

BÍRÓ GÁSPÁR

A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei*

A jugoszláviai válság kellett ahhoz, hogy az államokon belüli konfliktusokat kezelő diplomácia lehetőségeinek határai megmutatkozzanak. A kétpólusú világ viszonylag áttekinthető és konszolidált viszonyai között a politikai és gazdasági nyomás - hiszen lényegében ebben állt ez a tevékenység - képes volt akár látványos eredményeket is produkálni. Preventív diplomáciára kevés esetben volt szükség és alkalom. Ahhoz, hogy a konfliktusmegelőző, preventív diplomáciai tevékenység sikeres legyen, egyrészt nagyhatalmi konszenzus szükséges a béke megteremtésére vagy fenntartására vonatkozóan, másrészt a fegyveres konfliktusok megszüntetésére.

Ez utóbbi feltétel a régióban sok esetben nincs meg, s ez a preventív diplomácia hatékonyságát egyelőre megkérdőjelezi. Láttuk, hogy e tevékenység eszközei - mint például az EBEÉ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának intézménye - milyen kilátástalan helyzetbe kerülhetnek, ha nem egyszerre teljesül mindkét feltétel. Egy 1992 júniusában a Biztonsági Tanács számára készült főtítkári jelentés a következőképpen határozza meg a preventív diplomácia fogalmát: „A preventív diplomácia a felek közötti vita megelőzésére, a meglévő viták konfliktussá válásának megakadályozására vagy a konfliktusok kiterjedésének korlátozására irányul.”¹ Amint a jelentésből kiderül, a preventív diplomácia egy többlépcsős békéltető folyamat első fázisa. Amennyiben ez nem sikeres, következik a béketeremtés, majd a békemegőrzés, valamint a béke tartós feltételeinek a megteremtése és az újjáépítés.

A kelet- és közép-európai régió szempontjából a preventív diplomácia, valamint a tartós béke megteremtésének folyamata tarthat számot elsősorban érdeklődésre. Az idézett jelentés a konfliktus utáni helyzetekben elképzelhető béketartósító műveletek között említi az intézmények és az infrastruktúra újjáépítését, a kölcsönös előnyök békés rendszerének megteremtését, a választások ellenőrzését, az emberi jogok védelmének megerősítését, valamint a politikai életben való részvétel formális és informális lehetőségeinek a kiszélesítését. A jelentés e tekintetben tesz még egy rendkívül fontos megállapítást: „Az ENSZ tekintélye ezen a téren ama konszenzuson kell, hogy alapuljon, amely szerint a belső társadalmi béke követelménye ugyanolyan fontos, mint a globális politikai béke biztosítására irányuló stratégiák. Nyilvánvaló kapcsolat létezik a demokratikus gyakorlat - például a jogállamiság és a döntéshozatal nyilvánossága - s a béke, valamint egy új és stabil nemzetközi politikai rendben megteremtődő biztonság között. Mind a nemzetközi, mind a nemzeti kereteken belül, vagyis a politikai közösségek szintjén elő kell mozdítani a jó kormányzás kellékeit.”²

A következőkben azokat a legújabb fejleményeket tekintjük át röviden, amelyek ezt a szellemet tükrözik.

1. A Carrington-terv

A Carrington-terv néven ismeretes dokumentum - itt idézett ötödik változata - az Európai Közösségek égisze alatt Hágában tartott Jugoszlávia-értekezlet 1991. novemberi plenáris ülésének napirendjén szerepelt, s a volt jugoszláv tagköztársaságok közötti új kapcsolatok alapelveit fektette le egy többoldalú egyezménytervezet formájában.³ A tervezet tervezet maradt, de tartalmát tekintve az első olyan legitimnek elismert nemzetközi fórumon kidolgozott koncepció, amely a válság nemzeti, etnikai kérdéseire igazi válaszokat próbált megfogalmazni.

Először is a tervezet nem ismeri el az erőszakos határmódosításokat és területszerzéseket, s előíranyozza az európai szerepvállalást ott, „ahol erre megfelelő mód van”. Másodszor, s ez

talán a legfontosabb, a dokumentum elismeri a „nemzeti vagy etnikai csoportokhoz tartozó személyek” azon jogát, hogy védelemben részesüljenek minden olyan fenyegetéssel szemben, amely veszélyezteti őket létezésükben.⁴ Mielőtt azonban bárki ezt fegyveres felkelésre vagy ellenállásra való burkolt felhívásként értelmezné, le kell szögeznünk, hogy e kitétel nélkül a dokumentum által előírányzott intézményes megoldások többségének nem lenne értelme. A közösséget fenyegető veszélyhelyzet indokolja az úgynevezett különleges státusú területek kialakítását (ezek a klasszikus értelemben vett területi autonómiák), s azokon belül például regionális rendőrségek és bíróságok kialakítását, „amelyek felelősek e terület kérdéseiről, s amelyek összetétele tükrözi e területek lakosságának összetételét”.⁵ Lényeges, hogy e területeket, amennyiben például olyan államokkal határosak, amelyeket nem érint az egyezménytervezet, tartósan demilitarizálni kell, s ott nem engedélyezhető semmilyen katonai erő jelenléte, semmilyen gyakorlat, sem a szárazföldön, sem a levegőben.⁶

A köztársaságoknak továbbá „lehetővé kell tenniük az önkormányzati státus alkalmazásának nemzetközi ellenőrzését. E cél érdekében megállapodásokat kell kötniük, amelyek lehetővé teszik egy állandó nemzetközi testületnek e szakasz alkalmazásának ellenőrzését.”⁷ Az olyan, azonos nemzeti vagy etnikai csoporthoz tartozó egyének számára, akik „nagy távolságra élnek egymástól”, például elszigetelt helységekből, a lehetséges mértékben biztosítandó az öngazgatás joga.⁸ Ez a rendelkezés az úgynevezett személyi elvű autonómiák létrehozásának keretét vázolta fel, amelyeknek legfontosabb intézményét a választott szociális és kulturális önkormányzat jelentette volna.

Az egyezmény tervezete részletes előírásokat tartalmaz egy állandó nemzetközi döntőbíróóság felállításáról, amely a köztársaságok közötti -a konvenció értelmezéséből fakadó -vitákban dönt a nemzetközi jog alapján. Az 1992-es londoni Jugoszlávia-konferencia határozatainak tartalmára a Carrington-terv döntő befolyással volt. Erre később, a megfelelő helyen visszatérünk.

2. Az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságának 44. ülészaka. Genf -1992. augusztus 3-28.

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottsága 1992. évi ülészakai két, az emberi és kisebbségi jogokat alapvetően érintő témát tűzött napirendjére. Az egyik az úgynevezett bennszülött népek jogaival és helyzetével, a másik azzal a jelentéssel foglalkozott, amely a lehetséges békés és konstruktív megoldásokat hivatott feltérképezni a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségeket érintő kérdésekben.

2.1. A bennszülött népek jogairól szóló nyilatkozat tervezete

A bennszülött népek jogaival és helyzetével évtizedek óta intenzíven foglalkoznak a különböző nemzetközi fórumok. Közel háromezermillió emberről van szó, s az érintett népcsoportok többségükben visszakövetelik őseik földjét. Ezek az igények a jelenleg különböző államok fennhatósága alatt lévő szárazföldi területek körülbelül egynegyedére vonatkoznak. Az Albizottság először 1970-ben határozta el egy átfogó tanulmány összeállítását a bennszülött törzsek elleni diszkrimináció tárgyában.⁹ Az ECOSOC 1971-ben hagyja jóvá a tervet, s az Albizottság az 1971. augusztus 18-i ülésén bízta meg José R. Martínez Cobót *A bennszülött lakosság megkülönböztetésének kérdésével foglalkozó teljes és részletes tanulmány* című jelentés elkészítésével.¹⁰ A jelentés végleges változata - Összegzés, javaslatok és ajánlások címmel -1983-ban látott napvilágot.¹¹ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) második egyezményét a bennszülött és törzsi népek helyzetéről a független országokban (Convention 169)1989-ben fogadta el. Az első ILO-egyezmény e témában

1957-ben született (Convention 107). Ezeket a tényeket csak azért idéztük, hogy a szemléletváltozás lassúságát illusztráljuk egy olyan kérdést illetően, amikor emberek ezreinek a fizikai megsemmisülése és százezrek kiszolgáltatottsága mindennapos eseményeknek számítanak.

Ma már ott tartunk, hogy a bennszülött népek önrendelkezéshez való jogát alapvetően nem kérdőjelezi meg senki. Már a Cobo Martinez-féle jelentés leszögezte: „Korunk korszerű modelljét jelenti a san-josé-i nyilatkozatban (Az UNESCO és az etnocídium elleni harc című kollokviumon elfogadott szöveg, 1981. december - B. G.) szereplő s az etnikai fejlődés politikájának keretei között meghatározott pluralizmus, öngazgatás, önkormányzat és önrendelkezés, amelyek alkalmasak arra, hogy méltányos keretet biztosítsanak azon bennszülött népeiségek igényeinek és törekvéseinek, amelyek hosszú idő óta ki vannak téve a külső beavatkozásnak és a kényszerítő körülmények legkülönbözőbb formáinak.”¹² Az Albizottság állandó munkabizottsága (*Working Group on Indigenous Populations*) által kidolgozott nyilatkozattervezet a bennszülött népek jogairól így fogalmaz: „A bennszülött népeknek - a nemzetközi joggal összhangban - joguk van az önrendelkezéshez. Ennek következtében szabadon meghatározhatják politikai státusukat és intézményeiket, és szabadon folytathatják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket. Mindezek integráns része az autonómiához és önkormányzathoz való jog.”¹³

A szemléletváltozást itt két mozzanatban ragadhatjuk meg. Az első kategoriális jellegű: megfigyelhetjük, hogy amíg a Cobo Martinez-jelentés még a bennszülött lakosságra (*indigenous populations*) vonatkozik, a nyilatkozattervezet már népekről beszél (*peoples*). Ennek a kategoriális változásnak köszönhetően hivatkozhat a tervezet preambuluma közvetlenül az Emberi Jogok Egyetemes Egyezményeire: „ 14. bevezető paragrafus. Kiemelve, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Egyezményei megerősítik minden nép önrendelkezési jogának alapvető fontosságát, amelynek következtében a népek szabadon meghatározhatják politikai státusukat, és szabadon folytathatják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket;

15. bevezető paragrafus. Szem előtt tartva, hogy a jelen nyilatkozat egyetlen rendelkezése sem használható fel egyetlen nép önrendelkezéshez való jogának kétségbevonására sem; Ösztönözve az államokat minden nemzetközi egyezmény betartására és hatékony végrehajtására, amennyiben azok a bennszülött népekre vonatkoznak, s az ezekkel való egyeztetés előmozdítására ...”¹⁴

A második kiemelendő szemléleti változás az imént idézett preambulumból is kiderül: az elmúlt évek fejleményei ez ügyben napirendre tűzik a szuverenitás és az önrendelkezés fogalmainak újragondolását. Így például a tervezet szerint a nyilatkozat elveinek életbeléptetése (*implementation*) az államok és a bennszülött népek közötti konzultáció útján történik. Az Albizottságban és a különböző egyéb kapcsolt rendezvényeken ezt az aspektust szinte kivétel nélkül minden hozzászóló kiemelte. Egyébként véleményünk az, hogy a bennszülött törzsek föld-visszaigénylésének jogi alapja nem az önrendelkezési jog, hanem az a körülmény, hogy e népcsoportokat erőszakkal vagy fondorlatosan fosztották meg tulajdonjogaiktól. Az érintettek különben azzal érvelnek, hogy történelmi folyamatosságban élnek őseikkel, valamint a hódítás és a gyarmatosítás előtti civilizációkkal, s ezt objektív adatokkal lehet bizonyítani, sőt több esetben tekintélyes - főleg szerződésekből álló joganyag áll rendelkezésre, mely e folyamatosságot alátámasztja.¹⁵

Rendkívül fontosnak tartjuk, hogy az Albizottság e kérdésben végül milyen álláspontra helyezkedik, hiszen ez a típusú érvelés - amely lényegét illetően az angolszász hagyománnyal tökéletesen megegyezik - a belső önrendelkezés különböző intézményes formáinak az alátámasztásánál és jogi indokolásánál is érvényes, amennyiben az önrendelkezési törvény korábban ellenőrizhetően és tárgyszerűen létezett szabadságok visszaállítására vonatkozó igények formájában jelentkeznek. A különböző autonómiaformák végső soron a

közszabadságok megannyi érvényesítési formái. Különbözik mind a Munkacsoport, mind az Albizottság számos állásfoglalásban felhívták a figyelmet a bennszülött népek önkormányzati hagyományainak (self-rule) a fontosságára, amit célszerű figyelembe venni az egyes államoknak politikájuk kialakításánál a belső önrendelkezési jog gyakorlását illetően.¹⁶

2.2. Az Eide jelentés

Az Albizottság 1989/44. számú határozatában felkérte egyik tagját, Asbjörn Eidét, hogy készítse jelentést a kisebbségi kérdés békés és előremutató különböző megoldási tapasztalatairól az olyan államok esetében, amelyekben ilyen csoportok és közösségek élnek. A Special Rapporteur az Albizottság 44. ülésén betervezte második előkészítő jelentését (az első 1991-ben vitatta meg a testület), amelynek címe: *A kisebbségi kérdés békés és építő rendezését előmozdító megoldási lehetőségek*.¹⁷ Amint a címből is kitűnik, a Special Rapporteur feladata nem a kisebbségi jogok konkrét helyzetének vagy e jogok elméleti és biztosításuk gyakorlati összefüggéseinek vizsgálata (ilyen tárgyú a már idézett Capotorti-jelentés). A tárgykörből adódóan azonban a szerző nem kerülheti meg teljesen ezeket a kérdéseket, s kénytelen általános érvényű megállapításokat is tenni a tényszerű leírás mellett.

A különböző nehézségek és megoldatlan problémák felvázolása után, mint a definíció és az osztályozás, a szerző egy általános analitikai keretet javasol, amelyen belül értékelhetők az eltérő modellek és szituációk. A nondiszkriminatív kitételek érvényességét a szerző lényegében a jogegyenlőség biztosításának összefüggésében elemzi, s csak azon ügyek esetében fogadja el, amelyek közösek, vagyis amelyekben a kisebbség legalább annyira érdekelt, mint a többség. „A közös területnek elég átfogónak kell lennie ahhoz, hogy biztosítsa az ország összes lakosa számára az együttműködési lehetőséget az emberi jogok egyenlő élvezete lehetőségének megteremtésében.”¹⁸ Ez kiterjedhet akár a pozitív diszkrimináció eseteire is, amennyiben a pozitív rendelkezések átmeneti jelleggel bírnak, és múltbéli megkülönböztetések jóvátételére irányulnak.

A politikai életben való egyenlő részvétel elvének érvényesítése azonban problematikusabb annál, semhogy pusztán a nondiszkriminatív rendelkezések által megvalósítható lenne. Ezzel a szerző kénytelen szembenézni. A létező és működő modellek közül röviden vázolja az úgynevezett konszociális demokrácia (consociational democracy) modelljét, amely lényegében a végrehajtó hatalomból való részesedést jelenti: A konszociális demokrácia a végrehajtó hatalom megosztásának elvére és minden csoport bizonyos mértékű öngazgatására épül, akár keverten, akár elkülönülten élnek együtt.”¹⁹ Az EBEÉ 1991-es genfi szakértői értekezletének tanulságait is figyelembe véve, a jelentés leszögezi, hogy e modell csak akkor működőképes, ha több feltétel teljesül. A legfontosabb ezek közül a három, de nem több mint öt csoport közös államban való együttléte, olyan csoportoké, amelyek lélekszáma nagyjából megegyezik, vagyis nincs egy domináns, államalkotó többség (például Belgium esete). Ez a modell működőképes lehet olyan esetekben is, amikor a kisebbségek területileg szétszórtnak élnek. Ami a kisebbségi kérdés területi alapon való megoldását illeti, az optimális megoldás itt a helyi önkormányzatok rendszerének a tökéletesítése - természetesen összefüggő tömbökben élő lakosság esetén. A jelentés Spanyolországot, Svájcot, Belgiumot és Indiát említi mint pozitív példákat.

A legkényesebb kérdés a Special Rapporteur számára az önrendelkezés kérdése. Noha megjegyzi, hogy az önrendelkezés igénye általában azokban az esetekben merül fel a kisebbségben élők részéről, ha az állam mereven elzárkózik az etnikai és társadalmi pluralizmus biztosításától, számára az önrendelkezés továbbra is elsősorban és mindenekelőtt szecessziót jelent. De mivel a korábbiakban utalás történt olyan működő modellekre, amelyek - ha a jelentés nem is utal rá közvetlenül lényegében a kisebbségben élők belső

önrendelkezését biztosították, a Special Rapporteur kénytelen megjegyezni tanulmánya befejezéseként a következőket: „A kisebbségeket érintő politikai és alkotmányos keret átrendezésére irányuló békés tárgyalások nem kell, hogy feltétlenül szecesszióhoz vezessenek. Az ilyen típusú változtatások elvezethetnek számos, a kisebbségekre vonatkozó biztosíték megalkotásához, amelyek megfelelnek a nyilatkozattervezet 4. szakaszában leszögezett elveknek. A lényeg az, hogy a folyamat a különböző csoportok, valamint a többség és kisebbségek közötti bizalom megteremtésének irányában haladjon, természetesen az állam területén élő minden lakos emberi jogainak mindenekelőtti biztosítása követelményének megfelelően.”²⁰

Az Eide-jelentés legfigyelemreméltóbb mozzanata a kisebbségi kérdés politikai dimenzióinak a „felfedezése”. Itt nyilván nem a kisebbségekkel szembeni állampolitika sokféleségének a feldolgozására gondolunk elsősorban - noha ez is fontos része a tanulmánynak -, hanem a kisebbségek lehetséges politikai magatartásának a feltérképezésére, és egyáltalán az autonóm politikai szubjektumként való figyelembevételére. Talán a szerző szándékán kívül, a tanulmány e vonatkozásban kétségtelenül államcentrikus szemléletű. A jelentésben szereplő sorozatos utalások a kisebbségi törekvések lehetséges romboló hatásaira, anélkül hogy a szerző konkrét megszorításokkal élne - például a terrorizmus elfogadhatatlansága, bármilyen legitim kisebbségi érdekre hivatkozva is - ideológiai retorikája által, csak növelik a bizonytalanságot. Egy olyan helyzetben, amikor nem túlzás kijelenteni, a nemzeti vagy etnikai alapokon történő elnyomás univerzális jelenséggé vált, a türelemre való felhívás nem vagy nem elsősorban a kisebbségekre kell, hogy vonatkozzék.

Remélhetőleg a jelentés végső változata, amely 1993-ra várható, tisztázza ezeket a hiányosságokat.

3. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának a volt Jugoszláviával foglalkozó különleges ülése. Genf - augusztus 13-14.

A Bizottság első, precedens értékű különleges ülését (az ECOSOC 1990/48. számú, 1990. május 25-i határozata értelmében) az Egyesült Államok egy 43 bizottsági tagállam által támogatott határozattervezet megvitatását javasolta. A javaslatot kétnapos vita után, kisebb módosításokkal, a Bizottság elfogadta. Ez az első olyan nemzetközi dokumentum, amely kemény szavakkal ítéli el az úgynevezett „etnikai tisztogatás” (ethnic cleansing) gyakorlatát, ugyanakkor „minden érintett fél figyelmét felhívja, hogy köteles eleget tenni a nemzetközi humanitárius jog által előírt kötelezettségeknek, különösen a hadifoglyokkal való bánásmódról szóló harmadik és a polgári személyek védelméről szóló negyedik genfi egyezmény (1949. augusztus 12.), valamint az ide vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvek rendelkezéseinek. Azok a személyek - szögezi le a továbbiakban a határozat -, akik megszegik a genfi egyezményeket és a kiegészítő jegyzőkönyveket, vagy elrendelik ilyen cselekedetek végrehajtását, egyénileg felelősségre vonhatók.”²¹

Az ülésen több állam képviselője felszólalásában sürgette nemzetközi háborús törvényszékek felállítását, s a határozat erre vonatkozó része nem tesz egyebet, mint megelőlegezi, megalapozza az erre vonatkozó, később kidolgozandó biztonsági tanácsi döntést. A szöveg ugyanis egy külön pontban, a tizenegyedikben kitér arra, hogy „az államok felelősséggel tartoznak a szolgálatukban álló személyek által egy másik állam területén elkövetett emberi jogsértésekért”, amit nem lehet másként értékelni, csak mint utalást a politikusok és a kormányzatok politikai és nemzetközi jogi felelősségére a háborús bűnök elkövetésének elrendeléséért, támogatásáért vagy eltűréséért.

A határozat megfogalmazásából véleményünk szerint egyértelműen arra lehet következtetni, hogy az etnikai tisztogatás is háborús bűnnek minősül e szövegek környezetben, hiszen a preambulum leszögezi: „A bizottság kifejezi rendkívüli megdöbbenését a volt

Jugoszlávia, és különösen a Bosznia-Hercegovina területén végrehajtott etnikai tisztogatás elveit és gyakorlatát illetően, mely utóbbinak közvetlen velejárói a deportálások és az erőszakos tömeges áttelepítések vagy egyének kitelepítése lakóhelyeikről emberi jogaik nyilvánvaló megsértésével, amelynek célja a nemzeti, etnikai vagy vallási csoportok áttelepítése vagy tönkrétéle.”

Az elfogadott határozat üdvözli az EBEÉ törekvéseit a volt Jugoszlávia területén elkövetett emberi jogsértések kivizsgálását illetően, valamint az Iszlám Konferencia Szervezete által tanúsított különleges érdeklődést. A Bizottság e tények kihangsúlyozásával meg kívánta erősíteni az ügyben kibontakozó interregionális együttműködést, ugyanakkor úgy döntött, a kérdést nem veszi le a napirendről. A Bizottság elnöke az ülést követően, a határozat rendelkezési részének megfelelően kinevezte különleges jelentéstevőjét Tadeusz Mazowiecki volt lengyel miniszterelnök személyében.

Kiemelendő, hogy a Bizottság egyórás ügrendi vita után úgy döntött, hogy nem változtatja meg az eredetileg kihirdetett napirendet. Ez olyan precedens, amely a jövőt illetően lényegesen hatékonyabbá teheti az ilyen típusú üléseket. Politikai téren fontos fejlemény, hogy a vitát követően egy eladdig példa nélküli konszenzus született a tagállamok között a határozat elfogadását és az agresszor megnevezését és elítélését illetően. Ez a konszenzus a különleges ülés legfőbb hozadékának tekinthető: az egyetértésnek tulajdoníthatóan a két héttel későbbi londoni konferencián már konkrét döntések születtek, amelyek jelenleg is meghatározzák a konfliktussal szembeni magatartást:

4. A volt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságról tartott londoni konferencia. 1992. augusztus 26-28.

A londoni Jugoszlávia-konferencia jelentős állomás egy új, multipoláris világ konszenzusos alapon kialakuló konfliktusmegoldó - a globális és regionális szintek együttműködését megvalósító - intézményrendszerének kialakulása felé vezető úton. Az, hogy itt egy intézményesülési folyamatról van szó, egyértelműen jelzi a konferencia határozatának (Action Programme) bevezetője: „A volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi konferencia addig tart, míg a problémákra nem születik végleges megoldás.” A konferencia folytonosságát hat munkacsoport biztosítja: 1. Bosznia-Hercegovina-csoport, 2. A humanitárius segélyek munkacsoportja, 3. A nemzetiségek és kisebbségek (nationalities and minorities) munkacsoportja - ezen belül egy különleges bizottság foglalkozik Kosovo volt autonóm tartománnyal, 4. Az államutódlási kérdések munkacsoportja, 5. A gazdasági és 6. A bizalom- és biztonságerősítő, valamint ellenőrzési feladatokkal foglalkozó munkacsoport. Utalás történik egy döntőbizottság létrejöttére is az anyagokban (Arbitration Commission), de ennek struktúrája, hatásköre egyelőre tisztázatlan.

A konferencia legfőbb szerve az Irányító Bizottság (Steering Committee), amelynek összetétele a legszélesebb konszenzus megteremtésének politikai igényét tükrözi: három tag az Európai Közösségek képviselőjében, három tag az EBEÉ képviselőjében, a Biztonsági Tanács öt állandó tagjának képviselői, az Iszlám Konferencia Szervezetének képviselője, egy a szomszédos államokat rotáció alapján képviselő tag, valamint Lord Carrington, az Európai Közösségek Jugoszlávia-konferenciájának elnöke. A Bizottságot két társelnök vezeti, egy az ENSZ főtitkárának, egy pedig az Európai Közösségek Elnökségének képviselőjében.

A konferencia alapelveiről szóló nyilatkozat felsorolja azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyek alapján a jövőbeli rendezés elképzelhető - röviden elemeztük ezeket a tanulmány első részében. Ami azonban a legfontosabb, a nyilatkozat konkrét utalást tesz az alkotmányjogi kérdések rendezési módjára is, ami a kisebbségekhez és nemzeti közösségekhez tartozó személyek jogait illeti: „az etnikai és nemzeti közösségekhez és kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogait és alapvető szabadságjogait szavatoló

alkotmányos biztosítékok végrehajtása, a tolerancia és az önrendelkezéshez való jog előmozdítása az EBEÉ keretében elfogadott elvek és az EK Jugoszlávia-konferencián vállalt kötelezettségek értelmében (kell, hogy történjen).”

Az, hogy itt nemcsak egyéni, hanem csoportjogokról is szó van, egyértelműen kiderül a Bosznia-Hercegovinára, valamint a Szerbiára és Montenegróra vonatkozó nyilatkozatokból. Az elsőkben a résztvevők leszögezik: „Boszniát és Hercegovinát illetően a politikai megoldásnak a következőket kell tartalmaznia: f) minden bosznia-hercegovinai lakos jogait védő demokratikus és jogi struktúrák kiépítése, beleértve a nemzeti közösségeket és kisebbségeket is.” A nyilatkozat második része ebben a tekintetben így fogalmaz: „(Szerbia és Montenegro) kötelesek visszaállítani Kosovo és a Vajdaság lakosainak polgári és alkotmányos jogait, és kötelesek továbbá szavatolni a Szandzsák lakosságának polgári jogait; (...) - kötelesek szavatolni az etnikai és nemzeti közösségek és kisebbségek jogait (határaiton belül) az ENSZ Alapokmány, az EBEÉ határozatai, valamint az EK Jugoszlávia-konferencia egyezménytervezete (a Carrington-terv - B. G.) határozatai értelmében.”

A konferencia határozatai leszögezik, hogy a résztvevők nem ismernek el semmilyen erőszak útján szerzett előnyt vagy ilyen módon létrehozott kész helyzetet vagy az ezekből fakadó jogi következményeket, mint ahogyan elfogadhatatlannak tartják az erőszakos kitelepítéseket, törvénytelen fogva tartásokat, valamint a lakosság etnikai összetételének megváltoztatására irányuló törekvéseket. A résztvevők eleve semmisnek tekintenek minden erőszakos területszerzést vagy határmódosítást. Az államutódlási kérdések rendezése - nemkülönben az alkotmányjogi kérdéseké, csakis békés úton történhet, vagyis konszenzus vagy döntőbíráskodás által. A genfi egyezményeket megsértők - az Emberi Jogok Bizottsága idézett határozatának megfelelően - egyénileg felelnek tetteikért.

Két fontos dolgot szükséges itt leszögezni. Egyrészt a konferencia kifejezetten előnyben részesíti a volt Jugoszláv tagköztársaságokban kialakult helyzettől foglalkozó korábbi fórumok és intézmények tevékenységével való szerves folyamatosság megőrzését. Ugyanakkor törekszik legtágabban megvonni az érdekeltek körét, s bevonni őket tevékenyen a rendezésbe.

Másrészt, ami a kisebbségi kérdést illeti, figyelmet érdemel a fogalomhasználatban beállt változás: a szövegekben következetesen az „etnikai és nemzeti közösségek és kisebbségek” kifejezések fordulnak elő. Semmi kétséget nem hagynak véleményünk szerint a dokumentumok azzal kapcsolatban, hogy ezek emberi jogai egyenlőek, s e jogok mindenekelőtt alkotmányos rendezés és szabályozás tárgyát kell, hogy képezzék.

5. Mi várható?

A tapasztalat azt mutatja, nem kevés idő kell ahhoz, hogy a különböző nemzetközi fórumok által elfogadott elvek, standardok vagy konkrét rendezési tervek valóra váljanak. Azonban önmagában véve biztató az a tény, hogy több hónapig tartó bizonytalankodás után, például a volt Jugoszlávia ügyében a nemzetközi politika ma már valóban a lényeges kérdésekkel foglalkozik. Nemkülönben a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok helyzetének és jogainak újragondolása az utóbbi két-három évben gyorsult fel, miután 1945 után a kérdést nemzetközi szinten gyakorlatilag leírták.

Majdnem tizennégy évig vajúdott az ENSZ-ben a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozattervezet ügye - a történelem fintora, Jugoszlávia volt 1978-ban a kezdeményező. 1991 decemberében az Emberi Jogok Bizottsága által kiküldött munkacsoport tíz munkanapra elosztva 60 órát kapott a tervezet tető alá hozására majdnem annyit, mint a megelőző években összesen. Az összes résztvevő érezte, hogy ez alkalommal mindenképpen haladást kell elérni: 1991. december 12-én a munkacsoport plenáris ülésén elfogadta a tervezet végleges szövegét. Az európai intézményekben is felgyorsult a munka,

amint arra már utaltunk az előzőekben. A volt Jugoszlávia ügyében pedig ma már szinte naponta vannak új fejlemények. Amikor tehát úgy tesszük fel a kérdést, hogy mi várható, ezt nyilván közép- és hosszú távra vonatkoztatjuk.

5.1. Globális és regionális szintű együttműködés a nemzetközi intézmények és a különböző államok között

Itt most nem államok nemzetközi szervezeteken belüli együttműködését tartjuk szem előtt, hanem az egyes államok és meghatározott nemzetközi intézmények közötti eseti vagy meghatározott időre szóló kooperációját emberi jogi, valamint a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok helyzetét és jogait illető kérdésekben. Közép- és Kelet-Európa számos országában erősen tartja magát az a vélemény, hogy az ilyen típusú ügyek az illető állam kizárólagos belügyét képezik, így tehát sem egyes kormányok, sem nemzetközi szervezetek nem illetékesek a konkrét ügyekben állást foglalni. Mint már utaltunk rá, ez a felfogás a legkeményebb akadálya a kétoldalú államközi együttműködésnek az egymás területén élő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban. Ha az általános emberi jogi normák tekintetében ez a merevség 1989 után valamelyest engedett, a kisebbségek alkotmányos helyzetének a firtatása vagy e közösségek és csoportok jogainak kodifikációjára - pontosabban ennek a hiányára - való legcsekélyebb utalás is hisztérikus reakciót vált ki a legtöbb esetben.

A jeget ez utóbbi tekintetben megtörni látszanak az európai intézményekben megfigyelhető folyamatok. Gondolunk egyrészt a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának intézményére, amely a „kemény” helyzetekkel szembesül, másrészt az Európa Tanács rendszerében alakuló állandó jellegű testületekre, amelyek a különböző államokban lévő körülményeket hivatottak értékelni. Így, példának okáért a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában előírányzott állandó szakértői testület egyik letéteményese lehet az állandósult és naprakész információs háttérnek, de nem kevésbé a politikai jellegű döntéselőkészítésnek is. Az érintett államok kénytelenek lesznek együttműködni ezekkel az intézményekkel, ha nem kívánnak elszigetelődni. Ezzel kapcsolatban a nemzetközi fórumok félreérthetetlen és következetes magatartást kell, hogy tanúsítsanak.

Törekedni kell hosszú távon arra, hogy minden ellenkezés ellenére, az érintett államok közösen jussanak politikai megegyezésre az egymás területén élő kisebbségek ügyében. Természetesen a mechanikusan alkalmazott reciprocitási elv itt elfogadhatatlan, hiszen a legtöbb esetben élesen eltérő élethelyzetekről és lehetőségekről van szó. Azon elveknek kell, hogy azonosak legyenek, amelyek az egyéni szabadsághoz, az egyéni és közösségi identitáshoz, valamint a demokráciához és a közösség közösségként való fennmaradását lényegesen befolyásoló kérdésekben való önálló döntéshez való jogokat fektetik le. Ezen elvek gyakorlati alkalmazását elsősorban az érintett kisebbségek törekvései, valamint az államok rendelkezésére álló eszközök és lehetőségek határolják be. A kisebbségi törekvések legitimitásának megítéléséhez egyre több nemzetközi standard áll rendelkezésre. Ez utóbbiak értelmezését, valamint a fenti rendező elvek következetes alkalmazásának módját biztosíthatják pártatlan nemzetközi fórumok a kétoldalú vitákban. A londoni konferencia filozófiája ebbe az irányba mutat, hiszen mint láttuk, többek között az általános alapelveket tartalmazó részt követte két részletesebb és a konkrét helyzetekre alkalmazott nyilatkozat Bosznia-Hercegovináról, valamint Szerbiáról és Montenegróról. A munkacsoportok feladata, hogy a további gyakorlati feladatokra részletes válaszokat fogalmazzanak meg. Ugyancsak ez volt a filozófiája a hágai EK-konferencián kidolgozott Carrington-terv különböző változatainak.

Lényeges, hogy az ENSZ képviseltesse magát az olyan regionális vagy kétoldalú rendezéseken is, amelyek nem vetik föl közvetlenül a Biztonsági Tanács szerepvállalásának

szükségességét. Célszerű lenne továbbá, ha ez a képviselő nemcsak főtitkári szinten valósulna meg, hanem az emberi és kisebbségi jogok esetében az ECOSOC és annak szervei, valamint az Emberi Jogi Központ is részt vennének mind a politikai, mind pedig a szakértői egyeztetéseken. Az ENSZ-nek és szervezeteinek vitathatatlan legitimitása és pártatlansága sokban mozdíthatja elő a békés kibontakozást.

5.2. A nemzetközi jogi dokumentumok összehangolása

Természetesen nem egy kódexszerű összefoglaló szabályozás kimunkálására gondolunk ebben az esetben, hanem a létező univerzális és regionális instrumentumok fogalmi készletének az egységes értelmezésére. Illetve az ilyen értelmezési folyamat elmélyítésére, hiszen nem biztos, hogy minden részletkérdésben kialakítható a minimális közös nevező. Az Eide-jelentés véleményünk szerint fontos fejlemény e tekintetben, s jó lenne, ha az albizottság e munkát folyamatossá tenné, karöltve a hasonló szerepet betöltő regionális intézményekkel. Mivel a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok legalább olyan bizonytalan összetételűek, mint a népek vagy a nemzetek közösségei, égető szükség mutatkozik olyan objektív kritériumok felvételére a különböző szinten történő szabályozásba és standard-alkotásba, amelyek nem érintik a szabad identitásválasztás jogát.

Mivel az egyéni szabadságot tartjuk az alapvető értéknek ebben az esetben is, nem szabad olyan helyzeteket teremteni, sem közvetlen, sem közvetett módon, amelyek az egyént a közösséghez való tartozás kényszere elé állítják, amellyel szemben csak a politikai, jogi hátrányok vagy a morális megsemmisülés alternatívái léteznek. Az egyén szabad akaratán múlik, hogy mely közösséget választja, vagy egyáltalán igényt tart-e a valahova való tartozásra. A csoportssolidaritás belső normáit - amelyek elfogadása a választás következménye - nem lehet sem politikai, sem jogi döntések vagy szabályozás tárgyává tenni az egyéni szabadság súlyos megsértése nélkül.

A szabályozás és a standard-alkotás és -értelmezés objektívalási folyamatában hosszú távon rendkívül értékes lehet a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának eljárása, amely - mint láttuk - a hagyományosan beszélt nyelv kategóriáját állítja a szabályozás középpontjába. A módszer alkalmasnak látszik az ENSZ Nyilatkozat nyelvhasználatra, valamint oktatásra vonatkozó szövegrészeinek az értelmezésénél is. Ugyanakkor az EBEÉ-dokumentumok „a kisebbségekhez tartozó személyek legitim érdekei az emberi jogok területén” sokak számára rejtélyes kitételének értelmezése és esetleges alkalmazása esetében hasznosnak bizonyulhatnak az ENSZ Nyilatkozatnak a politikai döntésekben való részvételre, az identitásra, valamint a saját egyesületek fenntartására és működtetésére vonatkozó tételei.

A kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek politikai magatartásának megítélésében is csak egy átfogó, szintetikus értelmezési kísérlet hozhat világosságot. A „b a szeparatista, az aki szeparatista politikát hirdet vagy folytat, vagy az, akire azt mondják?” egészen primitív kérdéstől, el a csoportautonómia bonyolult közjogi-intézményi keretének megállapításáig számtalan nyitott kérdés létezik, amelyek megoldatlansága nem segíti elő a politikai stabilitást. Az Eide-jelentés tanulmányozása folyamán is minduntalan az az érzése támad az olvasónak, hogy egy megválaszolt kérdés azonnal tíz újabbat von maga után.

A dolog azonban mégsem teljesen reménytelen, ha figyelembe vesszük azt az értékes anyagot és tapasztalatokat, amelyek egyrészt az ENSZ előbbiekben elemzett szervezeteiben és szerveiben felgyűltek az évtizedek folyamán, s amelyeket az európai intézmények működése során s létező instrumentumok értelmezésénél is jobban ki lehetne használni. Ha csak az ENSZ égisze alatt az elmúlt három évtizedben a bennszülött népekre vonatkozó

hatalmas elméleti anyagot és esettanulmányt, leírást vagy konkrét jogsértések nyomán keletkezett folyamodvány-gyűjteményt vesszük figyelembe, kiderül, hogy egy sor elméleti és módszertani kérdésre már elvi válaszok születtek. Természetesen nem lehet a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi közösségek és csoportok ügyét minden további nélkül analógnak tekinteni a bennszülött népek helyzetével és problémáival, de ki tagadhatná, hogy némely területen mutatkoznak rokon gondok. Itt csak az önmeghatározás és az azonosulás kérdésére utalnánk, mint alapvető problémára: bennszülött néphez vagy törzshöz tartozónak az számít, aki ilyennek tartja magát, és akit az illető közösség is elfogad. A normatív definíció, amint már a Cobo Martinez-jelentés is leszögezi, könnyen nem kívánt eredményekhez vezet: „Ki kell mondani ebben a tekintetben, hogy a meghatározás kérdését magukra a bennszülött közösségekre kell hagyni. Az alapvető tétel az, hogy a bennszülött közösségeket saját szempontjaik és a más csoportok viszonylatában önmagukról kialakított felfogásuk és megközelítésük alapján kell elismerni; nem lehet arra törekedni, hogy a kívülálló szemlélete, vagy idegen társadalmak vagy a többség értékei szerint határozzuk meg őket.”²²

Ezek a megállapítások minden további nélkül alkalmazhatók a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségekre is, de ez a módszer egyelőre még nem nyert általános polgárjogot. A példák szaporíthatók, s végső soron szintén a nemzetközi standardok harmonizálásának szükségességét támasztják alá. A Közép- és Kelet-Európában rendezett, Nyugatról szponzorált szemináriumok és konferenciák különösen sokat tehetnének ebben a kérdésben.

5.3. A nemzeti közösségeket és etnikai csoportokat érintő politikai és alkotmányos rendszerek kialakítása, nemzetközi biztosítéki és ellenőrzése

Ezzel visszaérkeztünk a tanulmány elején felvetett kérdéshez: lehetséges-e a nemzeti és a kisebbségi kérdés megoldása az emberi jogok konceptuális keretében, illetve a kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok biztosítása az alkotmányos-politikai intézményrendszer által? Az Eidejelentés leíró része meggyőzően bizonyítja, hogy lehetséges, s amint a Carrington-terv, valamint a londoni konferencia határozatai mutatják, szükséges is az ilyen fogalmi hozzáállás, illetve intézményes keret a kérdés nyugvópontra kerüléséhez, de legalábbis a politikai tárgyalások célirányossá tételéhez. A kérdés mindenekelőtt politikai: minden érdekelt felet, ha másként nem, politikai nyomással arra kell kényszeríteni, lássa be, a nemzeti és kisebbségi kérdés csakis tárgyalásos úton oldható meg. Ebben a nemzetközi közösség felelőssége óriási, és szerepe pótolhatatlan. Amint az Emberi Jogok Bizottságának különleges ülészakán elfogadott határozat leszögezi, az etnikai tisztogatás bármely formája, a területek etnikai összetételének mesterséges megváltoztatása, s egyáltalán bármilyen erőszakos vagy egyoldalú lépés elfogadhatatlan e területen. Ezeket az elveket megtaláljuk a londoni konferencia határozataiban is. Az EBEÉ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának, valamint az ENSZ és az Európa Tanács, valamint az EBEÉ által kiküldött különleges jelentéstevőknek lesz a feladatuk annak a megállapítása, hogy adott esetben például a rendszeres sajtókampány egy kisebbség tagjainak megfélemlítése céljából mennyiben sorolható a fent felsorolt erőszakos eszközök közé.

Politikai kérdés továbbá a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok törekvéseinek nemzetközi szinten való elfogadása, illetve ezek megalapozottságának és legitimitásának megítélése. Amint az előbbiekben már utaltunk rá, ebben az esetben olyan létező univerzális kategóriákat és elveket kell alkalmazni, amelyek csakis az emberi jogok és alapvető szabadságok fogalomkörében és filozófiájában találhatók meg. Ilyen kategóriák az önrendelkezés és az identitáshoz való jog, és ilyen filozófiák azok a szabadságfilozófiák, amelyek nem a szabadság elvont fogalmát keresik, hanem a konkrét,

tárgyszerűen megragadható egyéni szabadságot állítják előtérbe. Ez utóbbiból vezethető le a közösség vagy a csoport szabadsága.

Rendkívüli súllyal esik a latba a politikai demokráciáról való nézetek összevetése és tisztázása. Egyszerű és lineárisan érvényesített többségi elven alapuló berendezkedés vagy társadalmi és nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási pluralizmus és a hatalom megosztásán és a hatalmi ágak egyensúlyán alapuló demokratikus keret? E kérdés megválaszolása együtt jár az emberi jogok természetének különböző hagyományai között való választással. Politikai-gyakorlati vonatkozás ebben a tekintetben az alkotmány természetéről való felfogás. Ha ezekre az elméleti, de kétségkívül a mai helyzetben éles politikai konzekvenciákkal járó kérdésekre adekvátválaszok születnek, lehetővé válik az első fejezetben jelzett összeférhetlenségek oldása és a kategóriális tisztázás. Ezután lehet rátérni a megegyezés konkrét aspektusaira.

6. A megegyezésről

Ha az előfeltételeket nézzük, azt látjuk, hogy további konszenzus szükséges az állam lényegére nézve. Egy ilyen minimális konszenzus lenne annak a kimondása vagy hallgatólagos elfogadása, hogy az állam közigazgatási és szolgáltató komplexum s mint intézmény, továbbra is a nemzetközi jog alanya.

Egyetértésre kell továbbá jutni az egyéni szabadság és a társadalmi béke határait és tartalmát illetően. (Például Magyarország kisebbségpolitikájának külföldi megítélése a magyarországi kisebbségek hangulata alapján történik Más országokkal szemben Nyugaton más mércét alkalmaznak)

Konszenzust kell kialakítani a csoportszolidaritás, vagyis a több államban élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok összetartozása normáinak tartalmáról.

6.1. A megegyezés formája és tartalma

A megegyezés, mint általában a politikában, két formát ölthet: a) A paktum-mint erősebb (nemzeti többség, államalkotó közösség) és gyengébb (kisebbség/ek/) közötti megegyezés.

Az államalkotó nemzeti többség és kisebbségek) paktumának az a lényege, hogy a többség lemond a nemzeti szuverenitás abszolút értelemben vett doktrínájáról és annak alkalmazásáról, és tudomásul veszi, hogy államát nem állíthatja önrendelkezési jogának kizárólagos - és mások ellenében való - érvényesítésének szolgálatába. Ez érinti a szuverenitás mind külső, mind belső értelmezését. A magasabb nemzetközi integrációk a szuverenitás külső vonatkozásait amúgy is szükségszerűen relativizálják. Nagyon fontos megállapítások olvashatók ebben a tekintetben a már idézett ENSZ-főtitkári jelentésben: „Az abszolút és kizárólagos szuverenitás kora elmúlt; a valóság soha nem igazolta ezt az elméletet. Jelenleg a különböző államok vezetőinek a feladata, hogy ezt megértsék, és megtalálják az egyensúlyt a jó kormányzás igényei és az egyre inkább az egymásra utaltságra épülő világrend feltételei között.”²³

A kisebbség cserében lemond önrendelkezési jogainak oly módon való érvényesítéséről, amely vagy alapjaiban kérdőjelezi meg a többség létérdekeit (például az állam integritását), vagy bizonyosan konfrontációhoz vezet. A kisebbség fenntartja magának azonban az ellenállási záradékhoz való jogát, amennyiben a többség felrúgja a paktumot, amelynek minimális megvalósítása a nemzetközi fórumokhoz és nyilvánosságához való fordulás. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy egy ilyen paktum megkötésével egyik fél sem mond le jogairól, pusztán e jogok teljes és azonnali, kizárólagos érvényesítésének a lehetőségéről. Ugyanakkor a fenti értelemben vett paktum megkötése (erősebb-gyengébb megegyezése) nem kizárólagos előfeltétele az általános értelemben vett megegyezésnek-ez mindig konkrét

politikai és társadalompszichológiai tényezők függvénye. Továbbá egy ilyen típusú paktumnak nem lehetséges előre meghatározni a formáját, a procedúráját stb. Ami a lényeg, még egyszer kihangsúlyozva: a paktum a megegyezés politikai része.

b) A szerződés mint egyenlő, szabadságuk teljes birtokában lévő felek egyezése. A par excellence kisebbségi jogok értelmezéséről és meghatározásáról, az úgynevezett pozitív diszkrimináció határeseteiről és a jogegyenlőség biztosításáról van szó ebben az esetben. Vagyis olyan jogokról és lehetőségekről, amelyek bíróság előtt vita tárgyává tehetők, bírói úton eldönthetők, és a döntések törvényes eljárás során végrehajthatók. Ezek azok az ügyek, amelyek a szorosan vett kisebbségi törvénykezés hatáskörébe tartoznak. Mivel mint utáltunk rá, a térség országaiban egyelőre középtávon kevés az esély a független bírói hatalom létrejöttére, az ilyen természetű ügyek és kérdések alkothatják egy jövőben felállítandó európai döntőbírói fórum tevékenységének a tárgyát.

6.2. A felek

A legnehezebb kérdés, amely felvethető, ki illetékes a fenti megegyezéseket az egyik vagy a másik fél érdekében és nevében tető alá hozni. S itt térünk vissza a gondolatmenet elején érintett állam- és politikafilozófiai elvek közötti törésvonalak kérdéséhez. Az alkotmányokat még csak-csak módosítani lehet úgy, hogy a politikai rész, a paktum tartalma világosan elkülöníthető legyen a szorosan vett, érvényesíthető jogoktól. Különbségeket lehet például tenni a csak szervezeti keretek között gyakorolható és a szervezeti keretek nélkül, egyénileg érvényesíthető jogosítványok között.

Nem megoldhatatlan a jogok alanyainak a meghatározása, valamint a csoportautonómia intézményeinek törvényben való szabályozása. Nem lehetetlen továbbá, hogy nemzetközi szinten több fogalom, így az önrendelkezés átértelmezése is napirendre kerül. Ha a nemzetközi erőviszonyok alapvetően nem változnak, arra sincs sok esély, hogy Kelet- és Közép-Európában a képviselői tömegdemokrácia intézményeit elsőprő erők kerüljenek hatalomra. Az alkotmányos keretek között működő tekintélyelvűség önmagában még nem teszi lehetetlenné a fenti megegyezést. A politikai körülmények és konkrét hatalmi konstellációk ahogyan felfuttathatják a nemzeti kizárólagosság ideológiáit, úgy le is hűthetik azokat. A régi nomenklátúra hitelvesztését még egyetlen közép- és kelet-európai volt szocialista országban sem követte egy össztársadalmilag elfogadott, dinamikus és a politikai váltógazdaságra tudatosan berendezkedett, a politikától egzisztenciálisan független politikai osztály. A kisebbségben élők körében e folyamat mintha előbbre tartana több országban is, ami e közösségek sajátosságaival magyarázható. A többség politikai elitje leszámítva egy-két esetet - önazonosságát és legitimitását egyaránt az államhoz és az abszolút értelemben vett nemzeti szuverenitáshoz való ragaszkodás egyértelmű bizonyításával véli megteremthetőnek, s ezáltal egy olyan egyoldalú függőségbe sodródik az államhatalommal szemben, hogy ennek birtoklása közvetlen egzisztenciális kérdéssé válik számára. A jelenség legdrámaibb epizódjai Szerbiában és Romániában figyelhetők meg.

Sokat hallani arról is, hogy majd a civil társadalom kialakulása sok politikai kérdést megold Kelet- és Közép-Európában. Azonban a jelenlegi mélyülő nyomor is egyelőre a politikai osztály kialakulása és atomizálódása irányában, vagy ahol ez elkezdődött, mint például Magyarországon, konszolidálása ellen hat.

Többek között ezért is szükség van a nemzetközi intézmények eddiginél sokkal aktívabb közbeavatkozására. A koncepcionális törésvonalak, az elitek válsága, valamint a napi politika prioritásai mind az ellen hatnak, hogy a megegyezés többség és kisebbségben élők között létrejöjjön, még ott is, ahol a politikai környezet nem kifejezetten elutasító. A közbeavatkozás itt nem beavatkozást jelent: nem azt kell a középpontba állítani, hogy az érintettek számára mi az optimális megoldás! Ez a rossz kérdésfeltevés uralta az első világháborút lezáró

békeszerződések szellemét és metodológiáját - ama már mindenki által tudatosított következményekkel. A nemzetközi szerepvállalás csak arra irányulhat, hogy a döntéseket maguk az érintettek hozzák meg - egy világosan áttekinthető elvi alapon és egy számonkérhető procedurális és garanciarendszeren belül. Univerzalizmus és partikularizmus, csoportautonómia, nemzeti önrendelkezés és egyéni szabadság, vagy ahogyan a már idézett főtítkári jelentés fogalmaz: „globalizmus és nacionalizmus” nem feltétlenül ellentétes, egymást kizáró fogalmak. „A nemzetközi élet egészséges globalizációja elsősorban erős identitásokat és szabadságjogokat követel - írja Butrosz Gali. A szuverenitás, a területi integritás és az államok függetlensége a jelenlegi nemzetközi rendszerben egyfelől, és a népek önrendelkezése másfelől - mint alapvető értékek- nem irányulhatnak és valósulhatnak meg a jövőben egymás ellen. A demokratikus elvek tiszteletben tartása a társadalmi lét minden szintjén kulcsfontosságú: a különböző közösségekben, az államokon belül és az államok közösségében egyaránt. A mi állandó feladatunk teljességük biztosítása és az egyensúly kialakítása közöttük.”²⁴

* A tanulmány első részét a 1992/4. számunkban közöltük. Az akkor elmaradt jegyzeteket mostani lapszámunk végén pótoljuk.

Jegyzetek

- 1 *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992* S/24 111, 20.17 June 1992.
- 2 Uo. 59.
- 3 *Treaty Provisions for the Convention*. November 3, 1991. (Az értekezlet Lord Carrington brit diplomata elnöksége alatt ülésezett.)
- 4 *Treaty Provisions ... Art. 2 (a) 3.*
- 5 *Treaty Provisions ... Art. 2 (b) 5.*
- 6 *Treaty Provisions ... Art. 2 (b) 5A.*
- 7 *Treaty Provisions ... Art. 2 (b) 5B.*
- 8 *Treaty provisions ... Art. 2. 3.*
- 9 *Resolution 4 B (XXIII) of 26 August 1970.*
- 10 *Complete and comprehensive study of the problem of discrimination against indigenous populations*
- 11 *Conclusions, Proposals and Recommendations.*
E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8. A végleges, csak angol és spanyol nyelven kiadott változat megtalálható az E/CN.4/Sub.2/1968./7 Add. 1-3. szimbólum alatt is. A jelentés teljes anyaga több száz oldalt tesz ki.
- 12 *E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add. 8; 403.*
- 13 „Operative paragraph 1: Indigenous peoples have the right of self-determination, in accordance with international law by virtue of which they may freely determine their political status and institutions and freely pursue their economic, social and cultural development. As integral part is the right to autonomy and self-government;” *E/CN.4/Sub.2/1992/28, 5.*
- 14 *Fourteenth preambular paragraph.* Noting that the International Covenants on Human Rights affirm the fundamental importance of the right of self-determination of all peoples, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development, *Fifteen preambular paragraph.* Bearing in mind that noting in this Declaration may be used as an excuse for denying to any people its right of self-determination, *Sixteenth preambular paragraph.* Encouraging States to comply with and effectively implement all international instruments as they apply to indigenous peoples, in consultation with the peoples concerned, etc...” uo.
- 15 Ez utóbbit illetően a Munkacsoport megbízta Miguel Alfonso Martinez kubai szakértőt, hogy e joganyagot dolgozza fel, de ez a munka még nem készült el (vö. E/CN. 4/Sub.2/1992/32).
- 16 *Reconvened technical meeting on the International Year for the World's Indigenous People held in accordance with General Assembly Resolution 46/128. Note by the Secretariat* Geneva, 3-5 August 1992. E/CN.4/1992/AC.4/TM.2/2.14-15.
- 17 *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities* E/CN.4/Sub.2/1992/37.
- 18 „The »common domain« must be comprehensive enough to ensure cooperation by all inhabitants in creating the foundation for equal enjoyment of human rights to anyone.” *E/CN.4/Sub.2/1992/37, 107.*

19 „Consociational democracy is built on the principle of executive power-sharing and a certain degree of self-administration for each group, wheter they live togheter or separately.” Uo.124.

20 Uo. 171. A szövegben hivatkozott Nyilatkozat-tervezetet az ENSZ 47. Közgyűlése 1992. december 16-án fogadta el. A hivatkozott 4. szakasz szövege a következő: „1. Az államoknak, ahol ez szükséges, intézkedéseket kell hozni annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek teljes mértékben és tételesen gyakorolhassák valamennyi őket megillető emberi jogot és alapvető szabadságjogot minden megkülönböztetés nélkül és teljes egyenlőségben a törvény előtt. 2. Az államoknak intézkedéseket kell hozniuk kedvező feltételek megteremtésére, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek kifejezhessék jellegzetességeiket és fejleszthessék kultúrájukat, nyelvüket, vallásukat, hagyományait és szokásait, kivéve azokat a sajátos szokásokat, amelyek ellentétben állnak az ország törvényeivel vagy a nemzetközi normákkal. 3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, hogy ott, ahol az lehetséges, a kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségeik legyenek anyanyelvük tanulására vagy az anyanyelvi oktatásra. 4. Az államoknak, ahol alkalmas, intézkedéseket kell hozni az oktatás területén, abból a célból, hogy elősegítsék a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának megismerését. A kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő lehetőségekkel kell, hogy rendelkezzenek a társadalomra mint egészre vonatkozó ismeretek elnyerésére. 5. Az államoknak fontolóra kell venni megfelelő intézkedések hozatalát, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek teljes mértékben részt vehessenek országuk gazdasági előrehaladásában és fejlesztésében.”

21 *The Special Session of the Commission on Human Rights on the former Yugoslavia* August 13-14, 1992 Geneva. E/CN.4/1992/S-1/L.2.13 August 1992., 4.

22 *E/CN.4/Sub.2/1983/21Add.8*. 368-382

23 *An Agenda for Peace* 19.

24 Uo.

GÁSPÁR BÍRÓ

RECENT DEVELOPMENTS IN INTERNATIONAL MINORITY PROTECTION

In this paper, the author analyzes those international legal conferences and documents of 1991/92 that have dealt with the minority issue. Among the novelties introduced by Lord Carrington, the author highlights the right to protection of threatened minorities and the autonomy plan proposing the establishment of special status ethnic territories. Basing his comments on the minority protection work of the UN Committee for Human Rights, the Yugoslavia conference held in Geneva between August 13-14, 1992, and the activities of the London Conference on Yugoslavia, the author raises attention to the prominence of minority group rights and the strengthening of the political dimension of the minority issue. The development of an international system of institutions for the protection of minorities has begun and will allow for increased international participation in the handling of minority problems and the balancing of global and particular interests.