

SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET

Nemzetközi szervezetek és kisebbségvédelem 1945 után*

Az állam viszonya kisebbségeihez

Ha a világ etnikailag heterogén államait vizsgáljuk, széles skálán elhelyezkedő megoldásokat találunk: a kifejezett alkotmányos elismeréstől az elismerés teljes hiányáig sőt tagadásáig. A közbeeső állományok sokfélék lehetnek: törvényen vagy államigazgatási aktuson alapuló elismerés, a kisebbségeket képviselő magánszervezetek elismerése stb.¹ Az „elismerés” kifejezés tartalma az egyes államokban más és más, sőt időszakonként egy államon belül is változhat. Az elismerés helyenként a kisebbségnek megadott jogi személyiséget jelenti - a tények tanúsága szerint ritkán -, máshol a kisebbségek tagjai olyan jogokat kapnak, amelyek összességükben a csoport létét és érdekeit védik, ismét máshol elszórt, logikai egységet nem képező jogosultságokkal rendelkeznek.

Milyen irányú és milyen tartalmú állami magatartás elegendő ahhoz, hogy egy kisebbség léte, kultúrája, nyelvhasználata fennmaradjon és fejlődhessen? Ezt a kérdést hosszú ideje sokan felteszik, többféle választ adva rá.² A nemzetközi jog soha nem volt a nemzetek joga - ahogyan azt felületes szóelemzés alapján gondolhatnánk -, hanem mindig az államok joga, még akkor is, ha a népek és nemzetek önrendelkezési joga ma szerves részét jelenti a hatályos nemzetközi jognak, és annak ellenére, hogy a 20. század első feléhez képest az emberi jogok deklarálása hétmérföldes csizmával haladt előre. Az európai kisebbségek tehát - amelyek néhány kivételtől eltekintve nemzetfragmentumoknak is nevezhetők - a jelenlegi nemzetközi jogi normáknak nem alanyai, hanem legjobb esetben is csak kedvezményezettjei.³ Így volt ez a Nemzetek Szövetségének égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer idején is.

A kisebbség, ha rendelkezne is nemzetközi jogalanyisággal, önálló államiság hiányában cselekvőképtelen volna. Ezért logikus a következtetés, hogy a hatékony kisebbségvédelemhez a nemzetközi jog és a belső jog ötvözésére van szükség. E két jog egymáshoz való viszonya ma sem lehet közömbös: az államoknak a konszolidált nemzetközi közélet által indokolt természetességgel kellene részt venniük kisebbségvédelmi tárgyú univerzális és regionális nemzetközi egyezményekben, amelyek a belső jog számára a minimális célt jelentenék. Olyan politikai légkört kellene teremteni, amelyben a belső jogra és a rosszhiszeműen (öncélúan) értelmezett szuverenitásra nem szükséges és nem is lehetséges hivatkozni a kisebbségvédelmi kötelezettségek elkerülése reményében. A jövőre nézve tehát a kisebbségeknek nyújtott védelem kérdésében a nemzetközi jog primátusa vitathatatlan és elkerülhetetlen.

Mindamellet az azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a kisebbségvédelem többet kíván a pozitív jog betűjének pusztá alkalmazásánál. A „pszichológiai klíma”, az általános állampolgári kultúrából lesűrhető akarat létfontosságú a pozitív jog szabályain túl.⁴

A kisebbségek tekintetében a diszkrimináció tilalma és a tényleges egyenlőség ellentmondásnak tűnhet. A formális egyenlőség - vagyis az állam többi polgárához hasonló elbánás - összecseng a diszkrimináció tilalmával. Ha a kisebbségnek mint csoportnak, közösségnek csak az egyenlő elbánást biztosítja, a közösségnek a sorsa megpecsételődik. Marad azonban a diszkrimináció tilalmán túl egy szürke mező, amelyben azok a pozitív intézkedések szerepelnek, amelyek a kisebbségek sajátosságaira figyelemmel a tényleges egyenlőséget garantálják. Ezek a „kiegyenlítő” intézkedések pedig éppenséggel a diszkrimináció tilalmának konstruktív értelemben felfogott lényegét jelentik.⁵ Más szóval: a kisebbségvédelmet soha nem helyettesítheti az egyenlő elbánás elvének általános alkalmazása. Ilyen szellemben fogalmazódott meg az ENSZ kisebbségvédelmi

albizottságának 33. ülésén - 1980. július 2-án - az a szöveg, amelyet J. Tosevski, az ügy jugoszláv előadója nyújtott be egy kisebbségvédelmi deklaráció tervezetében ágyazva.⁶

Kisebbség vagy népcsoport?

A Nemzetek Szövetségének két világháború közötti kisebbségvédelmi rendszere csődöt mondott. A bukást végső soron az államoknak a nemzetközi jog által garantált kisebbségvédelemmel szemben tanúsított elutasítása okozta. Az első világháború utáni kisebbségi és területi kérdések okozta szövevényes politikai helyzet végül azokat igazolta, akik fenntartással viseltettek a versailles-i békével szemben. Ez vezetett ahhoz is, hogy a második világháború után a „kisebbségi jog” diszkreditált kifejezés lett, és nem volt jó csengése a „kisebbség” szónak sem.⁷ Nem csoda tehát, hogy a szakemberek - hozzávetőleg az 1970-es évek közepén - új formát, új kifejezést találtak: „etnikai csoport”, „népcsoport”. A remény azonban, hogy ez utóbbiak definiálása könnyebb lesz, nem vált valóra. Az új forma (népcsoport) szép lassan megtelt a régi tartalommal (nemzeti kisebbség), és minden próbálkozás, amely ma az „etnikai csoport” fogalomalkotó ismérveihez igyekszik közel jutni, lényegében a „nemzeti kisebbség” kulcskérdéseire válaszol.⁸ Ezért, ha az érintett felek a lényegre illetően egyetértenek, nincs döntő jelentősége az elnevezésnek.

A 20. század utolsó évtizedében körvonalazódni látszik egy új nemzetközi jogi kisebbségvédelem-nem utolsósorban a kelet-európai események és tanulságaik hatására. Az a jogpolitikai vita, amely a nemzetközi kisebbségvédelem jövőjét illetően folyt és folyik szerte a világban, így Európában is, talán veszít élességéből. Az az elmélet, amely szerint a kisebbségvédelem alapján véve természetellenes jelenség-mert akadályozza az egyes etnikai csoportok „természetes” beolvadását a nagy államnemzetekbe⁹ -, egyre kevesebb hiteles érve tud hivatkozni. Ezzel szemben, Ceausescu Romániája a legmeggyőzőbb példa volt arra, hogy a nemzetállamok eszméje veszélyes illúzió, miközben tudjuk, hogy a többféle nemzetiség, kisebbség jelenléte egy államon belül - főként Európában - nemcsak történelmi tény, hanem az emberek együttélésének természetes adottsága. A 19. század közepe óta tudjuk, hogy a nagy nemzetállamok és az álnemzetállamok kisebbségelnyomó tevékenysége veszélyes konfliktusforrás, amelynek kiküszöbölése a nemzetközi jog és a belső jog közös feladata. Nem arról van szó, hogy a Nemzetek Szövetsége idején rendszerbe állított kisebbségvédelmet kellene mindenáron visszahoznunk, hanem sokkal inkább arról, hogy az államok államszervezete megfelelő mértékben igazodjék a kisebbségek jelenlétéhez, és ezzel együtt beleilleszkedjék a nemzetközi jog fejlődésének folyamatába.

A béke és az emberi jogok a kisebbségvédelem tükrében

A háború és az erőszak tilalma a modern nemzetközi jog alapvető elve. Egyúttal azonban olyan elv is, amely az általános hatáskörű végrehajtó szervezetet nélkülöző és a kötelező bírászkodást el nem ismerő mai nemzetközi jogot igen nehéz helyzetbe hozza. Hiszen felmerül a kérdés, mit tehet az államok nemzetközi közössége a nemzetközi jogot sértő állammal szemben? A válasz az egyéni és kollektív önszegélytől a nemzetközi választott bírászkodásig terjed. Ha ezt a gondolatmenetet a nemzetközi kisebbségvédelemre vetítjük, rájövünk, hogy a számos kínáló nemzetközi jogintézmény és megoldás dacára ezen a speciális területen különös keménységgel lép föl a szintén alapvető rangú beavatkozás tilalma.

Az érintett államok előszeretettel hivatkoztak az ENSZ Alapokmányának 2. cikkére (7. pont), amikor egyes ENSZ-szervek előtt kisebbségi témák kerültek tárgyalásra.¹⁰ Ha azonban a hatályos nemzetközi jog ma minden egyes jogforrása középpontjába a béke biztosítását helyezi, és a béke megőrzését minden egyes alanya számára feltétel nélküli kötelezettséggé

teszi, akkor a kisebbségek vagy etnikai csoportok helyzetének rendezése nem maradhat az említett nemzetközi jogalanyok, az államok kizárólagos belső hatáskörében.

Az első világháború óta tanúi lehetünk annak az egyre erősödő folyamatnak, amelynek során a nemzetközi jog egyre nagyobb területeket hasít ki az állami szuverenitás korábban sérthetetlennek minősített köréből. Így jutott el a nemzetközi közösség a kollektív biztonsáig, melynek kezdeti katonai tartalmához ma már a kollektív gazdasági biztonság is hozzáteendő. Ha elfogadják azt a felismerést, amely szerint a kisebbségi jog (vagy népcsoportjog) a belső és külső béke egyik eleme, nem lesz irreális az sem, hogy a nemzetközi jog jelenlegi - az előző mondatban vázolt - fejlődésének konzekvens folytatásaként az államok szuverenitásának határai a kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályozása javára még jobban eltolódnak.

A helsinki Záróokmány és az azóta lezajlott utótalálkozókat dokumentumai mind azt igazolják - jóllehet nem kötelező erővel bíró nemzetközi szerződések -, hogy az államok, legalábbis Európában, hajlandók egy ilyen irányú fejlődésben részt venni.

Az első világháború végén a nemzetközi kisebbségvédelem volt a „divat”. A divatos nemzetközi jogász azonban ma „emberi jogokba öltözik”.¹¹ Az az állítás igaz, amely szerint a népszövetségi kisebbségvédelem legalábbis közvetve hozzájárult az emberi jogok eszméjének kialakulásához.¹² A jogelméleti gondok azonban éppen itt kezdődnek. A jelenlegi nemzetközi jog felfogásában az emberi jogok individuális jogok, amelyeket az állam az egyének javára köteles biztosítani. Anélkül, hogy bonyolult jogelméleti fejtegetésekbe bocsátkoznánk, csak néhány nyilvánvaló tényről teszünk említést. Az egyén számára biztosított emberi jogok legfontosabbika, hogy félelem nélkül bármely általa -szabad döntéssel - választott csoporthoz, közösséghez tartozónak vallja magát. A gyülekezéshez, egyesüléshez, vélemény- és sajtószabadsághoz, vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való individuális jog elősegíti ugyan a csoportok és közösségek kialakulását, de véleményem szerint nem tudja azok fennmaradását garantálni. Az egyéni emberi jogok közvetett módon tehát védhetik a kisebbségeket, egy valódi nemzetközi jogi kisebbségvédelmet azonban nem lehet individuális emberi jogok segítségével elérni.

A továbbiakban az is kérdés, hogy maga a kisebbségvédelem kollektív vagy individuális legyen-e. Aki a kisebbségnek mint közösségnek a védelme ellen emel szót, két indokra hivatkozik. Az egyik jogi, a másik politikai természetű. A jogi indok alapját a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének megfogalmazása jelenti: „... a kisebbségekhez tartozó személyek...”. A „csoportjuk más tagjaival együttesen” kifejezés azonban indirekt módon mégis elismeri a védeni kívánt érdekek kollektív természetét.¹³ A politikai indokok szerint az államok erős ellenállást mutatnak a kisebbségek bármiféle kollektív elismerésével, különösen pedig nemzetközi jogi jogalanyiságuk megadásával szemben. Az az érv, amely szerint egy szervezett kisebbség rákényszerítheti politikáját minden tagjára, feláldozva ezáltal az egyéni érdekeit a csoport érdekeinek oltárán¹⁴ - vitatható, sőt éppenséggel tarthatatlan. Az államok valójában a szecessziótól félnek, a kisebbségek érdekében pedig még nem alakult ki hatékony „lobbizásra” alkalmas közeg-így látja e kérdést Gudmundur Alfredsson, egy 1990-ben készült jelentésében.¹⁵ A kisebbség szembehelyezkedése azzal az állammal, amelynek területén él, az adott állam egységének, szuverenitásának, határai épségének veszélyeztetése nem feltétlen és nem szükségszerű következménye a kollektív jogok elismerésének. Egy valóban demokratikus, elfogadható, hatékony gazdaság- és szociálpolitikát folytató államnak nincs mit félnie kollektív jogokkal rendelkező kisebbségeitől. Hiszen azok nem az ellenzékiség céljával szerveződnek, hanem törvényes érdekeik megvalósítása, ellenőrzése, fejlesztése miatt.¹⁶

Mit tett az ENSZ?

1945 után a kisebbségek védelmének témája lekerült a nemzetközi közvélemény napirendjéről. Az 1978-ig eltelt közel negyven esztendő alatt mégis léteztek elszórt kísérletek: az 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az előzetes tervek szerint tartalmazott volna egy kisebbségvédelmi tárgyú cikket, de a tervezet elkészítésével megbízott munkacsoport egyik tagja, Eleanor Roosevelt ellenállása miatt kimaradt belőle. Szerinte a kisebbségi kérdés „nem általános jelentőségű”, és „csak Európára vonatkozik”.¹⁷ Eleanor Roosevelt ezzel a kijelentéssel hozzájárult a téma elhallgatásához, meg kell jegyezni, hogy a magam részéről bizonyos értelemben egyetértek vele: ha a történelmi eseményeket végiggondoljuk, a klasszikus értelemben vett kisebbségi kérdés - különösen a nemzeti kisebbségeké - valóban európai kérdés. Az általában vett kisebbségi kérdés azonban természetesen nem korlátozható egyetlen földrészre sem. Így 1948-ban a Közgyűlés elfogadott egy határozatot, amelyben kijelentette, hogy az ENSZ számára nem lehet közömbös a kisebbségek sorsa; és felszólította a Gazdasági és Szociális Tanácsot (ECOSOC), hogy adjon megbízást egy alapos tanulmány készítésére.¹⁸

Francesco Capotorti olasz nemzetközi jogászprofesszor készítette el a jelentést¹⁹ - amely 1979-ben látott napvilágot. Nem rajta és nem is az ECOSOC Emberi Jogi Bizottságának kisebbségvédelmi albizottságán múlt, hogy időközben 31 év telt el. Az államok által tanúsított közömbösségben keresendő az ok: még 1972-ben is, amikor az ENSZ Titkársága a kisebbségvédelmet illetően kérdést intézett akkori 132 tagjához, csak 19 kormánytól kapott választ.

Az ENSZ Titkársága 1950. április 7-én közzétett egy tanulmányt a Népszövetség égisze alatt létrejött kisebbségvédelmi rendszer hatályáról. Eszerint a két világháború közötti nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendszer két kivételtől eltekintve - 1921. évi svéd- finn egyezmény az Åland-szigetekről, 1923. évi görög-török megállapodás - megszűnt, illetve felfüggesztődött, mert a védeni kívánt kisebbségek már nem léteznek. Arra a szinte önmagától adódó kérdésre, hogy tudniillik milyen úton-módon „tűntek el” a szóban forgó kisebbségek (ha ugyan valóban mind eltűntek), az ENSZ-tanulmány nem ad választ.²⁰

Tíz évre volt szükség az 1966-ban elkészült Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának ahhoz, hogy hatályba lépjen: 1976. március 23-án. 27. cikke²¹ Capotorti szerint igyekszik pótolni a hatályos nemzetközi jog egyik hiányosságát: az egyenlő elbánás elvén túl garanciát kíván adni a csoportok, közösségek létehez. Hogy Capotorti professzor előző mondatban említett álláspontja vagy más szakértők ettől eltérő álláspontja igaz-e, hosszú vita tárgyát képezheti.²² Az egyezmény hatályba lépése óta eltelt időben a 27. cikk konkrét, kézzelfogható javulást nem hozott a kisebbségek tényleges helyzetében. Mégis, a többi kísérlettel együtt erősíti azt a felismerést, hogy szükség van speciális nemzetközi szabályozásra a kisebbségek effektív védelme érdekében.

F. Capotorti professzor részletes, alapos, történeti jellegű elemzése lényegében azt sugallta, hogy hasznos volna az ENSZ számára is, ha egy nyilatkozatban megfogalmaznák a megvalósítandó kisebbségvédelem alapvető szintű céljait. 1978-ban Jugoszlávia kormánya beterveztett egy deklaráció-tervezetet.^{**}

Azóta az eredetileg öt cikk nyolcra duzzadt föl, és „már” első olvasásban elfogadást is nyert.

Az Emberi Jogok Bizottságának 1978-ban Jugoszlávia benyújtotta a preambulumból és öt cikkből álló nyilatkozattervezetet a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól.²³ Az Emberi Jogok Bizottsága létrehozott egy munkacsoportot, amelyben nemcsak a Bizottságot alkotó negyvenhárom állam képviselője vehetett részt, hanem bármely ENSZ-tagállam és más nemzetközi szervezet képviselője.

A munkacsoport Ivan Tosevski, jugoszláv nemzetközi jogász vezetésével 1980-ban elkezdte munkáját, és három év alatt eljutott a preambulom elfogadásáig, amelynek során az eredeti szöveghez képest a kisebbség szó előtti jelzők közül a „nemzeti” szót mindenütt

szögletes zárójelbe tették.²⁴ Ezzel az ENSZ kisebbségvédelmi tárgyú tevékenységének első és egyik legkényesebb kérdése került felszínre, amely a nyilatkozattervezet egész sorsát nyomon kíséri: az Európán kívüli államok egyrészt politikai okok miatt, másrészt történelmi adottságaik folytán nem ismerik el a „nemzeti kisebbség” kifejezés létjogosultságát. A kérdés nemzetközi szabályozásától való tartózkodást mutatja az is, hogy a véleményalkotásra felszólított akkori (1980) 153 ENSZ-tagállam közül csupán 26 nyilatkozott.

Amikor 1983-ban az első cikk megtárgyalására sor került, újabb megoldhatatlannak tűnő gond merült fel: kik a kisebbségi jogok alanyai? A kisebbséghez tartozó egyének, esetleg a kisebbségek mint közösségek, netán mindkettő? Igen rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy ebben a kérdésben is óriási a szóródás a munkacsoport tagjainak véleménye között, így 1983-ban a preambulum zárójeles változata után a tervezet érdemi részéből egyetlen cikk szövegében sem tudtak - még előzetesen sem - megegyezni. Hoztak azonban egy kiegészítő határozatot, amelyben az ENSZ-tagállamoktól újabb írásbeli véleményt kértek, most már kifejezetten a tervezet érdemi részéről.

Az 1984-ben tartott negyvenedik ülészak megnyitásakor mindössze tíz vélemény volt a Bizottság kezében. A kudarc nyilvánvaló volt. A munka akkor lehetetlenült el teljesen, amikor Szenegál képviselője a tervezet tárgyalásának felfüggesztését javasolta mindaddig, amíg a munkacsoport ki nem dolgoz egy általánosan elfogadható definíciót a kisebbségekről. A törzsi ellentétekkel küszködő afrikai államok²⁵ érthetően bizalmatlanul viseltetnek minden olyan nemzetközi szintű szabályozással szemben, amely az ügyel-bajjal állami szervezetbe tömörített törzseknek (etnikai csoportoknak) külön jogokat (netán éppen kollektív jogokat) adna.

1985-re Jules Deschenes elkészített egy tanulmányt a kisebbségek fogalmáról,²⁶ ezt a kisebbségi albizottság az arról folytatott viták anyagával együtt eljuttatta az Emberi Jogok Bizottságához, amely 1987-re összeszerkesztette a kisebbségfogalommal kapcsolatos észrevételeket és javaslatokat.²⁷

Közben a munkacsoport (1986-ban) úgy döntött, hogy a kisebbség fogalmáról szóló vitát egy későbbi - meg nem határozott - időpontig elnapolja, és nekilát a deklaráció-tervezet érdemi részének első olvasatban való megtárgyalásához. A kisebbségfogalom körüli intermezzó már-már a jóhiszeműség határát súrolva - arra volt jó, hogy az amúgy is lassú, vontatott operatív munkát újabb három évvel késleltesse.

Amikor a munkacsoport 1989. február 8-án összeült, megállapíthatta, hogy az előző két év munkájának eredményeként 1988-ban előzetes megállapodás született a tervezet első három cikkét illetően. Március 7-én, amikor a munkacsoport 1989. évi üléseinek végére ért, a 4. cikk szövegét illetően is megszületett az előzetes megállapodás, és közismertté váltak a preambulum negyedik és ötödik pontjához, a tervezet 5. cikkéhez, az újabb 6., valamint 7. cikkéhez fűzött javaslatok.

Mit tett és mit tesz az Európa Tanács?

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950) - 14. cikkét kivéve²⁸ -nem tartalmaz még annyi garanciát sem a kisebbségek védelme érdekében, mint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke. Az Európa Tanács mint regionális szervezet keretein belül is voltak azonban próbálkozások egy regionális, európai kisebbségi jog kialakítására. Tanácskozó Közgyűlése 1950-ben és 1954-ben is felszólította a Miniszteri Bizottságot,²⁹ hogy fordítson figyelmet a kisebbségek problémakörére, ez utóbbi azonban mindig elutasító választ adott az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkére hivatkozva. 1957-ben felmerült egy helyzetelemző tanulmány készítésének a gondolata, amit újfent azért nem fogadott el végső soron sem a Tanácskozó Közgyűlés, még kevésbé a

Miniszteri Bizottság, mert egy ilyen tanulmányban terítékre kerülő kényes kérdések nyilvános vitája úgymond „többet ártana, mint használna”.³⁰

Az Európa Tanács Jogi Bizottsága 1959-ben mégis készített egy jelentést azokról a nemzeti kisebbségekről, amelyek helyzetét, legalábbis egyes vonatkozásokban, nemzetközi megállapodások rendezték. A Tanácskozó Közgyűlés arra a következtetésre jutott a jelentés alapján (213-as számú javaslatában), hogy az említett nemzeti kisebbségek helyzete „általában véve kielégítőnek látszik”, mégis azt javasolja a kormányoknak, hogy vita esetén részesítsék kellő figyelemben az Európa Tanács Alapokmányát és az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

H. Lannung dán képviselő által 1961-ben benyújtott jelentésnek nagyobb volta visszhangja, a Közgyűlés ennek hatására egy kisebbségvédelmi tartalmú rendelkezés³¹ felvételét javasolta az Emberi Jogok Európai Egyezményének második kiegészítő jegyzőkönyvébe, de a Miniszteri Bizottság ezt sem volt hajlandó megszavazni.³²

1976-ban a Sieglerschmidt-jelentés törte meg a tizenöt évesre nyúlt csöndet azzal, hogy a végre hatályba lépett két nemzetközi egyezségokmány (a polgári és politikai jogokról, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokról) lényeges rendelkezéseinek átvételét javasolta, közöttük említve a már idézett 27. cikket is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének ilyen értelmű kiegészítésére azonban mind a mai napig nem került sor.

1984 májusában az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciájának nyílt meghallgatása során Th. Veiter benyújtotta az Európa Tanácsnak „A regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Kartája” című tervezetét. Igen szellemes megoldással igyekszik ez a dokumentum a kisebbségek által beszélt nyelveket védeni, kikerülve ezzel a kisebbségek mint közösségek védelme során mutatkozó politikai nehézségeket.³³ E karta végleges szövegének elfogadására 1992 novemberében került sor.

Az Európa Parlament az 1980-as években

Az Európa Parlament tevékenységében is helyet és hangot kapott a kisebbségek kérdése.

1984-ben Alfons Goppel jelentéstervezetet nyújtott be az Európa Parlamentnek a népcsoportok és kisebbségek jogairól. A Parlament képviselői közül negyvenketten egy határozati javaslatot fogadtak el, amelyben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkére, valamint az ENSZ Közgyűlésének 217/C (II) számú határozatára hivatkozva európai népcsoportjog és kisebbségi jog megalkotását sürgetik.³⁴

A Parlament néhány képviselője az 1980-as évek során szóbeli és írásbeli megkeresés formájában kérdést intézett az Európai Gazdasági Közösség Tanácsához, illetve Bizottságához.

Maga a Parlament a következő határozatokat fogadta el: A regionális nyelvek és kultúrák közösségi kartájáról és az etnikai kisebbségek jogainak kartájáról szóló határozatot;³⁶ A nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében teendő intézkedésekről szóló határozatot,³⁷ valamint Az Európai Közösségek regionális és etnikai kisebbségeinek nyelvéről és kultúrájáról szóló határozatot.³⁸ E három határozat általánosságban mozgó megállapításaival ellentétben az Európai Közösség tagállamaiban alkalmazandó népcsoportok kartájának tervezete részletesebb és alaposabb. Az előadó: Stauffenberg gróf 1988-ban nyújtotta be először tervezetét az Európa Parlament Jogi Bizottságának.³⁹

Miért kell nemzetközi jogvédelem a (nemzeti) kisebbségeknek?

Azok az adatok, amelyek az utóbbi időben napvilágot látnak a kisebbségek számáról és a kisebbségekhez tartozó személyek számáról, igen beszédesek: egyes kutatók szerint 5000, más kutatók szerint 575 etnikai csoport, kisebbség él ma a Földön.⁴⁰ Bármelyik adatot is

fogadjuk el, ha összevetjük a mai, modern világban létező államok számával, nem maradhat kétségünk a nemzetközi jogi kisebbségvédelem szükségességét illetően. Az államok belső jogszabályai - jóformán kivétel nélkül - nincsenek összhangban a probléma nagyságával és horderejével, és noha a nemzetközi jogi szabályozás szükségességét most már szinte úton-útfélen hangoztatjuk, a megvalósítás esélyei még mindig igen csekélyek.

Az ENSZ Közgyűlés által elfogadott deklaráció, a kisebbségek helyzetében tényleges, kézzelfogható javulást aligha fog eredményezni. Kétkedésem okai a következők:

-a tervezet nem fogadja el a „nemzeti kisebbség” kifejezés létjogosultságát, s ezzel megfosztja Európa - de legalábbis Közép-Kelet-Európa és a Szovjetunió - nagy lélekszámú nemzeti kisebbségeit a nemzeti sajátosságaikból eredő tulajdonságaik védelmétől;

- a tervezet nem foglal állást egyértelműen a kollektív, illetve csoportjogok mellett, s ezzel a lényeg sikkad el: a kisebbségek éppen közösségi mivoltuk és az ehhez kapcsolódó közösségi sajátosságok alapján különböznek a többségtől;

- a tervezet túl szorosan kapcsolódik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez, amelyről már sokan elmondták, hogy csak egy általános, programjellegű norma; a tervezet csupán egy kicsit mélyíti el, csupán egy kicsit pontosítja, és nem szólít fel a létező kötelezettségek kiegészítésére, kizárólag a már fennálló kötelezettségek értelmezése és világosabb megfogalmazása a célja;

-a tervezet nyilatkozat, deklaráció, amelynek a nemzetközi jog jelenlegi szabályai szerint nincs kötelező ereje, kizárólag az államok önkéntes jogkövetésén múlik a benne foglalt óhajok, javaslatok megvalósulása.

Több reménnyel kecsegtetnek a regionális szintre - véleményem szerint többé-kevésbé az egyes kontinensekre-lebontott kísérletek. A legjobb és a legígéretesebb a helyzet Európában, hiszen Európa elvi szinten már 1975-ben kinyilvánította hajlandóságát a kisebbségek nemzetközi jogi védelmére. A helsinki Záróokmány és az azóta megtartott utótálatkozók dokumentumai egyre súlyosabb megfogalmazásban tesznek hitet azon elvek mellett, amelyek a kisebbségek védelmét is célozzák.⁴¹ Európa lényegében már eldöntötte azt a kérdést, amin az ENSZ -vagyis az államok nemzetközi közössége -1978 óta tépelődik. Ahhoz azonban, hogy az elvekből valóság legyen, meg kell alkotni a kisebbségi jogok európai rendszerét képező nemzetközi kötelezettségeket.

* A tanulmány a szerző doktori disszertációjának átdolgozott részlete.

** 1992 őszén fogadta el az ENSZ Közgyűlése a deklaráció végleges szövegét.

Jegyzetek

- 1 Capotorti F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*; New York, 1979, VN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384 par. 59, 12.
- 2 Igen szellemesen és számomra igen meggyőzően évvel ebben a kérdésben Otto Klimminich: *Neuere Entwicklung des Minderheiten und Nationalitätenrechts* című munkájában. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1985. Bd. 43/85,16.
- 3 Az említett önrendelkezési jogot kivéve. Noha körül is viták folynak, és véleményünk szerint is megilleti a kisebbségeket - ebben az esetben mint potenciális nemzetközi jogalanyokat - az önrendelkezés joga, a politikai realitások s a történelmi *hűség* keretein belül.
- 4 Ezt már az 1960-as évek végén - igaz, Svájcban - markánsan megfogalmazták a megkérdezett kantonok, amelyeket arról faggattak, hogy a tervezett új svájci alkotmány rendelkezzen-e a kisebbségek jogáról. Klimminich, O.: *i. m.*
- 5 Kiss Ch. A.: *Les minorités et le droit à l'égalité*; In: *Les Cahiers de Droit*, vol. 27, No 1., 1986, 145-153.
- 6 E/CN.4/Sub.2/L. 734: „En vue de ta réalisation d'une situation d'égalité et de complet développement des minorités, il est indispensable de créer des conditions qui leur soient favorable et de prendre des mesures qui leur permettent d'exprimer librement leurs particularités et de développer leur culture, leur enseignement, leur langue, leurs traditions et leurs moeurs et de participer equitalement a la vie culturelle, sociale, économique et politique du pays ou elles vivent.”
- 7 F. Capotorti említett jelentése számos kormány és nemzetközi szervezet állásfoglalását ismerteti ebben a kérdésben. Több okból is álljon itt most Románia véleménye: “The term „minority” -a category too broad and

- indeterminate-is no longer used to describe differences of race, sex, religion or nationality among citizens. The term used is "co-inhabiting nationality", (...). The term „national minority” signified a category of citizens whose political, economic and social status was inferior to that of citizens belonging to the majority.” 8. par. 34.
- 8 Lásd: Veiter Th.: Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert, *Ethnos*, BD.15/I. Wien, 1984, 208. és köv.
- 9 Lásd erről részletesebben: Benjamin Akzin, Politische Probleme polyethnischer Gemeinschaften, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1962.
- 10 Lásd: Ermacoca F.: *Der Minderheitenschutz in den Arbeit der Vereinten Nationen*, Wien/Stuttgart, 1964, 28. és köv.
- 11 „At the end of the first World War, 'international protection of minorities' was the great fashion: treaties in abundance, conference, League of Nations activities, an enormous literature. Recently this fashion has become nearly obsolete. Today the well-dressed international lawyer wears 'human rights'. Kunz, Josef L.: The present status of the international law for the protection of minorities, in: *American Journal of International Law* 1954/48. 282.
- 12 Partsch, Karl Josef: Menschenrechte und Minderheitenschutz, in: *Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin/Heidelberg, 1983, 649. és köv.
- 13 F. Capotorti: The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights, in: *Italian Yearbook of International Law*, II, 1976, 3. és köv.
- 14 F. Capotorti: I diritti dei membri di minoranze, in: *Rivista di diritto internazionale*, vol. LXIV. 1981, 35.
- 15 Gudmundur Alfredsson: Minority Rights. *Report prepared for the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights*. May-June 1990, (kézirat) 2-3.
- 16 Herczegh Géza: Az etnikum a nemzetközi jogban, in: *Világosság*, 1988/8-9. 629. és köv.
- 17 UN-Doc. SR/A/C.3/161, 726. Idézi: Klimminich, Otto: *i. m.*
- 18 Resolution 217/C(III) -1948. december 10. Címe: „*Fate of Minorities*” 19 Vö. 1. jegyzet.
- 20 UN-Doc. E/CN.4/367 - „*Study in the Legal Validity of the Undertakings concerning Minorities*”. A titkárságnak erre a tanulmányára a nemzetközi jogi szakirodalom igen kevés figyelmet fordított, annak ellenére, hogy sok vitatható állítást tartalmaz.
- 21 A 27. cikk szövegét ld : Szabó-Kovács: *Az emberi jogok dokumentumokban*. KJK, Budapest, 1980, 410.
- 22 Legélesebben F. Ermacora nyilatkozik: „Der in Art.27 ausgesprochene Individualschutz ist an sich nichtssagend. Sein Inhalt kann auch nicht aus den Dokumenten erschlossen werden. Denn was ist die Kultur, was ist die eigene Religion und was bedeutet der Gebrauch der eigenen Sprache - auf die normative Wagschale gelegt?” in: Ermacora, F.: *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, München, 1978, 36.
- 23 UN-Doc. E/CN.4/L.1367/Rev.1. - *Draft Declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities...*
- 24 UN-Doc. E/CN.4/1983/66. -*Report of the informal open-ended working group set up by the Commission on Human Rights to consider the drafting of a declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic, religions and linguistic minorities.*
- 25 Un-Doc. E/CN.4/1985/31. and Corr. 1.
- 26 UN-Doc. E/CN.4/1987/WG. 5/WP.1.
- 27 UN-Doc. E/CN.4/1989/38. Annex I. and II.
- 28 „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét biztosítani kell minden, mint például nemi, faji, szín, nyelvi, vallási, politikai vagy egyéb vélemény nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül.” Szabó-Kovács: *i. m.* 471.
- 29 A Tanácskozó Közgyűlés 731. számú dokumentuma.
- 30 Idézet Peter Leuprecht munkájából: *Der Europarat und das Recht der nationalen Minderheiten*, in: *Beiträge zu Fragen des Minderheitenschutzes und des Minderheitenrechts*, Männedorf (Schweiz), 1967, 18.
- 31 Klimminich, O.: *Der Schutz etnischer Minderheiten in Westeuropa*, in: *Rechtsstaat in der Bewährund*, BD.17.C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1985. 30-31.
- 32 Uo.
- 33 A Karta szövegét nem hivatalos fordításban közli a *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről* (II. kötet) című kiadvány, Pécs, 1988, I. számú mellékletében. Ugyanebben a kötetben lásd Kovács Péter. *Kisebbségvédelem az Európa Tanács égisze alatt* című munkáját (253-285.), amelyben többek között tanulságos esetek olvashatók az Emberi Jogok Európai Bíróságának kisebbségvédelmi tárgyú ügyeiről is.
- 34 Európa Parlament. Dokumentum 198485, 2-41184 (PE-91260).
- 35 Schriftliche Anfrage Nr. 743/84 (85/C 26/15) *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. C. 26/11; *Verhandlungen des EP*: Nr 292. 0203; Uo. Nr. 291. 0192; Uo. Nr. 313. 0219; *Amtsblatt der EG* Nr. C 168/7; Uo. C32/30. 1984-ben Gustave Pordea kérdése egy európai népcsoportjog kidolgozására irányult. Habsburg Ottó többször is (1982-ben, 1983-ban és később) a nemzeti kisebbségek kérdésének rendezését sürgette. Sergio Pininfarina fel kívánta hívni a Parlament figyelmét a Dalmáciában élő olasz népcsoport helyzetére. Willy

Kuipers Tanácshoz intézett kérdése az Európai Gazdasági Közösség tagállamaiban élő „kulturális” kisebbségek alapjogaira irányult.

- 36 Entschliessung zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und - kulturen und einer Charta der Rechte der ethnischen Minderheiten. *Amtsblatt der EG*. Nr. C 287/106, 1981.
- 37 Entschliessung über Massnahmen sprachlicher und kultureller Minderheiten, 1983. *Amtsblatt der EG*. Nr. C 68/103.
- 38 Entschliessung zu den Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der europäischen Gemeinschaft, 1987. *Amtsblatt der EG*. Nr. C 318/160.
- 39 *Entwurf eines Berichts über eine Charta der Volksgruppenrechte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Teil A und B. 1988. Graf Stauffenberg (PE 121. 212) Kéziratban.
- 40 Ted Robert Gurr J. R. Scarritt: Minorities Rights at Risk: A Global Survey, in: *Human Rights Quarterly* 11, 1989, 375-405.
- 41 A bécsi utótálatkozó (1986. nov. 4. - 1989. jan. 17.) záródokumentuma például így fogalmaz: „They (az aláíró államok - Sz. S. E.) will ensure that the status of persons belonging to national minorities or regional cultures on their territories is equal to that of other citizens with regard to human contacts under Final Act and the other afore mentioned CSCE documents and that these persons can establish and maintain such contacts through travel and other means of communication, including contacts with citizens of other States with whom they share a common national origin or cultural heritage.”- Human Contacts par. 31., in: *International Legal Materials*, vol. XXVIII, Nr. 2., 1989.

ERZSÉBET SÁNDOR SZALAYNÉ

INTERNATIONAL ORGANISATIONS AND MINORITY PROTECTION AFTER 1945

Despite the fact that international law has been attempting to regulate the protection of minorities since the beginning of the 20th century, not even a century seems enough to settle this delicate issue closely connected to politics in a satisfactory way. The first attempt was made between the two world wars and, like first efforts in general, did not lead to full and unequivocal success. In the „human rights euphoria” immediately subsequent to the second world war, the international regulation of minority issues was thrust into the background. From the seventies on, however, the position of minorities, the theory of their potential protection and other relating questions to be cleared came to the fore due to the consolidation of human rights theories and international treaties. The theories and the potential pragmatic solutions became centered around the following points:

- general principles of international law playing role in the relations between the state and its minorities;
- minorities or ethnic groups as a definitional dilemma;
- systemizing human rights and minority rights, in other words making clear their individual or collective nature;
- the effectiveness of international minority protection; i.e. determining whether it should be universal and/or regional.

The task of codification is vested in the universal and regional international organisations. Thus the steps taken in this direction by the UN, the Council of Europe and the European Community and the work of the Helsinki Process focus on minority protection, realizing that the regulation of minority questions in a classical sense can be most effectively achieved at European level.