülönböztető jegyei között, viszont az etnikai vagy nemzeti összetartozás-tudat elemeit kiemeli (e megkülönböztetés nagyon fontos). A meghatározás egyébként P. De Azcárate megfogalmazására emlékeztet. A kisebbség azonosítására szolgáló ismérvek között találjuk a saját nyelvet, kultúrát, hagyományokat. A „történelmileg kialakult közösséghez” való lojalitás világosan kitűnik. A honosság egy évszázados kikötése valószínűleg inkább Magyarország sajátos történelmi hátterére utal és nem tekinthető diszkriminációnak semmilyen kisebbségi csoport elismerése szempontjából. A magyar meghatározás további objektív elemei a vonatkozó nemzetközi dokumentumok fogalomtárából már ismertek.

E törvényt jónak tartom, és remélem, hogy eredményei a gyakorlatban is meg fognak mutatkozni.

<sup>17</sup> Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Magyar Közlöny*, 1993. 100. sz. (július 22.) 5274. o.

## *A román alkotmány*

Románia alkotmánya,<sup>18</sup> amelyet népszavazás útján 1991. december 8-án fogadtak el, a kisebbségvédelem ügyében is tartalmaz intézkedéseket és jogokat.

Az Alkotmányban az „Általános elvek” című rész 4. cikkelye világosan kimondja a nemzeti kisebbségek védelmének kötelezettségét és garantálja számukra a jogot etnikai, vallási, nyelvi és kulturális identitásuk megőrzésére. Ugyanez a cikkely kifejti, hogy a kisebbségek identitása nem jelent diszkriminációt, jogaik egyenlőek minden más román állampolgáréval.

Érdekes megfigyelni, hogyan emelik ki a kisebbségi csoport identitásának fogalmát: Románia olyan ország, amelynek határain belül nagy kisebbségi csoportok élnek, s az identitás fogalma azért fontos, hogy minden egyes kisebbségi csoport etnicitása egyaránt védelmet kapjon. Így a kisebbségekkel kapcsolatban az etnikai és a nemzeti jelzőt az Alkotmány egyaránt használja.

A kisebbségek jogait az Alkotmány a nemzetközi dokumentumok normáinak megfelelően sorolja fel.

Az Alkotmány nem határozza meg a kisebbség fogalmát, ezt valószínűleg a jelenleg parlamenti vita alatt álló kisebbségi törvény fogja tartalmazni.

## *Az albán törvény*

Az albán törvény „A jogok chartája” című részében utal a kisebbségekre és a kisebbségek jogait felsoroló 26. cikkely a felsorolás után csupán annyit mond: „a (kisebbségi) nemzetiséget

<sup>18</sup> The Constitution of Romania (Románia alkotmánya). Lásd: *Le Cadre Législatif et Institutionnel pour les minorités nationales de Roumanie* (A romániai nemzeti kisebbségek törvényi és intézményi kerete). Institut Roumain pour les Droits de l'Homme, Bucharest, 1994.



az általánosan elfogadott nemzetközi normák alapján kell meghatározni.” Ez a megfogalmazás ugyan újszerű, de egyben elég homályos is. Olyannyira, hogy még ösztönzést is adhat az illetékes nemzetközi szervezeteknek a nemzetiség fogalmának meghatározására.<sup>19</sup>

### *A nemzeti kisebbség meghatározása*

Mint azt eddigi fejtegetéseim során már említettem, a nemzeti kisebbség fogalmi meghatározásának kérdése sokkal messzebb vezet, mint azt első látásra gondolnánk. A nemzetközi szervezetek sokéves kitartó erőfeszítéseik után is annak beismerésére kényszerültek, hogy nem sikerült egy minden szempontból kielégítő és elfogadható definícióra találniuk. Az 1989-es és 1990-es események után azonban olyan helyzetek jöttek létre, amelyek jelezték, hogy milyen irányba kellene mennie egy helyes meghatározásnak. 1989-ben a „kényszer-stabilitás” területén, azaz Kelet- és Közép-Európában, egy sor mélyreható és meghatározó változás ment végbe az országok politikai, gazdasági és kulturális életében. E változások az európai béke és demokrácia stabilitásával szemben kihívást jelentettek. A nemzetfogalom, amelyet a marxista-leninista ideológia a proletár internacionalizmus jegyében törölni kívánt szótárából, ismét az újságok címlapjára került. Nyugat-Európában nemzetiségi szempontból egyfajta egyensúlyi helyzet kezdett kialakulni, bár ezt a véleményt nem minden kisebbség osztja, mint ahogy azt a megújuló erőszakhullámok jelzik (Korzika, Baszkföld, Dél-Tirol). Közép- és Kelet-Európában a nacionalizmus erőszakos megnyilvánulásaival kell szembenézni, amit a volt Jugoszláviában az utóbbi években kialakult tragikus helyzet is bizonyít.

<sup>19</sup> Az 506. számú albán törvény, 1993. március 31.

A „nemzeti kisebbség” kifejezés használata továbbra is számos nehézség forrása marad, elsősorban azért, mert nincs pontos meghatározás, amely megkülönböztetné a nemzeti és az etnikai kisebbségeket. A nemzeti kisebbség fogalmának fokozatos beolvasztása az etnikai kisebbségébe már-már elfogadott gyakorlattá kezd válni a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban, s maga a kisebbségelmélet sem mindig tekinti a nemzeti kisebbségeket különálló, speciális kisebbségnek. De talán az elmúlt négy évtizedben nem is volt olyan nagy szükség a kétféle kisebbségfogalom közötti pontos különbségtételre, hiszen az etnikai kisebbségek jogainak többsége egyben a nemzeti kisebbségek joga is.

Az újabban ismét lábra kapó nacionalista kisebbségi mozgalmakra a nemzeti kisebbség fogalmának tisztázása lehetne a legjobb válasz. A nemzeti kisebbségek sajátos jellemzői az I. világháború után még teljesen világosak voltak. Ezért a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározásához talán hasznos segítséget nyújthat egy rövid történelmi visszatekintés.

### *Mire tanít a történelem?*

Ahhoz, hogy világosan értsük Európa jelenlegi helyzetét, időben legalább 1919-ig kell visszamennünk. „Egy 1900-ban élő diák és tanár nálunk bizonyára avatottabban foglalkozott volna a nemzetiség fogalmával”,<sup>20</sup> amely az elmúlt négy évben sok gondot okozott nekünk.

A vasküggöny eltűnése még egyértelműbbé tette azt a történelmi tényt, hogy a 20. században Európa térképét a két világháború következtében kétszer is átrajzolták. A Közép- és Ke-

<sup>20</sup> Európa Tanács, DECS/SE/BS/Sem. (91) 2, 21. o.



let-Európában 1989 óta tapasztalható heves nacionalista fellángolások egyenesen következnek azokból a határmegállapításokból, amelyekről a győztes hatalmak 1918-ban döntöttek. Az 1919-es helyzet természetesen nem hasonlítható össze az 1989-essel. Ugyanakkor figyelmen kívül sem hagyhatjuk azokat a fogalmakat és megoldásokat, amelyek alapján a nemzeti kisebbségek problémáit az I. világháború után rendezni próbálták.

Könyvem első fejezetében már igyekeztem bizonyítani, hogy a „nemzeti kisebbség” kifejezés olyan kisebbségre vonatkozik, amelynek történelmi gyökerei vannak: őket az új államok létrejötte szakította el korábbi honfitársaiktól, de megtartották identitásukat és jellemzőiket még akkor is, amikor olyan állam polgáraivá váltak, amely eredetileg nem az ő hazájuk volt. Ezt a helyzetet példázzák a Magyarország és Törökország jelenlegi határain túl élő magyarok, illetve törökök.

A kisebbségek másik típusa, amelyet „etnikai kisebbségnek” nevezek, olyan csoportokat jelent, akik jól körülírható (kulturális, nyelvi, vallási stb.) identitással rendelkeznek, s évszázadokon át olyan államok területén éltek, ahol valódi, külön közösséget alkottak. Ilyenek például a katalánok, a baszkok, a skótok, a korzikaiak stb.<sup>21</sup>

### *Lehetséges-e egyetlen definíció a kisebbségek fogalmára?*

Erre a kérdésre csak akkor lehetne igennel válaszolni, ha egy definíción belül megfelelő különbséget tennénk a nemzetiség fogalma (történelmi gyökerekkel bíró kisebbségek) és az etnikum fogalma (olyan sajátos identitással rendelkező kisebbségek, akik századokon keresztül egy adott államban élnek) kö-

<sup>21</sup> Doc. 6749, i. m. 10. bekezdés.

zött. Ez a megkülönböztetés azért is fontos, mert éppen a nemzeti kisebbségeknek garantált speciális jogok között szerepel a határon túli, azaz az anyaországgal való kapcsolattartás joga, amely azonban nem sértheti az államok szuverenitását és területi integritását. A szeparatista mozgalmaknak nem szabad tápot adni.

Ha a kisebbségvédelem jogi megoldásai közül választani lehetne az egyéni és a kollektív jogok között, én személy szerint kétségtávol a kollektív jogokat választanám, mert a kisebbségekkel kapcsolatos jogok közül sok már a meghatározásánál fogva is kollektív jog. De nagyon is jól tudom, hogy a nemzetközi szervezetek dokumentumai az egyéni jogokra helyezik a hangsúlyt. Ezért az egyetlen megoldás: minden olyan személynek, aki egy nemzeti kisebbséghez tartozik, „kollektív dimenzióba helyezett egyéni jogokat” kell biztosítani.<sup>22</sup>

### *Mi is az a nemzeti kisebbség?*

Nem én vagyok sem az első, s bizonyára nem is az utolsó, aki megpróbálkozik megfogalmazni egy definíciót. Mindazok alapján, amit az előzőekben kifejtettem, a *nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározására az alábbi javaslatot teszem*:

„Egy állam polgárainak olyan csoportja, amely az állam lakossága többi részéhez képest számszerű kisebbségben van, nincs domináns helyzetben, s amelynek tagjai történelmi események folytán elszakadtak szülőhazájuktól, de megőrizték annak az országnak vallási, nyelvi és kulturális jellemzőit, s közös akaráttal törekednek a fennmaradásra és arra, hogy a többséggel egyenlő elbánásban részesüljenek mind ténylegesen, mind a törvények szerint, s tiszteletben tartják az adott állam szuverenitását.”

<sup>22</sup> The Council of Europe ..., i. m. 17. o.



Ez a meghatározás bizonyos mértékig F. Capotorti, az Ohridi Szeminárium és J. Deschênes meghatározásaival mutat rokonságot, de annyiban különbözik is tőlük, hogy tartalmazza a történelmi eredet szempontját és a nemzeti kisebbségek kapcsolatát az anyaországgal, s kinyilvánítja a nemzeti kisebbség lojalitását is azáltal, hogy a nemzeti kisebbség tiszteletben tartja új állama szuverenitását.

A nacionalista jelenségek konstruktív és békés rendezésének szükségessége és sürgőssége miatt is nagy figyelmet kell szentelni a nemzeti kisebbség fogalmának tisztázására. Ez egyrészt a nemzeti kisebbségek igényeinek, elvárásainak mélyebb megértését eredményezheti, másrészt arra indíthatja az államokat és a kormányokat, hogy nagyobb toleranciát tanúsítsanak az ilyen igények vagy elvárások iránt.

### *Milyen multikulturális társadalomra van szükség?*

Könyvem elején azt állítottam, hogy a multikulturális társadalom fogalma meglehetősen homályos és sok félreértés forrása. Gyakran előfordul, hogy a multikulturális és a soknemzetiségű társadalom kifejezéseket szinonimaként használják. Pedig a kultúra sokkal tágabb fogalom, mint az etnicitás. A közös kulturális hagyományokkal rendelkező csoportok bizonyos közös értékeket és magatartásformákat vallanak magukénak (mint például a diákok). Az etnicitás viszont olyan sajátos jellemző, amely az etnikai hovatartozás „örökletes” formáira utal, és egy adott csoport minden más jellemzőjénél előbbre való.

A nemzeti kisebbségek fogalmának kérdése ahhoz a folyamathoz is kapcsolódik, amelynek során egy nemzeti csoportot történelmileg áthelyeznek egy másik nemzetállamba. Ez az áthelyezés nem az adott népcsoport szabad akaratából megy végbe, hanem bizonyos szerződések vagy egyezmények útján elért

politikai kompromisszum eredménye. A multietnikus pluralizmust nem szabad összekeverni vagy összemosni azzal a multikulturális pluralizmussal, amely a bevándorlók, külföldi állampolgárok, menekültek stb. letelepedése nyomán jön létre, mert ez utóbbi csoportok elvárásai tartalmilag nagyon különböznek azoktól a jogoktól, amelyeket az etnikai és nemzeti kisebbségeknek kell biztosítani. Itt elsősorban az úgynevezett „belső önrendelkezésről” van szó (ami nyelvi és kulturális, s bizonyos esetekben még közigazgatási autonómiát is jelent). Bár sok bevándorló csoport él kisebbségi helyzetben, a nemzetközi szervezetek dokumentumai a bevándorlókat vagy egyéb kisebbségi csoportokat sohasem sorolják az etnikai és a nemzeti kisebbség közé.

A fogalmi tisztázás hozzásegíthet ahhoz, hogy a multikulturális társadalom meghatározásával összefüggésben *elkerüljük például az alábbi nem egyértelmű megfogalmazásokat*:<sup>23</sup>

1. Ha a társadalmat a szervezett közösségek olyan mozaikjaként jellemeznénk, amelyben a kulturális, etnikai vagy vallási csoportok egyszerűen egymás mellett élnek, e meghatározásunk a társadalom „statikus” felfogását tükrözné, mivel az egyének és a csoportok között interakció és kommunikáció is van. Ezért helytelen azt feltételezni, hogy az egyik vagy másik csoporthoz tartozó személyek minden kommunikáció nélkül csak saját életstílusuk folytatására szorítkoznak.

2. Ha pedig a társadalmat valamilyen Észak-Amerikához hasonló „olvasztótégelynek” tekintjük, ahol különböző kultúrák olvadnak be egy kozmopolita kultúra konglomerátumába, akkor ismét téves úton járunk, mivel minden egyénnek meg kell tartania saját etnikai identitását, különösen akkor, ha saját csoportja etnikai csoportként akar tovább élni.

<sup>23</sup> Lásd még: Perotti, A.: i. m. 9–19. o.



3. Ha a kisebbséget általában (tehát beleértve a nem etnikai kisebbségeket is) valamiféle nemzeti parknak tekintjük, ahol az emberek szép fákat és növényeket csodálhatnak anélkül, hogy megérintenék őket, vagyis ahol a kisebbség egyfajta rezervátumban él, akkor megint csak tévedünk, mert ily módon a kisebbségi csoportokat az állam politikai ellenőrzése alá vetnénk, s még a csoport társadalmi beilleszkedését is gátolnánk.

A multikulturális társadalmat legcélszerűbben olyan valóságként lehet meghatározni, amelyben „az emberi közösségek társadalmi szervezetek rendszereként működnek, s szolidaritásérzésüket és autonómiájukat el kell ismerni”.<sup>24</sup> Attól tartok azonban, hogy ezt a megfogalmazást sokan idealistának fogják tartani.

*1995. január 15.*

<sup>24</sup> Council of Europe: Community and Ethnic Relations in Europe (A Közösség és az etnikai viszonyok Európában). MG-CR (91) 1, Final E, 33. bekezdés.





# *Bibliográfia*

## *Források*

### *1. fejezet. A nemzeti kisebbségek fogalma az első világháború végén*

1. President Wilson's Speech at the Plenary Session of the Peace Conference, May 31st, 1919 (Wilson elnök beszéde a békekonferencia plenáris ülésén, 1919. május 31).
2. Resolutions of the Council of the League of Nations Concerning Minority Protection Guarantee Procedures (A Népszövetség Tanácsának határozatai a kisebbségvédelem garanciális eljárásainak tárgykörében):
  - (a) Report Presented by M. Tittoni and adopted by the Council of the League of Nations on October 22nd, 1920 (M. Tittoni a Népszövetség Tanácsa által 1920. október 22-én elfogadott jelentése).
  - (b) Resolutions adopted by the Council on October 25th, 1920 (A Tanács által 1920. október 25-én elfogadott határozatok).
  - (c) Resolution adopted by the Council on June 27th, 1921 (A Tanács által 1921. június 27-én elfogadott határozat).
  - (d) Resolution adopted by the Council on September 5th, 1923 (A Tanács által 1923. szeptember 5-én elfogadott határozat).
  - (e) Resolution adopted by the Council on June 10th, 1925 (A tanács által 1925. június 10-én elfogadott határozat).
  - (f) Resolution adopted by the Council on June 13th, 1929 (A Tanács által 1929. június 13-án elfogadott határozat).
3. A Nemzetközi Állandó Bíróság:
  - (a) Advisory Opinion on the Greco-Bulgarian Communities – Report B/7 – 1930 (Tanácsadói vélemény a görög-bolgár közösségekről – B/7. jelentés, 1930).

- (b) Advisory Opinion on Minority Schools in Albania – April 6th, 1935  
– Reports AB/64 – 1935 (Tanácsadói vélemény az albániai kisebbségi iskolákról – 1935. április 6. AB/64. jelentések, 1935).

*2. fejezet. A nemzeti kisebbség fogalma az 1930-as években és röviddel a II. világháború után*

1. The Charter of the United Nations (Az Egyesült Nemzetek Alapítóokmánya). ENSZ, 1945. Az Egyesült Nemzetek Alapítóokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályzata. Genf, ENSZ Nemzetközi Tájékoztató Osztálya, 1960.
2. Universal Declaration of Human Rights (Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata). ENSZ, 1948.
3. General Assembly Resolution 217C (III) entitled „Fate of Minorities” (Az ENSZ Közgyűlés 217C (III). számú „A kisebbségek sorsa” című határozata). ENSZ, 1948.
4. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Egyezmény a népirtás megakadályozásáról és büntetéséről). ENSZ, 1948.
5. Study of the Legal Validity of Undertakings Concerning Minorities (Tanulmány a kisebbségek ügyében vállalt intézkedések jogérvényességéről). ENSZ Doc. E/CN.4/1950/367.

*3. fejezet. Az ENSZ kisebbségfelfogása*

1. Convention Concerning Discrimination in Respect of Occupation (Egyezmény a foglalkozások körében tett megkülönböztetések tárgyában). ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet), 1958.
2. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Nemzetközi Egyezmény a faji megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséről). ENSZ, 1965.
3. International Covenant on Civil and Political Rights (A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya). ENSZ, 1966.
4. Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief (Nyilatkozat a valláson vagy hiten alapuló intolerancia és megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséről). ENSZ, 1981.
5. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól). ENSZ, 1992.



6. General Comment Adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights (Általános Kommentár, melyet az Emberi Jogi Bizottság az Egyezségokmány 40. cikkely, 4. bekezdésében foglaltak alapján fogadott el). ADDENDUM-CCPR/c/21/Rev.1/Add.5/1994.
7. Commission of Human Rights – Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága). ENSZ Doc. E/CN.4/Sub.2/1977/385.
8. Commission of Human Rights – Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága). ENSZ Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31.
9. Commission of Human Rights – Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága). ENSZ Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34.

#### *4. fejezet. A kisebbségfogalom alakulása az EBEÉ-folyamatban*

1. Final Act of Helsinki (A Helsinki Záróokmány). EBEÉ, 1975.
2. Concluding Document of the Follow-up Meeting of Vienna (A Bécsi Utótalálkozó Záródokumentuma). EBEÉ, 1989.
3. The Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE (Az EBEÉ Konferencia az Emberi Dimenzióról második ülészakájának dokumentuma). EBEÉ, Koppenhága, 1990.
4. Charter of Paris for a New Europe (A Párizsi Charta egy Új Európáért). EBEÉ, Párizs, 1990.
5. Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities (Az EBEÉ szakértői konferenciája a nemzeti kisebbségekről, a konferencia jelentése). EBEÉ, Genf, 1991.
6. The Document of the Third Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE (Az EBEÉ Konferencia az Emberi Dimenzióról harmadik ülészakájának dokumentuma). EBEÉ, Moszkva, 1991.
7. The Helsinki Document 1992: The Challenges of Change. 1st Helsinki Summit Declaration. IInd Helsinki Decision (Az 1992. évi Helsinki Dokumentum: A változás kihívásai. Az 1. Helsinki Csúcstalálkozó Nyilatkozata. A II. Helsinki Határozat). EBEÉ, Helsinki, 1992.

8. Reports of the Moderators at the Human Dimension Seminar on National Minorities (Az Emberi Dimenzióról és a Nemzeti Kisebbségekről tartott Varsói Szeminárium vitavezetőinek jelentése). EBEÉ, Varsó, 1993.

*5. fejezet. A kisebbségfogalom kérdése az Európa Tanácsban*

1. The European Convention on the Human Rights and Fundamental Freedoms (Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye). Európa Tanács, 1950. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. *Magyar Közlöny*, 1993. 41. sz. 2347–2376. o.
2. The Council of Europe, Recommendations (Az Európa Tanács Ajánlásai):  
285. számú Ajánlás, 1961.  
814. számú Ajánlás, 1977.  
1134. számú Ajánlás, 1990.  
1177. számú Ajánlás, 1992.  
1201. számú Ajánlás, 1993.
3. The European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission. Draft European Convention for the Protection of Minorities (8 February, 1991) (Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Révén [Venecei Bizottság]. Európai kisebbségvédelmi egyezménytervezet. 1991. február 8.). Európa Tanács, Velence, 1991.
4. Council of Europe. The European Charter for Regional and Minority Language (5 November, 1992) (Európa Tanács. A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992. november 5.). Európa Tanács, 1992.
5. Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Prepared by the CAHMIN (10 November, 1994) (Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelmére. Készítette a CAHMIN). Európa Tanács, 1994.

*6. fejezet. A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározási kísérletei*

1. U.N. – Commission on Human Rights – Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Proposal concerning the definition of the term minority. Rapporteur: J. Deschênes (Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága. Javaslat a kisebbség kifejezés meghatározására. Előterjesztő: J. Deschênes). ENSZ Doc. E/CN 4./Sub. 2./ 1985/31.



2. U.N. – Commission on Human Rights – Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Report on constructive national arrangements for minorities. Rapporteur: A. Eide (Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottsága. Jelentés a kisebbségek érdekében tett konstruktív nemzeti intézkedésekről. Előterjesztő: A. Eide). ENSZ Doc. E/CN 4./Sub. 2./1993/34.
3. The Constitution of Romania (Románia Alkotmánya). 1991. december 8.
4. Republic of Albania. Charter of Rights. Law 506, 31, March 1993 (Albán Köztársaság. A jogok chartája. 506. számú törvény. 1993. március 31.).
5. Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Magyar Közlöny*, 1993. 100. sz. (július 22.).

## *Tanulmányok*

### *Dokumentum-összeállítások*

- Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Report No. 17: *A Compilation of Minority Rights Standards* (Raoul Wallenberg Humanitárius és Emberi Jogi Intézetének 17. számú jelentése: Kisebbségi jogi alapelvek szöveggyűjteménye). (Nyomtatták Svédországban 1993-ban.)
- Bloed, A. (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents. 1972–1993* (Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Elemzés és az alapidokumentumok. 1972–1993). Dordrecht, 1993.
- The Council of Europe and Minorities – CoEMIN* (Az Európa Tanács és a kisebbségek – CoEMIN), 1994. szeptember.
- Emberi jogok. Nemzetközi okmányok gyűjteménye*. New York, ENSZ, 1988.
- Nemzetközi jogi szerződések és dokumentumok*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991.

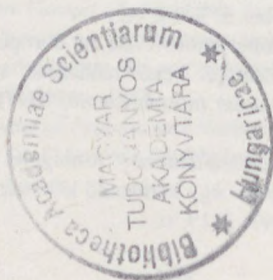
## Könyvek és cikkek

- Alfredsson, G. – Turk, D.: International Mechanism for the Monitoring and Protection of Minorities Rights: Their Advantages, Disadvantages and Interrelationships (A kisebbségi jogok figyelemmel kísérésének és védelmének nemzetközi mechanizmusa: előnyei, hátrányai, kapcsolatrendszer). In: *Monitoring Human Rights in Europe*. Ed. by A. Bloca. Dordrecht, 1992, 169–186. o.
- Alfredsson, G. – De Zayas, A.: Minority Rights: Protection by the United Nations (A kisebbségi jogok: az ENSZ nyújtotta védelem). *Human Rights Law Journal*, 1–2 (1993).
- Andrysek, O.: Reports on the Definition of Minorities (Jelentések a kisebbségek meghatározásáról). Institute of Human Rights, The Netherlands. *SIM special*, No. 8, Utrecht, 1989.
- Bokatola, I.O.: *L'Organisation des Nations Unis et la protection des minorités* (Az ENSZ és a kisebbségvédelem). Bruxelles, 1992.
- Bruum, G. – Mamatey, S.: *The World in the Twentieth Century* (A huszadik század világa). Boston, 1962.
- Buonomo, V.: *Riflessioni in tema di tutela delle minoranze alla luce di recenti sviluppi del Diritto Internazionale* (Észrevételek a kisebbségvédelem témaköréhez a nemzetközi jog újabb fejleményeinek fényében). Roma, 1994.
- Capotorti, F.: I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle Nazioni Unite? (A kisebbségi tagokra vonatkozó jogok: lépések egy ENSZ deklaráció felé?). *Rivista di Diritto Internazionale*, XLVI (1981), 30–42. o.
- Capotorti, F.: Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del patto sui diritti civili e politici (A kisebbségek az ENSZ rendszerében és a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikkelye). *Rivista di Diritto Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, V (1992), 102–112. o.
- Carrascosa Coso, A.: *La Santa Seda y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* (A Szentszék és az EBEE). Cuenca, 1990.
- Chabot, F.: *L'idea di Nazione* (A nemzeteszme). Bari, 1961.
- Chevalier, J.J.: *Le grandi opere del pensiero politico* (A politikai gondolkodás nagy művei). Bologna, 1968.
- De Azcárate, P.: *League of Nations and National Minorities: An Experiment* (A Népszövetség és a nemzeti kisebbségek: egy kísérlet). Washington, 1945.



- Ermarcora, F.: The Protection of Minorities Before the United Nations (A kisebbségvédelem ügye az ENSZ előtt). *Recueil des Cours*, 182 (1983), 250–257. o.
- Feinberg, N.: *La question des minorités à la Conférence de la paix de 1919–1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités* (A kisebbségek kérdése az 1919–1920. évi békekonferencián és a nemzetközi kisebbségvédelem ügyében tett zsidó kezdeményezés). Paris, 1929.
- Galántai J.: *Trianon és a kisebbségvédelem. A kisebbségvédelem nemzetközi jogrendjének kialakítása. 1919–1920.* Budapest, 1989. (Angol kiadás: *Trianon and the Protection of Minorities.* Budapest, 1992.)
- Gheballi, V.Y.: *La Diplomatie de la Détente: La CSCE, 1973–1989* (Az enyhülés időszakának diplomáciája: Az EBEÉ, 1973–1989). Bruxelles, 1989.
- Hannum, H.: *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination* (Autonómia, szuverenitás és önrendelkezés). Philadelphia, 1990.
- Huber, K.J. – Zaagman, R.: Towards the Prevention of Ethnic Conflict in CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developments (Az EBEÉ törekvései az etnikai konfliktusok megelőzésére: a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos és egyéb fejlemények). *International Journal of Group Rights*, 1 (1993), 51–58. o.
- Lannung, M.: The Rights of Minorities (A kisebbségek jogai). In: *Mélanges Offerts à Polys Modinos*. Paris, 1968.
- Lemer, N.: *Group Rights and Discrimination in International Law* (Csoportos jogok és a diszkrimináció a nemzetközi jogban). Dordrecht, 1993.
- Lloyd, D.G.: *The Truth about the Peace Treaties* (Mi az igazság a békeszerződések körül?). London, 1938.
- Macartney, C.A.: *National States and National Minorities* (Nemzeti államok és nemzeti kisebbségek). London, 1934.
- Modeen, T.: *The International Protection of National Minorities in Europe* (A nemzeti kisebbségek nemzetközi védelme Európában). Åbo, 1969.
- Nazionalismo e Cristianesimo (Nacionalizmus és kereszténység). *La Civiltà Cattolica*, 3391, 1991. október 5, 3–14. o.
- Nesi, G.: Soluzione pacifica delle controversie in Europa: recenti sviluppi nella CSCE (Az európai ellentétek békés rendezése: az EBEÉ-folyamat újabb fejleményei). *La Comunità Internazionale*, XLVIII/2 (1993), 235–277. o.
- Perotti, A.: Pluralismo culturale e minoranze – Ambiguità da evitare (Kulturális pluralizmus és kisebbség – egy kerülendő kétértelműség). *People on the Move*, XXII, March 1993, 3–19. o.

- Rosas, A. – Allan, C. – Helgesen, J.: *The Strength of Diversity: Human Rights and Pluralist Democracy* (A sokféleség ereje: az emberi jogok és a pluralista demokrácia). Dordrecht, 1991.
- Stone, J.: *International Guarantees of Minority Rights* (A kisebbségi jogok nemzetközi garanciái). Oxford–London, 1932.
- Temperley, H.W.V.: *A History of the Peace Conference of Paris* (A párizsi békekonferencia története). London, 1924.
- The Nationalities Question – from Versailles to the Present Day* (A nemzetiségi kérdés Versailles-től napjainkig). European Teachers' Seminar, Esneux, Belgium, 18–19 April, 1991. Európa Tanács – DECS/SE/BS/Sem. (91).
- Thornberry, P.: *International Law and the Rights of Minorities* (Nemzetközi jog és a kisebbségi jogok). Oxford, 1992.
- Winkler, W.: *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten* (Az európai nemzetiségek statisztikai kézikönyve). Berlin, 1931.
- Wolfrum, R.: The Emergence of „New Minorities” as a Result of Migration (A migráció folytán kialakult „új kisebbségek”). In: Brolman, C. – Lefebber, R. – Zieck, M. (eds.): *People and Minorities in International Law* (Emberek és kisebbségek a Nemzetközi jogban). Dordrecht, 1993, 153–166. o.







986, -





Nicola Girasoli 1957-ben az olaszországi Bari provinciában található Ruvo di Puglia-ban született. Doktori (PhD) fokozatát a római Gergely Egyetemen szerezte. Több országban teljesített diplomáciai szolgálatot. Számos cikk és könyv szerzője. Ezt a munkáját elsősorban a kisebbségi kérdés tudományos szakértőinek szánta.

„A szerző a kisebbség fogalmi körét vizsgálja, és megkísérli egy új meghatározás elemeit megadni. Érdeme, hogy történeti szemlélete mellett foglalkozik számos nemzetközi szervezettel, így az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (újabb nevén Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, EBESZ) jelenlegi, ez irányú erőfeszítéseivel is. Mivel az elemzés több megoldatlan kérdést is érint, feltehetőleg sok vitát fog kiváltani. Hozzájárulása a témakör fogalmi kérdéseinek további tisztázásához minden bizonnyal hasznos szolgálatot tesz.”

*Max van der Stoep*

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa



NICCOLA GIRASOLI • A NEMZETI KISÉRTÉSEK FOLYMAI

07375