

TÓTH KÁROLY ANTAL

A kisebbségek nemzetközi jogi helyzete*

(Tanulmányvázlat)

I. A KISEBBSÉGEK ÉS A VILÁGSZERVEZET

A fogalmak polivalensek, így az igazság fogalma is. Más a győző és más a legyőzött, más az elnyomó és más az elnyomott igazsága: Tartalmát -úgy tűnik -az érdekek és célok összefüggő együttese határozza meg. Használhatóságának e tény korlátokat szab; a kisebbségek problémájának nemzetközi jogi megközelítésében mégis kiindulópontként kezelhető. Egyrészt mert az igazságszolgáltatás alapja és részben eszköze a jog. Egy adott jogrendszer természetétől függ, milyen igazságot akar és képes biztosítani. Másrészt azért, mert a két világháború győztes hatalmai az "igazság uralmát"¹ biztosító, „a jog uralmán alapuló”² világrend megteremtését fogalmazták meg egyik alapvető célkitűzésükként, melyben békében és biztonságban élhetnek az emberek.³ Kérdés, hogy ki (vagy kik) igazsága valósult meg az első világháború után, és kié (vagy kiké) napjainkban?

A nemzetközi jog sokat változott a huszadik században, mindenekelőtt a két nemzetközi szerv: a Nemzetek Szövetségének (Népszövetség) és az Egyesült Nemzetek Szervezetének létrejötte és működése következtében. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya kijelenti, hogy a szerződő felek „a nemzetközi jog szabályait ezentúl a Kormányok kölcsönös magatartásának valóságos zsinórmértékéül határozottan elismerik”.⁴ Az ENSZ Alapokmánya-valószínűleg az előbbi kijelentés valós érvényesülésének ismeretében is - óvatosabban fogalmaz: „megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható.”⁵

Gyakorlati szempontokból ma bennünket mindenekelőtt az ENSZ jogalkotó és jogérvényesítő szerepe érdekel; mielőtt azonban ezt érintenénk, nem érdektelen a két szervezet néhány közös jegyét kiemelni.

1. Mindkettőt a háború győztes hatalmai hozták létre, akik az általuk meghatározott békefeltételek révén megszabták a háború utáni világrendet, ami, ha nem is az akkor megfogalmazott elképzelések szerint alakult, lényegében a későbbi események keretét szolgált.

2. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának, illetve az ENSZ Biztonsági Tanácsának (ezek az illető szervezetek alapvető döntésekre jogosult szervei) alapokmánya a nagyhatalmak számára meghatározó szerepet biztosít a felmerülő problémák megoldásában. Különösen szembetűnő ez a Biztonsági Tanács esetében: a megfelelő arányú igenlő szavazat mellett a határozat meghozatalához az állandó tagok egyhangú egyetértése szükséges, vagyis vétőjoguk van.⁶ (Ebben a szavazási módban a jaltai értekezleten egyezett meg Churchill, Rooseveltt és Sztálin.⁷) E tény egyrészt fokozott felelősséget ró a nagyhatalmakra, másrészt - a két világrendszer szembenállása következtében - szinte napjainkig döntésképtelenné tette a Biztonsági Tanácsot.⁸

3. Mindkét szervezet alapvetően a béke megőrzését tekintette, illetve tekinti fő feladatának, minden más kérdés e célkitűzésnek rendelődik alá. Különösen kihangsúlyozott ez a törekvés az ENSZ esetében, ami az atompusztulás lehetőségének árnyékában a legnagyobb mértékben indokolt, ugyanakkor a háborútól való félelem akadálya olyan kérdések felvetésének és megoldásának, melyek felszín alatti feszültségként való továbbélése éppen a háború veszélyét növeli.⁹ Úgy tűnik, a lényegi problémák megoldását szolgáló igyekezet helyett a tüneti kezelés módozatai részesülnek előnyben.

Ez magyarázza, hogy bizonyos kérdések - például a határoké, függetlenül azok igazságos vagy indokolt voltától - érinthetetlenek; más kérdések (például a kisebbségek közösségi jogai) konzultatív jellegű tanácskozásokon megvitathatók, a vitáknak vagy azok következtetéseinek azonban gyakorlati jelentőségük nincs, döntéshozatalra vagy nemzetközi egyezmények létesítésére jogosult fórumok lényegében nem foglalkoznak velük, és megítélésük (legjobb esetben) a második világháború óta szinte változatlan nézetek alapján történik.¹⁰ Pedig nem lehetetlen, hogy területek nemzetközi jogi tisztázása és rendezésük megkísérlése több szolgálatot tehetne a béketörekvések érvényesítésének, mint elhanyagolásuk vagy elhallgatásuk.

Így az ENSZ jogalkotó tevékenysége bizonyos részterületekre szorítkozik, gyakorlati eredményei is a közvetlen politikai szférától távolabb eső területeken mutathatók ki. (WHO, FAO, UNESCO); a nemzetközi egyezmények túlnyomó többsége ma is kétoldalú tárgyalások eredménye.¹¹ A világban ma is elterjedt az éhínség, a nyomor, az analfabetizmus, az elnyomás legkülönbözőbb fajtái; a háborúk szünet nélkül folynak a legkülönbözőbb színtereken pedig mindezek felszámolása ott szerepel a világszervezet célkitűzései között.

A jogi normák alkotásának egyik akadálya kétségkívül az a tény, hogy hiányzik azok érvényesítésének eszközrendszere: nincsenek kidolgozva a szankciók alkalmazásának módjai, és a megszokott világhelyzetben hatékony formában valószínűleg létre sem hozhatók.¹² A jogi normák azonban akkor is hatnak, ha megszegésük közvetlen visszahatást nem von maga után. "Addig ugyanis, míg valamilyen jogi fórum nem nyilvánít illegálissá valamilyen cselekményt, magatartást, addig nem állítható teljes bizonyossággal, hogy valóban normaszegés történt."¹³ A nemzetközi közvélemény pedig bizonyos mértékig befolyásolhatja minden állam magatartását nemzetközi jogilag már szabályozott területeken.¹⁴

A fentiek nem jelentik az ENSZ jelentőségének kétségbevonását. Nyilvánvaló, hogy számos esetben hozzájárult a nemzetközi feszültség enyhítéséhez helyi konfliktusok mérséklése által.¹⁵ Ugyanakkor fórumot biztosít az egyes államok számára nézeteik kicserélésére.

Sokan bírálják a világszervezetet, sikertelennek, formálisnak tartják tevékenységét, sőt hibásnak tartják alapokmányát is.¹⁶ Jelen eszmefuttatás azonban abból a feltevésből indul ki, hogy az ENSZ-nek nagyobb lehetőségei rejlenek jelenlegi szervezeti felépítésében, mint amennyit megvalósít; a világ alapproblémái e keretek között is megközelíthetőek lennének legalább a jogi normaalkotás szintjén, aminek hatása - mint fentebb utaltam rá nem maradna el még akkor sem, ha ezek érvényesítésére nincsenek is meg a megfelelő eszközök.

II. ÉRTÉK ÉS JOGVÉDELEM

Valószínűleg egyszerűsítés, de talán nem téves az az állítás, hogy a jog feladata konfliktushelyzetekben az igazság érvényesítése. Nemzetközi téren érték és nemérték (Unwert) ütközésekor mindenekelőtt politikai tényezők döntenek el, mi az éppen aktuális „igazság”; ebben az esetben az elméleti megközelítés gyakorlati problémákba ütközik. Ha viszont érték szembesül értékkel, a jelenségek összetettsége és változatossága következtében az elméleti kibontás mindenekelőtt elméleti nehézségekkel küzd.

A kisebbségek helyzete mindkét esetben besorolható, és az ebből eredő sokféleség teszi oly vitatottá magának a terminológiának a kérdését¹⁷, s e tisztázatlanság okán vagy ürügyével elodázhatóbbá egy általános érvényű jogi állásfoglalást.

Egy ilyen eleve rövidre szánt írásban nincs tér e sokféleség felvázolására (ami előfeltétele lehetne megalapozott következtetések levonásának), az érték fogalmából kiindulva mégis kísérletet lehet tenni egyfajta általánosítás megfogalmazására.

Az érték (akárcsak az igazság) polivalens, sokféleképpen értelmezhető fogalom. Ha a nemzetközi jogban (legalábbis a jogelméletben) elfogadott értékek vizsgálatából indulunk ki (az emberi élet, emberi jogok, az államoknak a be nem avatkozás elvére épülő szuverenitása): a társadalmi gyakorlatban elismert értékeket autonóm rendszerek képezik, és mindaz, ami ezek fenntartását elősegíti. (A tárgyak értéke, legalább részben, ez utóbbi vonatkozásból ered.) Ezt támasztja alá egy nem társadalmi tárgyú példa: a növény- és állatfajok védelme. Az élő rendszereket ugyanis egyfajta autonómia jellemzi. Ha mindez igaz, a kisebbségvédelemmel kapcsolatban feltehető a kérdés: tekinthetők-e a kisebbségek autonóm rendszereknek, illetve joguk van-e arra, hogy ilyeneknek tekintsék őket, vagy tekintsék magukat? Vagyis rendelkeznek-e értéktartalommal? S bár a kérdés érdembeli megválaszolása részletes tanulmányokat igényel, a leegyszerűsítés veszélyének vállalásával állítható: a kisebbségek - mindenekelőtt kulturális sajátosságaik, másságuk által - csak akkor nem rendelkeznek értéktartalommal, ha a helyesen választható értéket, az uniformizált társadalom képviseli velük szemben, ez esetben azonban abszolút kérdéses a társadalom részrendszereinek autonómiája. Ugyanakkor az egész élővilág története azt bizonyítja, hogy mind a természet, mind a társadalom mindig a változatok végtelen sokaságával „dolgozott”, s a jövő hordozói sohasem az uralkodó változatok voltak. A helyesebb tudományos paradigmák hívei kezdetben mindig kisebbségben voltak; kisebbség volt hajdanán a polgárság is, mely végül megteremtette az akkori jövőt, a polgári társadalom rendjét. Ezt tovább gondolva kijelenthető, és erre a történelem is számtalan példával szolgál, hogy az uniformizálásra törő, ezáltal a változás lehetőségét kizáró vagy korlátozni igyekvő, megmerevedett társadalmak halálraítéltek, kimerítve az adott formákból eredő tartalékaikat, magukat felőrölve (esetleg külső behatások közrejátszásával) elpusztultak.

Nem vethető fel ilyen egyértelműen a kérdés az etnikai kisebbségek esetében, hiszen éppen valamiféle „jövőt hordozó” mivoltuktól való félelem lehet az oka az oly elterjedt asszimilációs törekvéseknek. Az azonban valószínű, hogy az etnikai uniformizálás kísérlete - éppen a társadalmi folyamatok meghatározottsága következtében - hozzájárul az uniformizálás megjelenéséhez, annak minden következményével együtt. Közvetlenebb megfogalmazással élve: az etnikai kisebbségek elnyomása csak részjelensége egy adott társadalmon belüli elnyomásnak, így a zsarnokság egyik tünete, ugyanakkor annak eszköze lehet önnön létének fenntartásában.

A kisebbségi kulturális szféráknak, a másságnak kétféle értéktartalma van: immanens és funkcionális. Az előbbi magának a másságnak a valóságot gazdagító, sokféleséget teremtő jellegéből származik, az utóbbi pedig a más kulturális körökkel szembeni toleráns vagy agresszív magatartásából. E második esetben értéke nemérték (Unwert) is lehet, amennyiben más értékek elpusztítására és nem azok integrációjára törekszik.

A negentropikus (élő) rendszerek alapvető törvénye a terjeszkedésre törekvés. Ez a társadalmi formációkra is vonatkozik, melyek számára a terjeszkedés lehetőségeit és módjait az illető társadalomban uralkodó jogrend határozza meg. A kisebbségekre vonatkoztatva: egy kulturált jogrendű társadalomban a (nevezzük így) világszemléleti kisebbségek törekvéseit nem hatalmi eszközökkel befolyásolják (hacsak nem hatalmi módszerekkel lépnek fel maguk is), az etnikai kisebbségek számára pedig a fennmaradás, az önmegtartás lehetősége éppúgy biztosítva van, mint a többség számára. (Ez - a megfogalmazásból is következően - nem zárja ki az önkéntes asszimiláció jogát.)

Ha a fenti eszmefuttatás helyes, akkor a kisebbség általában értéket hordoz, és ezért védelmet érdemel. Ennek alapján felteendő a kérdés: a mai nemzetközi jogrendnek „védett jogi tárgyai”-e a kisebbségek s az általuk képviselt értékek?

Valki László szerint „...a jelenlegi normarendszer védett jogi tárgya nem más, mint a nemzetközi status quo. Mivel e normarendszer alapnormáit a második világháború

befejezésekor kodifikálták, úgy is mondhatnánk, hogy a védett jogi tárgynak voltaképpen az *akkori* status quo tekinthető.”¹⁸

A világban azonban számtalan változás történt azóta: új államok alakultak, társadalmi rendszerek belső jellege változott meg, sőt határok módosultak, (főleg Európán kívül), és a nemzetközi jog mindezeket a változásokat elfogadta, végeredményben tehát mindig az adott status quo-t védi,¹⁹ ígyelve korlátozni annak változásait.

A status quo védelme és a be nem avatkozás elvének abszolutizálása a kisebbségekkel való bánásmód jogát az egyes államok belügyei közé utalta,²⁰ jogvédelmük nemzetközi kodifikálására a második világháború után erre illetékes fórumok részéről kísérlet sem történt, problémáikkal kizárólag konzultatív jogkörű szervek (ECOSOC, illetve ennek diszkrimináció-ellenes és kisebbségvédelmi albizottsága) foglalkoztak.²¹ A kisebbségi jogok az egyéni jogok keretébe soroltattak,²² ez a felfogás elismeri az egyén jogát a kisebbséghez való tartozásra, de implicite nem ismeri el a kisebbségnek mint közösségnek a létét. Elismeri a kisebbséghez tartozó egyén értékeit, de nem ismeri el a kisebbség tagjai által közösen birtokolt értéket.

A status quo fenntartására való törekvés a konfliktusok elkerülését, a béke védelmét célozza. Nem tesz azonban különbséget 'demokrácia és diktatúra között,²³ és - következetesen alkalmazva - eltűri akár a fasizmus létét is, pontosabban annak olyan válfajait, melyek nem törekednek (legalábbis nyíltan) más országok területeinek megszerzésére.²⁴ Kérdés azonban, hogy azok a feszültségek, melyek így sok helyütt a felszín alatt maradnak, másutt nyílt konfliktusokká, sőt tömegmészárlásokká fajulnak, nem veszélyeztetik-e jobban a békét, mint ha a világ szembenézne e kérdéskörrel, és közös megoldást próbálna keresni?²⁵

III. A KÉRDÉS TÖRTÉNETÉNEK TANULSÁGAIBÓL

A kisebbségek elnyomásának története a távoli időkbe nyúlik vissza, jogaik nemzetközi védelme újabb keletű jelenség. Kezdetben a vallási kisebbségek védelmét írták elő nemzetközi szerződések (pl. a keresztényeket Törökországban), később azonban - a nemzeti öntudat és a nacionalizmus ébredésével - mindinkább az etnikai kisebbségek kérdése került előtérbe.

E vázlatos írásnak nem lehet célja a történeti vonatkozások rövid összefoglalása sem, de nem érdektelen a jogvédelem máig érvényes köztis jegyeire való rákérdezés.

Az egyik alapvetően közös vonás, hogy a kisebbségi jogvédelem gyakorlatilag sohasem a közösség, hanem mindig az egyén védelmét jelentette, még akkor is, amikor napjaink gyakorlatával szemben - konkrét nemzetközi garanciák szavatolták azt. Flachbart Emő megállapítja: „... az 1878. évi *berlini szerződés* 4. cikkében, amelyben Bulgária arra kötelezte magát, hogy azokban a közösségekben, ahol bulgárok török, román, görög és egyéb lakosokkal vegyesen élnek, a választásoknál és a szervezeti szabályzat kidolgozásánál számolni fog a lakosok jogaival és érdekeivel. E rendelkezés már teljesen a francia forradalom gondolatvilágát viseli magán. Ahogy a nagy francia forradalom az állam és az egyes polgárai között semmiféle közbenső kollektív testületet el nem ismer, (...) úgy az idézett cikk is Bulgária egyes török, görög stb. lakosainak, nem pedig a török, görög stb. kisebbségnek jogait és érdekeit biztosította.”²⁶

Ebből az idézetből kiolvasható a kisebbségi jogvédelem másik jellegzetessége is, amely mindmáig talán legnagyobb akadálya e kérdés nemzetközi jogi rendezésének. A francia forradalom hozta létre ugyanis az államnemzet koncepcióját, mely az egységes politikai nemzet keretein belül tartja elképzelhetőnek más etnikumú egyének létét. Ez az elmélet többfajta alakban jelentkezett az idők folyamán, eredetileg Kossuth is ezen az alapon képzelte el a 48-as forradalom utáni Magyarország polgárainak - nemzetiségi hovatartozástól független - jogegyenlőségét; eleget bírálták is érte. Legvadabb formái azonban valószínűleg

napjainkban virágoznak, extremitásukat azokban az országokban érve el, ahol el sem ismerik az etnikai kisebbségek létét.

Az említett két vonás jellemezte az első világháború utáni sokat idézett nemzetiségi szerződéseket és azok garanciális rendszerét is. Itt sem a közösségi jogokat szorgalmazták (ahogy egyesek szerették volna értelmezni); ezt akármelyik, pl. a Lengyelországgal kötött szerződés is bizonyítja: „a lengyel kormány kötelezi magát, hogy minden *lakosnak*, születési, nemzetiségi, nyelvi, faji vagy vallási különbség nélkül az élet és szabadság védelmét biztosítja.”²⁷

Az egész rendszer működési mechanizmusa is tele volt ellentmondásokkal (legalábbis a célszerűség szempontjait tekintve): petíciót bárki küldhetett a Nemzetek Szövetségéhez kisebbségi ügyben, de ez csak informatív jelleggel bírt. A petíciót megküldték az érdekelt államnak, és jelentést kértek tőle (mely gyakran visszautasította ezt). Ezután a petíció a jelentésekkel a Hármas Bizottság elé került. A Nemzetek Szövetségének Tanácsa csak akkor tárgyalta az ügyet, ha a Tanács tagjai közül valamelyik támogatta azt. A tárgyalásokon nem vehetett részt az érdekelt ország, az anyaország sem, de a jogaikban sértett kisebbségek képviselői sem.²⁸

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a garanciális rendszer éppen, mert az érintett állam a petíciók kivizsgálásában gyakorlatilag vétőjoggal rendelkezett, továbbá az a mód, ahogy a panasz a Tanács elé került, és megtárgyaltatott, egyrészt formálissá tette az eljárást, másrészt a nagyhatalmak érdekei döntöttek ezekben a kérdésekben.²⁹ Jellemző, hogy az első tíz évben beérkezett 773 petíció közül 292-t elfogadhatatlannak találtak, 8 jutott el a Népszövetség Tanácsához, és mindössze kettővel kapcsolatban történt valamiféle intézkedés.³⁰

Az egész rendszer jelentősége szinte csak abban rejlett, hogy még a figyelembe nem vett petícióknak is volt valamilyen pozitív hatásuk.³¹ Mindezek alapján érthető a két világháború közötti kisebbségvédelem hatástalansága, ami indokul szolgált ahhoz, hogy a második világháború után az egész kisebbségi kérdést ejtsék. Vagyis a rosszul átgondolt és megszervezett rendszerrel együtt elvetették annak pozitív lényegét is.

Ennek persze más oka is volt. Ekkor született ugyanis - a világtörténelemben először - a (bűnöző értelmében) bűnös nemzetiségek és nemzetek fogalma, mely egyrészt egyének cselekedeteit vetítette ki egész népekre (itt - a kisebbségi jogvédelem területével ellentétben - valóban érvényesült a kollektivitás elve), másrészt olyan magatartásokat ítélte el, melyek éppen a problémák rendezetlenségéből eredő elégedetlenségéből adódtak, és valójában azokat a közembereket sújtották a legnagyobb mértékben, akiket tehetetlen szalmaszálként dobáltak a nagyhatalmi konfliktusok örvényei. Így váltak a kisebbségek bűnbakokká, mintha miattuk robbant volna ki a második világháború, így került sor - a potsdami egyezmény verdiktuma alapján - a németek millióinak kitelepítésére Magyarországról, de főleg Lengyelországból és Csehszlovákiából,³² s így igyekeztek (bár a potsdami egyezmény erről nem szólt) a magyarokat kitelepíteni Szlovákia területéről. Jellemző, hogy a bretonokat - akiknek jelentős szerepük volt a francia ellenállásban -, mivel Hitler Tiso Szlovákiájához hasonló államot ígért nekik, s ennek akadtak hívei is, százsámra végezték ki a háború után, köztük a breton kultúra terjesztőit is³³ a szlovákiai háborús bűnösök közt egyetlen képviselőt ítélték halálra: a magyar Esterházy János grófot³⁴, aki Tiso parlamentjében egyedül szavazott a zsidótörvény ellen. Hosszúra nyúlna a sor, ha minden, e jelenséghez tartozó tény meg akarnánk említeni. A „jog uralmán alapuló világrend” a bosszú éveivel kezdődött, amit nagy; mértékben olyan emberek tömegei szenvedtek meg, akiknek” azelőtt sem volt beleszólásuk saját életük alakulásába.

A kisebbségek nemzetközi jogvédelme tehát lekerült a napi rendről, és az általános emberi jogok szorgalmazása került előtérbe. Mind az ENSZ Alapokmánya, mind az Emberi

Jogok Egyetemes Nyilatkozata, mind pedig a helsinki záróokmány³⁵ a kisebbségi jogokat az egyen jogaiként értelmezi és kezeli. (A első kettőben elő sem fordul a „kisebbség” szó.)

Az ENSZ Alapokmánya értelmében a kisebbségi kérdés a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) hatáskörébe tartozik, mely e kérdés tanulmányozására létrehozta a diszkrimináció-ellenes és kisebbségvédelmi albizottságot. Döntéshozatali joga azonban nincs, csupán konzultatív szerepe van.³⁶ Az eddig elért eredményei igen szerények (még az elméletiek is), annak ellenére, hogy az ECOSOC aktív, részvételével megszervezett 1965-ös ljubjanai és az 1977-es ohridi ENSZ-szemináriumok résztvevőinek hozzászólásai a holtpontról való lassú kimozdulást jelzik, bár általában megegyeztek abban, hogy „a nemzetiségi kérdés megoldása mindenképp annak az államnak a feladata, amelynek területén a nemzetiségek élnek.”³⁷ Ami azt jelenti, hogy nemzetközi szabályozásra nincs szükség.

Az ECOSOC tevékenységének hatékonyságát illusztrálja 1953. augusztus 3-i, a kisebbségekre vonatkozó javaslatának a sorsa. Eszerint „Az ECOSOC javasolja, hogy bármely olyan nemzetközi egyezmény előkészítésében, nemzetközi szervek döntésében vagy más okmányokban, amelyek új államokat hoznak létre, vagy új határokat állapítanak meg az új államok között, külön figyelmet szenteljenek az ily módon létrehozott bármely kisebbség védelmének.” S bár ez az ajánlás önmagában véve is igen korlátozott hatályú, mert „választóvonalat húz az 1953 előtti és utáni kisebbségi problémák között”, és „a valóságban a harmadik világ új államainak nemzetiségi viszonyaira vonatkozik”,³⁸ sem ezen új államok határainak megvonásánál, sem a területükön élő kisebbségek helyzetének szabályozásánál nem vették figyelembe. A függetlenedett országok határai a volt gyarmatokéit követik, s egyrészt több etnikumot zártak ugyanazon állam kereteibe, másrészt etnikumokat szakítottak szét. Az ENSZ 1960. december 14-i, a gyarmati rendszer megszüntetéséről szóló határozata egy szót sem ejt a kisebbségek helyzetéről. Azt azonban leszögezi, hogy: „Bármely kísérlet, mely egy ország nemzeti egységének és területi integritásának részleges vagy teljes feldarabolására törekszik, nem egyeztethető össze az Egyesült Nemzetek Alapokmánya céljaival és elveivel.”³⁹ Ez a megfogalmazás egyrészt hű ahhoz a hagyományhoz, mely a nagyhatalmi szóval tetszőlegesen meghúzott határokat indokoltságuktól, igazságosságuktól függetlenül véglegeseknek tartja, másrészt nyílt beismerése annak, hogy a nemzeti egység az államnemzet egységére vonatkozik, következésképp az államnemzet fogalma a legnagyobb mértékben összeegyeztethető az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel. Ez azt is jelenti, hogy a „népek önrendelkezésének” szépen hangzó jelszava valójában a nemzetállamok önrendelkezésére vonatkozik, és nem veszi tekintetbe az államokat alkotó népek valóságos vagy lehetséges akaratát; gyakorlatilag mellőzhető tényezőnek tekinti azt. Ha következetes lenne önmagához, az Egyesült Nemzetállamok Szervezete nevet venné fel. Jogos tehát a vélemény: az ENSZ gyakorlatában a függetlenséggel véget ér a népek önrendelkezési joga.⁴⁰

Az ECOSOC diszkrimináció-ellenes és kisebbségvédelmi albizottságának a kisebbségi kérdéskörrel kapcsolatos, talán legnagyobb szabású kezdeményezése azok helyzetének felmérésére irányuló döntés volt (1967), mely a Capotorti-jelentésben materializálódott (1977). E jelentés - többek között éppen egyedi és egyszeri voltából származó jelentősége ellenére - nem értékelhető egyértelműen, egyrészt mert forrásanyagát elsődlegesen az egyes kormányok által szolgáltatott adatok képezték,⁴¹ márpedig éppen azok az államok torzítják el statisztikáikat, és igyekeznek megszépíteni a valóságot, ahol a kisebbségek helyzete kritikus. Másrészt a jelentés végkövetkeztetése - szemináriumok rendezésén és kutatások elősegítésén túl - azt javasolja, hogy az érdekelt országok kétoldali tárgyalásokon kíséreljenek meg eredményeket elérni a problémák megoldásában.⁴² Ez utóbbinak ellentmond az érvényes nemzetközi normák által a jogsértő országok számára biztosított lehetőség: már a kérdés felvetését is elutasíthatja, mint belügyeibe való beavatkozást. (Ez a kettősség emlékeztet a

helsinki nyilatkozat egyik ellentmondására: míg az 1. pontban az aláírók „Úgy vélik, hogy határaik, a nemzetközi joggal összhangban, békés eszközökkel és megegyezéssel megváltoztathatók”, a III. pontban kijelentik, hogy „A részt vevő államok sérthetetlennek tekintik egymás valamennyi határát...”⁴³

A kisebbségi kérdés kizárólagos belügyként való kezelése - éppen a mindenkori status quo elfogadása által is - gyakorlatilag kiszolgáltatja a kisebbségeket az illető állam éppen aktuális politikájának, és védtelenül hagyja őket az érdekeiket csorbító többségi törekvések tendenciáival szemben.

Sokan úgy vélik - ez ma az uralkodó koncepció -, hogy az egyetemes emberi jogok nemzetközi jogi kodifikálása sokkal átfogóbb, mint a kisebbségi jogoké (ez lényegében így is van), és érvényesítésük automatikusan megoldja a kisebbségek problémáit is. Ez utóbbi azonban - úgy tűnik - egyáltalán nem bizonyos.

IV. AZ EMBERI JOGOK ÉS A KISEBBSÉGI KÉRDÉS

Az emberi jogok kérdése a nemzetközi dokumentumokban több helyütt és több megfogalmazásban előfordul, a lényege azonban változatlan: az egyén jogairól beszél csupán. A mai nemzetközi jog számára kizárólag az államok rendelkeznek a jogi személy státussal.

Az ENSZ Alapokmánya (mely többször szól az emberi jogokról) 55. cikkének c. pontja így fogalmaz: az Egyesült Nemzetek Szervezete elő fogja mozdítani „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”⁴⁴

Az ENSZ közgyűlése többször is foglalkozott általános szinten vagy konkrét esetek kapcsán kisebbségeket érintő kérdésekkel; a következőkben csak a legfontosabbakra utalok.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948. december 10.) 2. cikke szerint: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.”⁴⁵

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966. december 16.) már kisebbségekről, pontosabban kisebbségekhez tartozó *személyekről* is szól.⁴⁶ A helsinki nyilatkozat VII. pontja pedig leszögezi: „A részt vevő államok tiszteletben tartják az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és meggyőződés szabadságát, amely mindenkit megillet, nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül”. Továbbá: „A részt vevő államok, melyek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal...”⁴⁷

Az emberi jogok fogalmának térhódítása és nemzetközi jogi kodifikálása valóban nagy jelentőségű, valódi érvényesíthetősége azonban - jelenlegi formájában - több vonatkozásban is kérdéses.

1. Minden általános alapelv törvények formájában ölt konkrét alakot; ebben az esetben az egyes államok törvényeiben. E törvények - a legtöbb esetben - összhangban is vannak a nemzetközi okmányokban lefektetett alapelvekkel, a törvényesség mértéke azonban országonként változó. Az írott törvénynek a joggyakorlat szerez érvényt, mely utóbbi akár ellentétes is lehet az előbbivel. Így csak a kirívó esetek kapnak (ha kaphatnak) nyilvánosságot, vagyis nincs mód ellenőrizni, hogy egy ország mennyiben tartja be a nemzetközi egyezmény aláírásával vállalt kötelezettségeit. A kirívó esetek - akár a jéghegy csúcsa - csak látható részei a valóban végbemenő folyamatoknak. E helyzet végkövetkeztetése párhuzamos Valki László egy másfajta eszmefuttatás alapján

megfogalmazott véleményével: „... hogy a mai nemzetközi jogrendszer nem alkalmas az államok magatartásának végső megítélésére.”⁴⁸

2. Kizárólag az individuális jogok szorgalmazása esetén az egyén egymagában szembesül az állammal, mely törvényei ellenére sem tiszteli az ő jogait, és kétséges, hogy reális esélyei lennének azok érvényesítésére, ha a nemzetközi normák sem ismerik el azt a jogát, hogy közösség részeként képviseltesse magát mind az állami, mind a nemzetközi szervezetek előtt. Az egyén elszigetelhető, kijátszható, megfélemlíthető. Jogot nem tisztelő társadalmi szervezettel (az állammal) szemben csak érdekvédelmi szervezetnek lehet valamiféle esélye az elfogadott normák érvényesítését kieszközölni; egy ilyen szervezet nehezebben elszigetelhető, és így nyilvánosságot is tud adni tagjai jogsérelmeinek. Az érdekvédelmi szervezetek jogosultságának nemzetközi elismertsége hiányában az egyén csak áldozata, esetleg mártírja lehet a jogokért folyó küzdelemnek. Mártírjuma aztán hivatkozási alap és/vagy politikai eszköz lehet egy hiányosan megalkotott nemzetközi jogrendszer kereteiben.

3. Bár a másság szabadságának a joga is ott rejtőzhet a fennebb idézett nemzetközi okmányok szövegeiben, az *egyenlő* jogok fogalma mégis lényegében *hasonló* jogokként értelmezhető, ami éppen a másságot nem veszi figyelembe. A kisebbségek számára ez úgy jelentkezik, hogy eltűnik a közös jogok és az önazonosság joga közötti különbség. A kisebbségeknek nem több jogra van szükségük (mint ezt sokan vélik), hanem *más megfogalmazott jogokra is*, mint amik a többségre vonatkoznak. Ez nem több jogot jelent, hanem a másság tiszteletben tartásával biztosítja azokat a jogokat, melyekben az adott társadalom többségének tagjai megfogalmazatlanul, természetesen részeseülnek.

A nemzetközi jogi normák e különbség meg nem tétele által nem kerülnek ellentétbe sem az államnemzet-konceptióval, sem az asszimilációs törekvésekkel (ha azok nem túlságosan erőszakosak). A diszkrimináció elutasítása gyakorlatilag úgy is értelmezhető, hogy nem teszünk különbséget az államon belüli többség és a különböző kisebbségek között. Ezért valószínűleg igaz is, hogy „A nemzetközi fórumok, legalábbis 1945 óta, általában nem törekszenek másra, mint - kategóriától függetlenül - minden személy asszimilációjára a közös jogok és szabadságok adományozása és gyakorlata, valamint az egész társadalmi rendet uraló diszkrimináció-ellenesség elve által.”⁴⁹

V. A KIÚT LEHETŐSÉGEIRŐL

„Közös döntésekre van szükség olyan problémák esetében, amelyek nemzetközi döntésekkel, nemzeti eszközökkel nem oldhatók meg.”⁵⁰ Más szóval: ha valami világprobléma, akkor rendezése nemzetközi jogi szabályozást igényel.

Márpedig a kisebbségek kérdése világprobléma, legalább három vetületében:

1. Nemigen van a világnak olyan országa, mely kisebbségekkel ne rendelkezne.
2. Az államok nagy része nem tudja, vagy nem akarja megoldani kisebbségeinek problémáit,⁵¹ vagy olyan „megoldást” erőszakol, mely azok jogfosztottságához vezet, és megszüntetésükre, kényszerű asszimilációjukra irányul.
3. A kisebbségi kérdés feszültségei (melyek a kisebbségek emberi jogainak semmibe vételéből származnak) veszélyt jelenthetnek a világ békéjére nézve. A kisebbségek, jogaik biztosítása érdekében, fegyvert kénytelenek ragadni, ami belháborúhoz és tömegmészárlásokhoz vezet, mint azt napjaink történelme igazolja. A nagyhatalmak esetleges beavatkozása pedig világkonfliktus veszélyét hordja magában.⁵² A helsinki nyilatkozat leszögezi: „A részt vevő államok elismerik, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok egyetemes jelentőségűek, hogy tiszteletben tartásuk lényeges tényezője a békének, az igazságosságnak és a jólétnek.”⁵³

A kisebbségek sokfélesége, helyzetük változatossága az egységes rendezés lehetőségét, még a rendezés alapelveinek kidolgozását is igencsak megnehezíti. Mivel az emberi jogok

elismerése nem oldja meg a kérdést (erre a következtetésre jutott 1984 május-júniusi ülésén az Európa Parlament is a Közös Piac kisebbségeinek a helyzetét vizsgálva), kézenfekvő a következtetés, hogy közösségi jogvédelemre kell törekedni. A kisebbségek sokféleségével összeegyeztethető az az általános jog, hogy minden kisebbség érdekvédelmi szervezetet hozhasson létre, mely mind befelé (a többségi állam felé), mind kifelé (a nemzetközi szervezetek felé) képviselné tagjait. „Mert a jognak fogalmához hozzátartozik érvényesítésének lehetősége, nevezetesen az, hogy ezt az érvényesítést, jogsérelem esetén, maga a jogosított saját akaratából megindíthassa és keresztülvihesse.”⁵⁴ Erre a kisebbségeknek a nemzetközi jog normái szerint még sohasem volt módjuk.

Ezt az elvet a homogén nemzetállam megrögzött hívei valószínűleg visszautasítanák. Pedig bármely állam belső viszonyaira jótékony hatással lenne a feszültségek csökkentése, márpedig egy kisebbség csak akkor lehet valóban lojális azzal az állammal, amelyben él ha az biztosítja számára identitása megőrzésének lehetőségét.⁵⁵

E vonatkozásban felülvizsgálatra szorul a szuverenitás és a be nem avatkozás elveinek abszolutizálása, mely elvek - korunk összefonódó gazdasági és politikai realitásai között - valójában csak elméletben abszolutizálhatók, éppen a nemzetállamok asszimilációs politikájának ideológiai védelme érdekében (is). Mert az az elv, hogy egy állam azt teheti a polgáraival, amit akar, nem egyeztethető össze sem az igazság, sem a méltányosság, sem az emberiség, sem más hasonló nagy szavak elkoptatott fogalma mögött rejlő eszmei tartalommal.

A magukra hagyott érdekvédelmi szervezetek azonban egy agresszív belső hatalom nyomására formalizálódhatnak, ezért szükséges egy nemzetközi szerv ezek tevékenységének támogatására és ellenőrzésére. Ez a lehetőség a világszervezet mai keretein belül is adott: (mint már volt szó róla) az ECOSOC alapszabályzata módot nyújt arra, hogy tevékenységének javítása érdekében olyan új szervezet hozhat létre, amelyeket szükségesnek tart. Az ENSZ tevékenységének bírálói közül sokan éppen e szervezet jogkörének, szerepének növelését szorgalmazzák.⁵⁶

Az érdekvédelmi szervezet létrehozása jogosultságának nemzetközi kodifikálása éppen elég általános ahhoz, hogy az egyes kisebbségi esetekben az adott helyzetnek megfelelően alkalmazzák.

Noha vérmes reményeket semmilyen jogi változáshoz fűzni nem lehet, mégis, már „a kisebbségek érdekeit és védelmét szolgáló nemzetközi egyezmények és nyilatkozatok pusztán léte is politikai erővel bír”,⁵⁷ mint azt a két világháború közötti, eleve működésképtelennek kreált nemzetközi garanciarendszer említett hatásai is bizonyították.

Figyelmet érdemel annak a kérdésnek a vizsgálata is, hogy a más államokban etnikai kisebbségekkel rendelkező országok milyen, nemzetközi egyezményekben lefektetett jogokkal bírhatnak e kisebbségek életének figyelemmel követésében.⁵⁸

Különösen nagy felelősség és szerep hárul - a világpolitikai realitásokat és a Biztonsági Tanács működési szabályzatát figyelembe véve - a nagyhatalmakra. A kisebbségek kérdésének legalább elvi rendezése valószínűleg csökkentené a világban uralkodó feszültségeket, és talán növelné a kölcsönös bizalmat. Vagyis a világ problémáinak tüneti kezelése helyett a pozitív, lényegi beavatkozások egyikének bizonyulhatna.

* A tanulmány az Állami Gorkij Könyvtár Nemzetiségkutató Csoportja részére készült 1985-ben.

Jegyzetek

1 A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya, Versailles, 1919. június 28. In: Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918-1945*. Budapest, 1983. 40.

2 Halmosy Dénes: i. m. 605.

Regio – Kisebbségtudományi Szemle 1. évf. 4.sz. (1990. december)

- 3 V.ö. még: Az ENSZ Alapokmánya, San Francisco, 1945. jún. 26. I. fejezet 1. cikkely 1: pont. In: Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982, Budapest, 1985. 22.
- 4 Halmosy Dénes: i. m. 1918-1945, 40.
- 5 Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982, 21.
- 6 A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya, 4. és 5. cikkely. Halmosy: i. m. 1918-1945, 41-42.; Az ENSZ Alapokmánya, V. fejezet. Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982, 27-28.
- 7 A jaltai nyilatkozat IV. pontját I. Halmosy Dénes: i. m. 1918-1945, 603.
- 8 Valki László: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*, Budapest, 1981. 123.
- 9 Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai Ön- rendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás* in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 4. köt. 1935-1979. Budapest 1990. 288-289.
- 10 Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*, Budapest, 1984. 216-218.
- 11 Simai Mihály: *A globális problémák és az ENSZ lehetőségei* In: *Az ENSZ és a világproblémák*. Budapest, 1977. 18.
- 12 Simai Mihály: i. m. 37.
- 13 Valki László: i. m. 122.
- 14 Bokorné Szegő Hanna: *A nemzetközi szervezetek szerepe az egyetemes jellegű nemzetközi normák létrehozásának folyamatában*. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 1973. 298.
- 15 Valki László: i. m. 128.
- 16 Simai Mihály: i. m. 29.
- 17 A többnemzetiségű társadalmakról tartott ljubljani szeminárium (1965. június 20-21.) vitáinak jelentős része a kérdéshez kapcsolódott. (Seminar on the Multinational Society 1965. Doc. St. (TAO) HR/23. 1965.)
- 18 Valki László: i. m. 119-120.
- 19 Valki László: i. m. 123-124.
- 20 Fawcett, James: *The International Protection of Minorities*, Minority Right Group, Report No. 41. London 1979. 4. és 8.
- 21 Kövágó László: *Kisebbség-nemzetiség*, Budapest 1977. 105-106.
- 22 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In: Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 166.
- 23 Valki László: i. m. 124.
- 24 V.ö. Bokorné Szegő Hanna: i. m. 297.
- 25 V.ö. Bokorné Szegő Hanna: i. m. 33.
- 26 Flachbart Ernő: *Individualista és kollektivisták irányzatok a nemzetközi kisebbségi jogban*. A Debreceni Magyar Királyi Tisza István Tudományegyetem nyilvános előadásai 1936/37. II. sorozat. A magyarság problémái. Debrecen, 1937. 10.
- 27 In: Halmosy Dénes: i. m. 1918-1945. 85.
- 28 Fawcett, James: i. m. 9-10.
- 29 „A kisebbségek védelme azoknak az államoknak a kiváltsága, amelyek a Nemzetek Szövetsége Tanácsát alkotják (...) A kisebbségek maguk azonban a szerződések által teremtett nemzetközi jogoknak csak tárgyai, destinatáriusai, de nem alanyai.” Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Berlin, 1928. 102-103.
- 30 Fawcett, James: i. m. 10.
- 31 Uo.
- 32 A potsdami értekezlet, XIII. pont. Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 661-662.
- 33 Joó Rudolf: i. m. 154.
- 34 Peéry Rezső: *Malomkövek között*. Stuttgart, 1977. 55-56.
- 35 Helsinki záróokmány, VII. pont. Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982, 546.
- 36 ENSZ Alapokmány, X. fejezet. Halmosy Dénes: i. m. 34-36.
- 37 Joó Rudolf: i. m. 216-218.
- 38 Uo. 215.
- 39 Nyilatkozat a gyarmati országoknak és népeknek adandó függetlenségről. Genf, 1960. december 14., 6. pont Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 352.
- 40 Fawcett, James: i. m. 5.
- 41 Joó Rudolf: i. m. 222.
- 42 Fawcett, James: i. m. 11.
- 43 Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 544.
- 44 Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 33.
- 45 Uo. 168.
- 46 *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, 1980. 410.
- 47 Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 546.
- 48 Valki László: i. m. 125.
- 49 Fawcett, James i. m. 8.

Regio – Kisebbségtudományi Szemle 1. évf. 4.sz. (1990. december)

50 Simai Mihály: i. m. 32.

51 Joó Rudolf: i. m. 215.

52 Maguk a történelmi események bizonyították be, hogy a nemzetközi béke és biztonság megőrzése valamint a népek és nemzetek önrendelkezési jogának, illetve az emberi jogoknak a biztosítása között szoros összefüggés áll fenn, és ennek megfelelően új aspektusban jelentkezett az emberi jogok nemzetközi védelmének az igénye is. Így vált a második világháború utáni politikai rendezés alapjává az a felismerés (? - T. K. A.), hogy az emberi jogok védelme és tényleges érvényesülése illetve a nemzetközi béke és biztonság fenntartása között szoros összefüggés áll fenn...”- Bokorné Szegő Hanna: i. m. 33. V.ö. Fawcett, James: i. m. 12.

53 In: Halmosy Dénes: i. m. 1945-1982. 547.

54 Balogh Arthur: i. m. 101.

55 Bibó István: i. m. 408-409.

56 Simai Mihály: i, m. 29.

57 Fawcett, James: i. m. 14.

58 Kővágó László: i. m. 105-106.