

Τα δικαιώματα των μειονοτήτων

Από τη νομική κατοχύρωση στην εφαρμογή

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΤΣΙΤΣΕΛΙΚΗΣ

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, στην ατομοκεντρική τους σύλληψη και σπανιότερα στη συλλογική τους διάσταση, είναι άμεσα συνδεδεμένη με την εξέλιξη του κράτους-έθνους. Την οργάνωση του έθνους σε κρατική δομή με το συνακόλουθο ιδεώδες της εθνικής ομοιογένειας, του λαού ο οποίος θα απαντά στα ίδια θρησκευτικά, γλωσσικά ή πολιτισμικά κριτήρια και θα συμμερίζεται τις ίδιες ανησυχίες σχετικά με το «ανήκειν». Η αναπόφευκτη αδυναμία για τη δημιουργία «καθαρού» κράτους, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, κατέστησε μειονοτικές ολιγάριθμες ή πολυπληθείς πληθυσμιακές ομάδες, οι οποίες για γεωπολιτικούς λόγους «εγκλωβίστηκαν» σε αλλόγλωσσο, αλλόθρησκο ή διάφορο εθνικό περιβάλλον: είναι το γενεσιουργό αίτιο του φαινομένου της μειονότητας, στην εθνική, θρησκευτική, γλωσσική ή εθνοτική εκδοχή του. Πώς όμως φτάσαμε στο σημείο η διαφοροποίηση αυτή να προστατεύεται νομικά και να βρίσκουν εφαρμογή δικαιώματα που αποδίδονται σε τμήμα μόνο των πολιτών του κράτους βάσει της διαφοράς τους;

1. Η εξελικτική πορεία της δημιουργίας δικαιωμάτων

Το ζήτημα της διαφοροποίησης τμήματος του πληθυσμού σύμφωνα με εθνικά, γλωσσικά, θρησκευτικά ή απλά πολιτιστικά κριτήρια αποτέλεσε αντικείμενο ρυθμιστικής συμπεριφοράς σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο ήδη από τον 17ο αιώνα. Την εποχή δηλαδή που ο σχηματισμός του έθνους έπαιρνε κρατική υπόσταση στον ευρωπαϊκό χώρο. Η θρησκευτική πίστη ήταν αυτή που ιστορικά πρώτη «μειονοτικοποίησε» πληθυσμούς για τους οποίους αφιερώθηκαν ειδικές διατάξεις προστασίας σε νομικά κείμενα. Η διαφορά που προσδιόριζε προτεστάντες σε μία πλειονότητα καθολικών και το αντίστροφο, ή χριστιανούς ενταγμένους σε θεοκρατικό μουσουλμανικό καθεστώς έπαιξε διπλό ρόλο. Από τη μία πλευρά διέκρινε μία κοινότητα στο σύνολό της, κοινωνικά και οικονομικά και την καθιστούσε μία συλλογική οντότητα, η οποία δυναμικά αποτελούσε επίδοκο σημείο των διεθνών σχέσεων. Από την άλλη, η νομική διασφάλιση σε πολίτες του κράτους δικαιωμάτων, τα οποία ρυθμίζουν αυτήν ακριβώς τη διαφορά και η δημιουργία αντίστοιχων υποχρεώσεων του

κράτους απέναντι στη διεθνή κοινότητα, εισήγαγε στο χώρο του δικαίου την έννοια της προστασίας βάσει της θρησκευτικής-εθνικής-γλωσσικής διαφοράς με αποτέλεσμα το διεθνή έλεγχο (ή γενικότερα τη διεθνή ευθύνη) εσωτερικών ζητημάτων του κράτους. Το θέμα αυτό θα αποτελέσει αργότερα τον ακρογωνιαίο λίθο της νομικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ακόμη, στα τέλη του 19ου αιώνα, η γλωσσική διαφορά αποτελεί αντικείμενο νομικής προστασίας και σε ύστερο χρόνο η εθνική συνείδηση και ο εθνοτικός χαρακτήρας των μειονοτικών ομάδων. Σημαντική ώθηση στα ζητήματα νομικής κατοχύρωσης συγκεκριμένων δικαιωμάτων, και μάλιστα κάτω από διεθνή επιστοασία, έδωσε η πολιτική της Κοινωνίας των Εθνών, υπό την αιγίδα της οποίας συνομολογήθηκαν οι περίφημες συμβάσεις «περί μειονοτήτων»¹. Παρόλη την άρτια διατύπωσή τους, η οργάνωση της διεθνούς κοινωνίας κατά το μεσοπόλεμο δεν επέτρεψε την επιτυχή εφαρμογή του συστήματος αυτού. Η θεσμοθετημένη προστασία και κατοχύρωση μειονοτικών δικαιωμάτων κατέρρευσε μπροστά στη νέα διεθνή πολιτική κατάσταση που υπονόμωσε την πρόσκαιρη ειρήνη και οδήγησε στο Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

Έτσι, με την εγκαθίδρυση της νέας τάξης πραγμάτων στο πλαίσιο του ΟΗΕ² και του διπολισμού Ανατολής-Δύσης, τα δικαιώματα των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες εντάχθηκαν ως ιδιότυπη κατηγορία προστασίας στο corpus των δικαιωμάτων του ανθρώπου χωρίς να κρατήσουν την αυτοτέλειά τους. Σπάνια, δικαιώματα μειονοτήτων διατυπώνονται από δεσμευτικά κείμενα³, όπως για παράδειγμα η ιταλοαυστριακή σύμβαση σχετικά με τη γερμανόφωνη μειονότητα του Άλτο Άντιτζε, η ιδρυτική συνθήκη του αυστριακού κράτους, η οποία καθορίζει το πλαίσιο προστασίας των μειονοτήτων (κροατικής, σλοβενικής, ουγγρικής) στην Αυστρία και οι διακηρύξεις Δανίας και Γερμανίας για τις εκατέρωθεν των συνόρων τους μειονοτικές ομάδες. Η συμφωνία μεταξύ Φινλανδίας και Σουηδίας του 1921 για τα σουηδόφωνα νησιά Άαλαντ της Φινλανδίας και οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης της Λωζάννης για τις μειονότητες σε Ελλάδα και Τουρκία είναι τα μόνα κείμενα που παρέμειναν από το με-

σοπολεμικό πλαίσιο προστασίας και σήμερα σε εφαρμογή. Μια νέα εποχή για την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων φαίνεται να έχει ανατείλει από τη μέρα της κατάρρευσης των καθεστώτων της ανατολικής Ευρώπης⁴. Σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο νέες διατυπώσεις συντάσσονται καλύπτοντας διαφορετικές περιπτώσεις μειονοτικής παρουσίας στο πλαίσιο απορρόφησης των εθνο-πολιτικών κραδασιμών. Αλλού, όπως στην περίπτωση των ομόσπονδων κρατών (Γιουγκοσλαβία, Τσεχοσλοβακία, Σοβιετική Ένωση), οι αντιθέσεις ήταν τόσο ισχυρές –και ήδη θεσμικά οργανωμένες– που η διάλυση στα επί μέρους ομόσπονδα κρατίδια έλυσε το «εθνικό πρόβλημα» με την επιστροφή στις ρίζες: το εθνικό κράτος. Παράλληλα οι ευρωπαϊκοί διεθνείς οργανισμοί αναζήτησαν πολιτικές και νομικές λύσεις που να ανταποκρίνονται στις νέες συνθήκες, εργασία κοπιώδης που συνεχίζεται στις μέρες μας και με αποτελέσματα που θα δοκιμαστούν στο χρόνο⁵.

2. Το υπό διαμόρφωση διεθνές δίκαιο των μειονοτήτων

Η δημιουργία ειδικών κανόνων δικαίου προστασίας των μειονοτήτων συνδέεται πλέον, σύμφωνα με την κυρίαρχη τάση, με τα ανθρώπινα δικαιώματα⁶ και ειδικότερα με το δικαίωμα στη διαφορά. Το τελευταίο, αν και δεν αποτελεί θετικό δίκαιο, συνιστά το σημείο αναφοράς κάθε προσπάθειας θεσμοποίησης ενός «διεθνούς δικαίου των μειονοτήτων» και της αντανάκλασής του στις εθνικές έννομες τάξεις.

Το πλαίσιο πολιτικής δέσμευσης που καταρχήν ενσαρκώνουν τα σχετικά κείμενα που υιοθετήθηκαν στους κόλπους της ΔΑΣΕ-ΟΑΣΕ μετασχηματίζεται σε *de lege ferenda* κανόνες, όπως αποτυπώνονται για παράδειγμα στη Διακήρυξη του 1992 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ⁷. Σε πιο προχωρημένο στάδιο συγκεκριμένοι κανόνες διεθνούς δικαίου βρίσκονται ένα βήμα πριν τη θέση τους σε ισχύ διεθνώς, όπως αυτοί που διατυπώνονται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Περιφερειακών ή Μειονοτικών Γλωσσών αλλά και τη Σύμβαση-πλαίσιο για τις Εθνικές Μειονότητες του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, η οποία συντελείται στα πλαίσια των προαναφερθέντων διεθνών οργανισμών, η διαπραγμάτευση πολυμερών δεσμευτικών κειμένων ενέχει τον κίνδυνο της διαιώνισης της συζήτησης. Οι πολιτικά διαφορετικές οπτικές γωνίες (για παράδειγμα η Γερμανία επιχειρεί τον αποκλεισμό των μεταναστών από την έννοια «μειονότητα» ενώ η Τουρκία επιδιώκει το ακριβώς αντίθετο) και τα συμφέροντα που τις υπαγορεύουν αποτελούν συχνά το στίβο προκαταρκτικής αντιπαράθεσης των κρατών για να αποφύγουν από τη μία τον έλεγχο του δικαίου στους πολίτες τους-μέλη μειονοτήτων και από την άλλη, αν συντρέχει η περίπτωση, να ασκήσουν επεμβατική εξωτερική πολιτική απέναντι σε άλλα κράτη για τους ίδιους ακριβώς λόγους. Από τα πρόσφατα παραδείγματα η πολιτική θέση της Ουγγαρίας, η

οποία με τον αναλυτικό νόμο 77/1993 περί μειονοτήτων, χορηγεί δικαιώματα σε κάθε μειονοτική ομάδα στο εσωτερικό της και χρησιμοποιεί αυτό το μοντέλο κατά τις διεθνείς συναντήσεις, νομοτεχνικού ή πολιτικού χαρακτήρα, επιχειρώντας την «εξαγωγή» δικαίου σε διεθνές επίπεδο με στόχο την εφαρμογή του σε κράτη, όπου διαβιούν ουγγρικές μειονότητες (Ρουμανία, Γιουγκοσλαβία, Αυστρία, Σλοβενία, Κροατία, Πολωνία, Τσεχία). Η ύπαρξη, ωστόσο, ενός τέτοιου μοντέλου, όπως είναι για παράδειγμα ένας εθνικός νόμος, δημιουργεί μία σημαντική δυναμική κατά τις εργασίες των διεθνών οργάνων. Η εμπειρία των συμμετεχόντων σε συνδυασμό με τις πολιτικές επιδιώξεις, στο μέτρο που οι συνθήκες το επιτρέπουν, θα χαράξει τον άξονα προόδου των εργασιών και της τελικής τους επιτυχίας. Έτσι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης των Περιφερειακών ή Μειονοτικών Γλωσσών τέθηκε προς υπογραφή στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ύστερα από μακροχρόνιες συζητήσεις υιοθετώντας ένα εξαιρετικά εύκαμπτο σχήμα που θα μπορεί κατά την επικύρωση από το κράτος να ανταποκρίνεται στις ειδικές περιστάσεις στις οποίες χρησιμοποιείται κάθε μειονοτική γλώσσα. Αντίστροφα, η Σύμβαση πλαίσιο για τις εθνικές μειονότητες απέφυγε να συγκεκριμενοποιήσει και να αναλύσει το νομικό πλαίσιο σε δικαιώματα υπέρ των μειονοτήτων, αλλά όπως το δηλώνει και ο τίτλος της, διακηρύσσει ορισμένες αρχές, ως προϋπόθεση για τη δημιουργία εσωτερικού δικαίου⁸. Παράλληλα παρατηρούνται φαινόμενα συνομολόγησης διμερών συμφωνιών μεταξύ κρατών (όπως για παράδειγμα μεταξύ Ουγγαρίας και Ρουμανίας, Γερμανίας, Τσεχίας και Σλοβακίας, Γερμανίας και Ρουμανίας) ή μονομερούς δέσμευσης μέσα από την πρακτική διακηρύξεων εθνικών οργάνων (κοινοβούλιο Μολδαβίας, κυβέρνηση Ουγγαρίας, ανώτατο συμβούλιο Ουκρανίας, κυβέρνηση Ρουμανίας) ή τέλος φαινόμενα νομοθετικής επίλυσης συγκεκριμένων ζητημάτων μειονοτήτων (συνταγματικές διατάξεις Βελγίου, Ρουμανίας, Σλοβενίας, Κροατίας, ειδικός νόμος Ουγγαρίας, Μολδαβίας κ.λπ.).

Η αναδιαμόρφωση της σχέσης δικαιώματα του ανθρώπου-δικαιώματα των μειονοτήτων και η αυτονόμηση των τελευταίων στη νέα «τάξη πραγμάτων» θυμίζει, ως ένα βαθμό, τις προσπάθειες που είχαν μάλιστα κατοχυρωθεί κατά το μεσοπόλεμο. Μήπως φαινομενολογικά έχουμε, λοιπόν, να κάνουμε με μία επανάληψη της ιστορίας ή μία νέα προσέγγιση στο ίδιο ζήτημα;

Η επαναφορά του ζητήματος της νομικής αντιμετώπισης των μειονοτικών ζητημάτων αποδεικνύει καταρχήν την ελλειπή κάλυψη που παρείχε το διεθνές σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το οποίο μέσα από ελάχιστες διατάξεις του επιχειρεί να ρυθμίσει το ζήτημα. Από την άλλη πλευρά, το προηγούμενο καθεστώς που ίσχυε κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου αποτελούνταν από ένα πλέγμα διμερών συμβάσεων και μονομερών δεσμεύσεων, κάτω από την

εγγύηση της Κοινωνίας των Εθνών με τρόπο μονοδιάστατο και προβλέποντας σχεδόν πανομοιότυπους κανόνες δικαίου για όλες τις περιπτώσεις. Οι διατάξεις των κειμένων αυτών αποτέλεσαν σημαντικό προηγούμενο και για κάθε απόπειρα νομικής επίλυσης των ζητημάτων που απορρέουν από τη μειονοτική παρουσία ακόμη και σήμερα. Πέρα από τη νομοτεχνική όμως συγγένεια, η σημερινή νομοπαραγωγική –εθνική και διεθνής– διαδικασία διενεργείται πέρα από υπερεθνικό εξαναγκασμό και των συνεπειών που αυτός θα επέσυρε σε πολιτικό επίπεδο.

Τα ουσιαστικά δικαιώματα λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία μεταξύ της εσωτερικής έννομης τάξης και της διεθνούς δικαιοπαραγωγής, με αποτέλεσμα την αμεσότερη στα πραγματικά δεδομένα δικαιοκή προεγγύηση. Η τάση των πολιτικών επιλογών καταδεικνύει μία μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα στις ανάγκες και στις συγκρουσιακές σχέσεις που απορρέουν από τη μειονοτική διεκδίκηση. Σε κάθε περίπτωση η ιστορία θα επαληθεύσει τη διαπίστωση αυτή ή θα επιβεβαιώσει τη θέση ότι τα μειονοτικά ζητήματα αποτελούν το μαλακό υπογάστριο του κράτους-έθνους πέρα από οποιαδήποτε νομική διευθέτηση.

Ποιο είναι όμως το περιεχόμενο της μειονοτικής προστασίας; Τα επί μέρους δικαιώματα που έχουν κατοχυρωθεί υπέρ των ατόμων που ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες θα μπορούσαν συνοπτικά να κατηγοριοποιηθούν ως εξής (δεν θα αναφερθούμε στους περιορισμούς τους που υπαγορεύονται από τις αρχές του διεθνούς δικαίου και των επί μέρους εθνικών νομοθεσιών):

α. Το δικαίωμα στην προστασία της –διαφορετικής– ταυτότητας⁹ της μειονοτικής ομάδας (θρησκευτικά, γλωσσικά, εθνικά ή πολιτιστικά χαρακτηριστικά).

β. Οι θρησκευτικές ελευθερίες. Δικαίωμα στην απρόσκοπτη λατρεία θρησκευτικής πίστης, στην ίδρυση τόπων λατρείας και θρησκευτικών ιδρυμάτων.

γ. Οι γλωσσικές ελευθερίες¹⁰. Δικαίωμα στην απρόσκοπτη χρήση της γλώσσας ιδιωτικά και δημόσια, στις σχέσεις με τις αρχές, στα τοπωνύμια και στα ονόματα, μέσα από τα ΜΜΕ, στο δικαίωμα στην εκπαίδευση στη μειονοτική γλώσσα, στη διδασκαλία της γλώσσας, στην ίδρυση ιδιωτικών σχολείων και άλλων συλλόγων με σκοπό την προώθηση της γλώσσας.

δ. Το δικαίωμα στην τοπική αυτονομία και την πολιτική αντιπροσώπευση¹¹.

ε. Το δικαίωμα στην επικοινωνία με μέλη της ίδιας ομάδας εντός ή εκτός των συνόρων του κράτους.

Η διατύπωση των παραπάνω δικαιωμάτων προϋποθέτει, ή δημιουργεί αντανάκλαστικά εκ νέου, ορισμένες υποχρεώσεις για τα κράτη:

α. Αποχή από κάθε ενέργεια που θα συνιστούσε αφομοίωση των διακριτών μειονοτικών χαρακτηριστικών και απόπειρα φυσικής ή πολιτιστικής γενοκτονίας.

β. Αναγνώριση (νομικής ή πολιτικής, de jure ή de facto) της ύπαρξης μειονοτικών ομάδων.

γ. Διασφάλιση της αρχής της ισότητας μεταξύ πλειονότητας και μειονότητας.

δ. Διασφάλιση της αρχής της μη διάκρισης βάσει των χαρακτηριστικών που διαφοροποιούν τα μέλη των μειονοτικών ομάδων.

ε. Λήψη θετικών μέτρων για την απάλειψη των καταστάσεων μειονεξίας που απορρέουν από τη μειονοτική διαφορά.

στ. Θεσμοθέτηση δομών για τη δυνατότητα ουσιαστικής προσφυγής σε αρμόδια όργανα, σε περίπτωση θεσμοθετημένου πλαισίου προστασίας των μειονοτικών δικαιωμάτων.

Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένα κράτη, είτε κατά την εκτέλεση διμερών συνθηκών είτε αυτόβουλα από εσωτερικό νόμο, ήδη προβάλλονταν η γλωσσική διάσταση συγκεκριμένων μειονοτικών ζητημάτων ως υπό ρύθμιση αντικείμενο. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις της Ιταλίας, της Ελβετίας, της Ιρλανδίας, του Βελγίου, της Φινλανδίας και της Ισπανίας, για παράδειγμα, δημιουργούν το νομικό πλαίσιο προαγωγής και στήριξης μειονοτικών ή κατά μια άλλη άποψη λιγότερο διαδεδομένων γλωσσών. Τα σοσιαλιστικά κράτη μέχρι την κατάρρευση του σοβιετικού συνασπισμού είχαν κατά παράδοση ιδιαίτερη ευαισθησία σε ένα οξύμωρο σχήμα ελέγχου και περιορισμού κάθε διαφοράς που ανάγεται σε πολιτισμική και γλωσσική ταυτότητα¹². Τα νέα καθεστώτα, που σταθεροποιήθηκαν και ανέπτυξαν νομικά συστήματα σύμφωνα με το δυτικοευρωπαϊκό πρότυπο¹³, συνέχισαν την παράδοση αυτή υιοθετώντας ειδικούς κανόνες προστασίας της γλωσσικής ιδιαιτερότητας των μειονοτήτων¹⁴.

3. Η προβληματική της εφαρμογής

Οι δεσμεύσεις που πηγάζουν από διεθνή συμβατικά κείμενα μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο με τους εκτελεστικούς νόμους ανάλογα με την περίπτωση. Κατά τη μεταφορά στο πεδίο εφαρμογής του συγκεκριμένου κανόνα δικαίου παρατηρείται πολλές φορές ένα έλλειμμα όσον αφορά το αρχικό περιεχόμενο της βούλησης του διεθνούς νομοθέτη –που συχνά δεν είναι άλλος από τις ίδιες τις ενδιαφερόμενες κυβερνήσεις. Για παράδειγμα, αν και η Συνθήκη της Λωζάννης προβλέπει το δικαίωμα στην εκπαίδευση για τους μουσουλμάνους Έλληνες πολίτες, όπου και αν κατοικούν στην ελληνική επικράτεια (άρθρο 41), ο εκτελεστικός εκπαιδευτικός νόμος 394/77 το προσδιορίζει αυστηρά στο έδαφος των τριών νομών της Θράκης (άρθρο 1 παρ. 2).

Διαφορετικά θα πρέπει να κατατάξουμε την εφαρμογή από το εσωτερικό δίκαιο ορισμένης διάταξης πολυμερούς συνθήκης, η οποία αναφέρεται ειδικά ή περιπτωσιολογικά σε δικαιώματα ατόμων που ανήκουν σε μειονοτικές ομάδες. Για παράδειγμα το άρθρο 27 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Πο-

λιτικά και Αστικά Δικαιώματα του ΟΗΕ (1966)¹⁵ και κυρίως ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις Περιφερειακές ή Μειονοτικές Γλώσσες, που αν και δεν έχει τεθεί σε ισχύ διεθνώς, εφαρμόζεται ως εσωτερικό δίκαιο από τις χώρες που ήδη τον επικύρωσαν¹⁶. Σε αυτές τις περιπτώσεις το κράτος έρχεται να εφαρμόσει κατά βούληση το γενικό κανόνα, ή να διαλέξει ποιους κανόνες δικαίου θα εφαρμόσει και ποιους όχι, χρησιμοποιώντας εν τέλει το διεθνές δίκαιο ως χώρο διαθέσιμων προεπεξεργασμένων νομικών λύσεων με το όφελος και τις δεσμεύσεις που απορρέουν από αυτή την επιλογή. Εξάλλου, με την τεχνική των επιφυλάξεων οι «κίνδυνοι» μπορούν εύκολα να αποφευχθούν.

Άλλο ένα ζήτημα που αποτελεί άλυτο γρίφο και σχετίζεται



άμεσα με την εφαρμογή του δικαίου είναι αυτό του ορισμού των μειονοτήτων.

Αναρίθμητες είναι οι απόπειρες να προσδιοριστούν θεωρητικά οι αποδέκτες των δικαιωμάτων που προβλέπονται νομικά κείμενα. Πόσο μάλλον όταν τίθεται το αποφασιστικό ζήτημα του πρακτικού εντοπισμού τους. Κανένα κράτος δεν έχει συναινέσει μέχρι τώρα για τη σύσταση διεθνούς οργάνου με αρμοδιότητες καθορισμού των μειονοτικών ομάδων που θα προστατεύονται από διεθνή κείμενα. Έτσι η ευθύνη για την εφαρμογή της έννομης προστασίας ξαναγυρνάει στην αρμοδιότητα του κράτους έμμεσα (περίπτωση του προαναφερθέντος άρθρου 27) ή ρητά (άρθρο 3 παρ. 1 του Χάρτη Περιφερειακών ή Μειονοτικών Γλωσσών, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη οφείλουν κατά την επικύρωση να προσδιορίσουν τις μειονοτικές γλώσσες που θα εμπίπτουν στην προστασία του). Τελικά, αξίζει να αναφέρουμε την κρίση του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης, το οποίο από το 1930 έδωσε την πιο περιεκτική απάντηση στην όλη συζήτηση: «η ύπαρξη των μειονοτήτων είναι ζήτημα πραγματικό και όχι νομικό»¹⁸. Αν εξετάσουμε τις περιπτώσεις νομικής αντιμετώπισης των μειονοτικών ομάδων στα ευρωπαϊκά κράτη, θα δούμε μια

μεγάλη ποικιλομορφία διαφορετικών τρόπων και φιλοσοφιών: από την πλήρη παραγνώριση της ύπαρξης (Κορσικανοί στη Γαλλία, Σλαβόφωνοι στην Ελλάδα, Τσιγγάνοι σε πολλές χώρες) μέχρι την οργάνωση αυτονομίας (Καταλανοί στην Ισπανία, Γκαγκαουζοί στη Μολδαβία, Γερμανόφωνοι στο Βέλγιο). Η παροχή εκπαιδευτικών δικαιωμάτων αποτελεί τον πυρήνα προστασίας της διαφοροποιημένης ταυτότητας της ομάδας. Η χρήση μειονοτικής γλώσσας συμβάλλει αποφασιστικά στη συνέχιση του ιδιαίτερου πολιτισμού και τη σφυρηλάτηση ξεχωριστής συνείδησης των μελών της ομάδας. Συχνά όμως η εφαρμογή στην πράξη εμποδίζεται από πραγματικές καταστάσεις (μεγάλος βαθμός διασποράς ώστε να μην επιτυγχάνεται ικανός αριθμός μαθητών για τη λει-

τουργία μειονοτικών σχολείων) ή από ορισμένες μεθοδεύσεις από την πλευρά του κράτους (χάραξη διοικητικών περιφερειών με τέτοιο τρόπο ώστε η μειονοτική ομάδα να διασπάται και να μην είναι εφικτή η εφαρμογή εκλογικών ή εκπαιδευτικών δικαιωμάτων).

Σε τελική ανάλυση, το ζήτημα της εφαρμογής του δικαίου των μειονοτήτων αποτελεί ακόμη έναν κρίκο στην αλυσίδα της αντιπαράθεσης κράτους-μειονότητας, όπως την αντιλαμβάνεται το πρώτο και όπως διαδραματίζεται στο πλαίσιο των διεκδικήσεων της δεύτερης.

4. Αντί συμπεράσματος

Η σχέση μεταξύ εθνικού και διεθνούς δικαίου σε θέματα προστασίας μειονοτήτων είναι αμφίδρομη κατά περίπτωση: η κατοχύρωση σε κείμενα διεθνούς δικαίου δικαιωμάτων μειονοτήτων μπορεί να επιδράσει καθοριστικά σε μία εσωτερική έννομη τάξη και αντίστροφα η ύπαρξη σε ορισμένες εθνικές νομοθεσίες προστατευτικού της μειονοτικής ιδιαιτερότητας καθεστώτος είναι δυνατό να αναπαράχθει και αλλού (για παράδειγμα μέσα από τις εργασίες των διεθνών οργάνων). Αυτό που ενδιαφέρει είναι η προστασία της διαφο-

ράς, η οποία «μειονοτικοποιεί» τμήμα του πληθυσμού του κράτους και το οποίο για το λόγο αυτό υστερεί έναντι της πλειονότητας μέσα από σχέσεις ηγεμονισμού. Θα μπορούσαμε μάλιστα να διακρίνουμε μία συνεχή ροή κατά τη νομο-παραγωγική διαδικασία της εσωτερικής και της διεθνούς έννομης τάξης σε δύο κύκλους που, αν και χρονικά είναι διαδοχικοί με ορόσημο το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, στην ουσία επαναλαμβάνονται σε διαφορετικές συνθήκες και με διαφορετικό περιεχόμενο.

Η εφαρμογή των κανόνων αυτών, δεν παύει ωστόσο να άπτεται της αποκλειστικής διακριτικής ευχέρειας του κράτους ή να είναι συνυφασμένη και με το διεθνές περιβάλλον, στο μέτρο που ορίζει το διεθνές δίκαιο των συνθηκών. Σε πολιτικό επίπεδο η διατύπωση αρχών που συνδέουν άμεσα την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων με την έννοια της δημοκρατικής οργάνωσης της κοινωνίας αποτελεί προϋπόθεση για την αποδοχή και ένταξη στην «ευρωπαϊκή οικογένεια». Η εφαρμογή των κανόνων δικαίου ύστερα από συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές επιδρά καταλυτικά για την ένταξη της μειονοτικής ομάδας στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, προστατεύοντας τη μειονοτική διαφορά από την αφομοιωτική τάση της ομοιογένειας, παραπέμποντας όμως και οριοθετώντας εκ νέου τις διεκδικήσεις της ομάδας σε μία συνεχή διαλεκτική σχέση (αντιπαλότητα-ένταξη) με το κράτος.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Christopoulos, D.: *Droit, Europe et Minorités*, Thèse de doctorat, Université de Picardie, Amiens 1996.
 Capotorti, F.: *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, Série d'études 5, Centre pour les Droits de l'Homme, Genève 1991.
 Conseil de l'Europe: *La situation des langues régionales ou minoritaires en Europe*, DELA (94) και Addendum, Strasbourg 1992.
 Dinstein Y., Tabory M. (επιμ.) *The Protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Netherlands, 1992.
 European Commission for Democracy Through Law: *The protection of minorities*, Collected texts, Council of Europe, Strasbourg 1994.
 Eide, A.: *Approaches to Minority Protection*, A. Phillips, A. Rosas (επιμ.), Abo Akademi University Institute of Human Rights, MRG, Turku//Abo-London, 1993, σ. 81 επ.
 Ermacora, F.: "The Protection of Minorities Before the United Nations", *RCADI*, vol. IV, 1983, σ. 251 επ.
 Fenet, A.: "La question des minorités dans l'ordre du droit", *Les minorités à l'âge de l'État-nation*, GDM, Fayard, Paris 1985, σ. 27 επ.
 Fenet A., Soulier G. (επιμ.): *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, Centre de Relations Internationales et de Science Politique d'Amiens et Groupement pour les droits des minorités, L'Harmattan, Paris 1989.
 Giordan, H. (επιμ.): *Les minorités en Europe, Droits linguistiques et droits de l'homme*, Ed. Kime, Paris 1992.
 Hannum, H. (επιμ.): *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London 1993.
 Pierré Caps, S.: *Nations et peuples dans les constitutions modernes*, Université Nancy II, Nancy 1989.
 Thornberry, P.: "Is There a Phoenix in the Ashes?-International Law and Minority Rights", *Texas International Law Journal*, 1981, σ. 421 επ.

Thornberry P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford 1991.

Τσιτσελίης, Κ.: *Το διεθνές και ευρωπαϊκό καθεστώς προστασίας των γλωσσικών δικαιωμάτων των μειονοτήτων και η ελληνική έννομη τάξη*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Azcàrate, P., *The League of Nations and National Minorities*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945 και Fouques-Duparc, J., *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922.
2. Bokatola, I. O., *L'ONU et la protection des minorités*, E. Bruylant, Bruxelles 1992.
3. Minority Rights Group, *Minorities and Autonomy in Western Europe*, MRG International Report, London 1991.
4. Βλ. Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, *Δελφοί 1-3 Νοεμβρίου 1996: Επιστημονικό Διήμερο με θέμα Ελλάδα, Ευρώπη, Μειονότητες*, Τσιτσελίης Κ., Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), Αθήνα 1997, σελ. 20.
5. Βονδικάκη-Τελαλιάν, Μ., «Η ανθρώπινη διάσταση της ΔΑΣΣΕ», *Τα δικαιώματα των λαών και των μειονοτήτων*, Σ. Περράκης (επιμ.), Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 243 επ., Ροζάκης, Χ., *Η προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σε μία μεταβαλλόμενη Ευρώπη. Η αυτοδιάθεση των λαών και οι μειονότητες στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, ΕΚΕΜ, Σάκκουλας, Αθήνα 1994, Γρηγορίου, Π., *Η μειονοτική πολιτική της Κοινοτικής Ευρώπης*, Κείμενο εργασίας Νο 17, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών, Αθήνα 1992, σ. 5, Κούφα, Κ., «Ο Οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών και η προστασία των μειονοτήτων», *Σύγχρονα προβλήματα και η ευθύνη του επιστήμονα*, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 163 επ., Thornberry P., Martin Estebanez M.A., *The Council of Europe and Minorities*, Council of Europe, Strasbourg 1994, UNESCO, *Cultural Rights as Human Rights*, Studies and Documents on Cultural, Policies, No 3, Paris 1970.
6. Rouso-Lenoir, F., *Minorités et droits de l'homme: L'Europe et son double*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris 1994. Turk, D., "Minority Protection in Human Rights Conventions", *Tipologia e protezione delle minoranze in Europa*, CEDAM, Padova 1991. Whitaker, B., *Minorities - A Question of Human Rights?*, Pergamon Press 1984.
7. Phillips, A., *Promoting and Implementing the UN Declaration*, A. Phillips, A. Rosas (επιμ.), Abo Akademi University Institut for Human Rights, MRG, Turku/Abo-London, 1993, σ. 113 επ.
8. Τσιτσελίης, Κ., «Η σύμβαση-πλαίσιο για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων του Συμβουλίου της Ευρώπης», *Το Σύνταγμα 3* (1995), σ. 567 και Οικονομίδης, Κ., «Η Επιτροπή της Βενετίας για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου και το Σχέδιο Σύμβασής της για την προστασία των μειονοτήτων», *Τα δικαιώματα των λαών και των μειονοτήτων*, Σ. Περράκης (επιμ.), Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 219 επ.
9. Giordan, H., *Démocratie culturelle et le droit à la différence*, Rapport, Paris 1982.
10. Μεταξύ άλλων βλ. Tabory, M., "Language Rights as Human Rights", *IYHR*, vol. 10, 1980, σ. 167 επ., Skutnabb-Kangas T., "Human rights and language wrongs- a future for diversity?", *Language Science* (υπό έκδοση), Pierre Vandernoot, "Les aspects linguistiques du droit des minorités", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 30 (1997), σ. 309 επ.
11. Benoit-Rohmer, F., "La représentation des minorités dans les Parlements d'Europe centrale et orientale", *Revue française de Droit Constitutionnel*, 15 (1993), σ. 499 επ.
12. Minority Rights Group, *Minorities in Central and Eastern Europe*, MRG International Report No 93/1, London 1993.
13. Εκτός από τις περιπτώσεις της Φινλανδίας, της Ελβετίας, του Βελγίου, του Λουξεμβούργου και της Ιρλανδίας οι οποίες επισημοποίησαν μειονοτική γλώσσα, ή τα κράτη που με εσωτερικούς νόμους εκπλήρω-

σαν διεθνείς δεσμεύσεις, όπως η Δανία και η Γερμανία, θα αναφέρουμε τις εξής περιπτώσεις: άρθρο 7 του αυστριακού Συντάγματος, άρθρο 3 του Συντάγματος της Ισπανίας, άρθρο 6 του ιταλικού Συντάγματος, στη Σουηδία κατά το άρθρο 2 Κεφ. Ι του Συντάγματος για την προαγωγή της μειονοτικής ταυτότητας, καθώς και τους εκπαιδευτικούς νόμους του Ηνωμένου Βασιλείου (Education Act) του 1980 και 1982.
 14. Σταχυολογούμε ενδεικτικά ορισμένες περιπτώσεις όπου το εσωτερικό δίκαιο προβλέπει ρητά δικαιώματα σε μειονοτικές ομάδες: συνταγματικές ρυθμίσεις στη Ρουμανία (άρθρο 32), ειδικός νόμος, πρότυπο ως προς την πληρότητά του, στην Ουγγαρία (Νόμος 77/1993), εκπαιδευτικός νόμος της 2ας Φεβρουαρίου 1989 κατοχυρώνει στη Λετονία δικαίωμα στη μειονοτική εκπαίδευση, στην Αλβανία σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 396/22.8.1994, διδάσκονται ελληνικά υπό προϋποθέσεις. Βλ. Επίσης το άρθρο 36.2 του βουλγαρικού Συντάγματος σχετικά με τη χρήση γλώσσας μειονοτήτων, στην Ουκρανία ο νόμος για τις γλώσσες της

Ευρώπης», *Τα δικαιώματα των λαών και των μειονοτήτων*, Σ. Περράκης (επιμ.), Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 229 επ., Τσιτσελίης, Κ., *Το διεθνές και ευρωπαϊκό καθεστώς προστασίας των γλωσσικών δικαιωμάτων των μειονοτήτων και η ελληνική έννομη τάξη*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σελ. 171 επ., Albanese, F., "Ethnic and Linguistic Minorities in Europe", *Yearbook of European Law* 11/1991, σ. 313 επ. και Thuilier, F., "La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires", *L'identité politique*. PUF Amiens 1994, σ. 476 επ.
 17. Υπόθεση Μειονοτικά σχολεία στην Αλβανία, CPJ, No 64, 6-4-1930. Βλ. σχόλιο του D. Christopoulos, *Droit, Europe et Minorités*, Thèse de doctorat, Université de Picardie, Amiens 1996, σελ. 282.



28ης Οκτωβρίου 1989 και ο νόμος για τις εθνικές μειονότητες της 25ης Ιουλίου 1992. Επίσης αναφορά στις μειονοτικές γλώσσες κάνει το άρθρο 7 του Συνταγματικού Νόμου της Κροατίας του Δεκεμβρίου 1991 και ο λιθουανικός νόμος «Περί εθνικών μειονοτήτων» της 23ης Νοεμβρίου 1989, όπως αναθεωρήθηκε στις 29 Ιανουαρίου 1991, εξασφαλίζει τη χρήση των μειονοτικών γλωσσών. Τέλος ο νόμος της 23ης Δεκεμβρίου 1994 της Μολδαβίας κατοχυρώνει γλωσσικά δικαιώματα στους Γκαγκαούζους στα πλαίσια τοπικής αυτονομίας. Αντίθετα στην περίπτωση της Εσθονίας, σύμφωνα με το νόμο της 10ης Φεβρουαρίου 1993, η γνώση της εσθονικής γλώσσας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την απόκτηση της εσθονικής υπηκοότητας, περιορίζοντας την άσκηση των γλωσσικών δικαιωμάτων στους ρωσόφωνους κυρίως πληθυσμούς της χώρας.
 15. «Στις χώρες όπου υπάρχουν εθνικές, θρησκευτικές ή γλωσσικές μειονότητες, τα πρόσωπα που ανήκουν στις μειονότητες αυτές δεν μπορούν να στερηθούν το δικαίωμα να απολαμβάνουν από κοινού με άλλα μέλη της ομάδας τους τον δικό τους πολιτισμό, να πρεσβεύουν και να ασκούν τη θρησκεία τους ή να μιλούν τη δική τους γλώσσα». Βλ. σχετικά Tomuschat, C., "Protection of Minorities under Article 27 of the International covenant on Civil and Political Rights", *Melanges Hermann Mosler*, 1983, σ. 954 επ.
 16. Μέχρι σήμερα τον έχουν επικυρώσει η Ολλανδία, η Νορβηγία, η Φινλανδία και η Ουγγαρία. Απαιτείται και μία πέμπτη επικύρωση για να τεθεί ο Χάρτης διεθνώς σε ισχύ. Σχετικά με το κείμενο βλ. Κορφός, Ε., «Ο Χάρτης των περιφερειακών ή μειονοτικών γλωσσών του Συμβουλίου της

