

GUDMUNDUR ALFREDSSON*

Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok

1. Bevezetés

Az ENSZ-közgyűlés ötven évvel ezelőtt, 1948-ban fogadta el az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, és kimondta, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsa" iránt.¹ Azóta a kisebbségi jogok rögzítése ha lassan is, de határozottan halad előre számos nemzetközi és regionális szervezet keretein belül.

A kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek egyenlő mértékben élvezik és gyakorolják valamennyi emberi jogot, és velük szemben tilos bármifajta diszkrimináció. Magától értetődő, hogy a nemzetközi emberi jogi szabályozás ezen alapvető normái a kisebbségekhez tartozó személyek esetében is érvényesek. Az ENSZ-közgyűlés fentebbi, a kisebbségekről szóló megállapítását követően az emberi jogi dokumentumokba számos, a jogegyenlőség megvalósítását célzó, kisebbségekre vonatkozó cikkely került be.²

Az utóbbi években a kisebbségeket érintő kérdések rendszeresen szerepelnek a nemzetközi emberi jogi és békeforumok napirendjén. Egyre több erőszakos nemzeti, etnikai és vallási jelenségnek lehetünk tanúi, amihez számos egyéb potenciális konfliktusforrás is járul. A különböző formákban jelentkező gazdasági és politikai diszkrimináció - egyéb méltánytalanságokkal, valamint az identitást és a kultúrát veszélyeztető jelenségekkel párosulva - továbbra is erőszakos konfliktusok okozója. Modern korunkban esetenként még népi társadalmak is tanúi lehetünk. A kisebbségek pedig mind nagyobb igényekkel lépnek fel azzal párhuzamosan, ahogy egyre jobban megismerkednek az egyéni és a kollektív jogokkal, valamint azokkal a módokkal, ahogyan a meglévő problémák a nemzetközi és a regionális szervezetek elé vihetők.

A kisebbségi jogok iránt megnyilvánuló újabb keletű érdeklődés elsősorban biztonságpolitikai indíttatású, mivel a belső konfliktusok a múltban gyakran csaptak át az egyes országok határain. A konfliktusmegelőzés egyik formája az emberi jogok tiszteletben tartása, ami jóval kevesebb erőforrást emészt fel, mint a már kialakult erőszakos konfliktusok kezelése. Ez a megközelítési mód magába foglalja mind a csoportok, mind az individuális csoporttagok jogainak tiszteletben tartását. A demokrácia kedvez az emberi jogok érvényesülésének, de a kisebbségi jogokat alkotmányos és törvényekben rögzített garanciákkal kell körülbástyázni, amelyek az érintettek számára hozzáférhető, a nemzetközi standardoknak megfelelő jogorvoslati lehetőségeket nyújtanak, biztosítva a nemzetközi fórumokhoz való fordulás lehetőségét, mivel a többségi uralom nem feltétlenül kedvez annak a lehetőségnek, hogy a kisebbségi csoportok igényei és törekvései megértésre találjanak és érvényesüljenek.

Ezt az új megközelítésmódot jól foglalta össze az ENSZ főtitkárának *An Agenda for Peace* címmel néhány évvel ezelőtt napvilágot látott jelentése. Az etnikai konfliktusokra vonatkozóan a jelentés megállapítja: „Az ilyen problémák megoldásának egyik feltétele az emberi jogok iránti elkötelezettség, különös tekintettel a kisebbségek- legyenek azok etnikaiak, vallásiak, szociálisak vagy nyelviak - jogaira. [...] Az emberi jogok érvényesítésének terén kifejtett egyre hatékonyabb ENSZ-tevékenység pozitív hatással van mind a kisebbségek helyzetére, mind az egyes államok stabilitására.”³

A nemzetközi és regionális kisebbségvédelmi standardok és a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok még korántsem nevezhetők tökéletesnek, ha az egyenlő jogok és a diszkrimináció tilalmának alapvető szabályait kérjük rajtuk számon. Az érintettek ennek egyre inkább tudatára ébrednek, és ezen a téren fontos új kezdeményezéseknek lehetünk tanúi. Új nemzetközi és regionális szervezetek láttak munkához, új jogi eszközök és eljárások jelennek meg, jelentős esetjogi anyaggal kiegészülve.

Ezen új fejlemények közül igencsak tanulmányozásra érdemesek az egyezmények végrehajtását ellenőrző testületek által hozott kvázi-bíróági határozatok, valamint azok az erőfeszítések, amelyek az egyes kormányokat és kisebbségi csoportokat igyekeznek a dialógusba bevonni. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UN Human Rights Committee) a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján nagy jelentőségű esetjogot alakított ki, elsősorban a 27. cikkelyre történő hivatkozással. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992-ben létrehozta a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának tisztségét. Az ENSZ 1995-ben életre hívta a Kisebbségi Munkacsoportot (Working Group on Minorities), azzal a felhatalmazással, hogy vizsgálja felül és egyúttal segítse elő az egyes államok megfelelését az 1992-ben az ENSZ-közgyűlés által elfogadott a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozat standardjainak.

Ezekre az új fejleményekre az esetjog és a dialógusépítés területén az alábbiakban még részletesebben is kitérünk Jelen írásunkban először a kedvezményezettek körét igyekszünk meghatározni, majd a nemzetközi emberi jogi szabályozás alapelveinek lefektetésére teszünk kísérletet az összes emberi jog egyenrangú gyakorlásának, a diszkrimináció tilalmának, valamint a jogok tényleges egyenrangú élvezetéhez szükséges különleges jogok és eljárások szempontjából. Ezután áttekintjük a nemzetközi és a regionális szervezetek által ellenőrzési célból felállított intézményeket és alkalmazott eljárásokat, amelyek feladata annak biztosítása, hogy az egyes államok valóban betartsák a lefektetett normákat. Végezetül az egyéni és a kollektív jogok közötti különbségre hívjuk fel a figyelmet, és a cikket néhány záró megjegyzéssel fejezzük be.

2. A kedvezményezettek körének meghatározása

A „kisebbség” terminusnak nincs általánosan elfogadott definíciója. Pedig meghatározására régóta törekszenek, mivel a nemzetközi standardok felállítása és alkalmazása ezt szükségessé teszi.⁴ Mindenesetre nem haszontalan tudni, hogy a standardok érvénye milyen körre terjed ki, meg az is igaz persze, hogy a jogászok a definíciókból élnek. Mindazonáltal az esetek nagy részében nyilvánvaló, hogy mely csoportokat tarthatunk kisebbségnek. Az EBESZ-főbiztostól származik az a mondás: amikor szembetalálkozik egy kisebbséggel, mindig tudja, hogy kisebbséggel van dolga. Mi is ezt az álláspontot valljuk.

A definíciójavaslatok nagy része közös elemekből építkezik. Ha ezeket kiegészítjük a nemzeti és a nemzetközi tapasztalatokkal, a megfelelő definíció minden szükséges eleme rendelkezésünkre áll. Ezek a következők: az objektív jellemzők, az önmeghatározás, a szükséges számbeli nagyság, valamint a szóban forgó területen való honosság.

Az objektív jellemzők egy adott csoport tagjainak közös hovatarozására, összetartozására vonatkoznak a nemzeti vagy etnikai eredet, kultúrát, nyelvet és/vagy vallást illetően. Ez a követelmény számos dokumentumban megjelenik, még az 1992-es Nemzeti vagy Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozat címében is. Az európai dokumentumokban a „nemzeti kisebbségek” terminus használata nem változtatja meg és nem is korlátozza ezt az elemet; ezt a terminust különbözőképpen interpretálják, de végül is ugyanazokra a csoportokra kell vonatkoznia, és valóban azokra is vonatkozik, mint a nemzetközi standardok által lefedett kör.

A definíció szubjektív, személyes eleme szintén nélkülözhetetlen tényező, ahogy ezt számos dokumentum elismeri, és ezt ajánlják az ENSZ különleges megbízottjai (Special Rapporteur) is.⁵ Ez a szubjektív elem minden bizonnyal két rétegből áll: egyfelől az egyén maga dönti el, hogy egy adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem, másfelől az illető kisebbségi csoportnak is meg kell hoznia a maga döntését, de természetesen nem önkényes módon.

Magából a terminusból következik - és talán felesleges is a definíció elemének tekinteni -, hogy a kisebbség számszerűleg az adott állam lakosságának kevesebb mint a felét alkotja. Ebből következik a számszerű nagyságra való utalás a definícióban. Egy számszerű kisebbség nem teheti kisebbséggé, és nem kezelheti kisebbségként az aktuális többséget, ellentétben azzal, ami a dél-afrikai apartheid rendszer körülményei között történt. Az viszont lehetséges, hogy egy ország lakosságát kizárólag kisebbségek alkotják, amennyiben egyetlen csoport sem lépi túl az 50 százalékos arányt; a kisebbségnek kijáró védelem ebben az esetben mindegyik csoportot megilleti.

A definíció minden bizonnyal legproblematisabb eleme a kisebbségi csoport honosságának kérdése a szóban forgó területen. A menekültek, a vendégmunkások, bevándorlók és más idegenek emberi jogai másokkal egyenlő mértékben és minden diszkriminációtól mentesen védelmet élveznek (bizonyos politikai jogokat kivéve). Ennek megfelelően több különböző dokumentumot fogadtak el az ilyen személyek jogainak védelmére,⁶ akik ennek ellenére a kisebbségi státust nem automatikusan nyerik el.⁷ Ugyanakkor egy adott időponttól kezdve az újonnan érkezettek kisebbségnek számítanak. A kisebbségi csoporttá válás időpontjára vonatkozóan gyakorlati szabályként elfogadhatjuk, hogy ez akkor következik be, amikor a szóban forgó egyének már nagyobb mértékben azonosulnak az új területtel vagy országgal, ahol élnek, mint származási területükkel vagy országukkal. Más szóval itt többé-kevésbé arról az egygenerációs időtartamról van szó, amely alatt az új hazában született új nemzedék átmegegy az iskolarendszeren.

Az államoknak nem lehet beleszólásuk az egyes csoportok elismerésébe.⁸ Az a tény, hogy egy adott kormány elismeri-e valamely csoport kisebbségi státusát vagy sem, semmilyen jelentőséggel nem bír, amennyiben az adott ország szóban forgó csoportja megfelel a definícióban foglalt kritériumoknak; sőt, az elismerés megtagadásának azonnal gyanút kell ébresztenie. Az állampolgárság megtagadása a kisebbségi csoportok tagjaitól nem menti fel az államokat kötelezettségeik teljesítése alól. Az, hogy egyes csoportokat más néven neveznek- például együtt élő nemzeteknek vagy nemzetiségeknek -, éppígy nem alkalmas arra, hogy megfosszák őket a kisebbségi státusukból fakadó jogi védelemtől. A felmerülő vitás, nem egyértelmű esetek eldöntését rábízhatjuk az egyes országokra, akárcsak az emberi jogok érvényesítését általában, természetesen a nemzetközi szervezetek felügyelete mellett és a jelenleg érvényes normáknak és eljárásoknak megfelelően.

Definíciós szempontból mindenképpen különbséget kell tennünk a „kisebbségek” és a „népek között. Hasonlóan a „kisebbség” terminushoz, a „nép” kifejezés sem alapul általánosan elfogadott meghatározáson – noha bevett kifejezés az emberi jogi dokumentumokban és határozatokban, elsősorban az önrendelkezést, a természeti erőforrásokat és a fejlődést érintő kérdésekben. A gyakorlatban a „nép” terminus használata területi vagy adminisztratív egységekben, valamifajta elismert határok között élő népesség megjelölésére korlátozódik, az esetek többségében tekintet nélkül a szóban forgó népesség etnikai összetételére vagy kulturális jellemzőire. A kisebbségek ellenben általában nem tarthatnak igényt az önrendelkezés jogára (legalábbis nem külső értelemben, lásd lentebb az autonómiáról szóló okfejtésünket).

A két kifejezés, a „kisebbség” és a „nép jelentéstartománya között a gyakorlatban gyakran átfedés van, amennyiben a kisebbségi csoport is a „népnek járó követeléseket és igényeket fogalmaz meg. Azok a csoportok, amelyeket kisebbségként nem kezeltek megfelelően, vagy következetesen megtagadták tőlük a képviselőlet jogát, minden bizonnyal igényt fognak tartani a „nép” státusra. Ugyanakkor a kisebbségi jogok egész koncepciója, abban a formájában, amelyben az egyes kormányok szabályozták, és igyekeznek érvényre juttatni, az állami szuverenitás és területi integritás fenntartását célozza. A diszkrimináció tilalma, illetve a külön jogok, amelyek biztosítják az adott állam valamennyi lakosának jogegyenlőségét, éppen a belső feszültség csökkentését célozzák az élet minőségének javítása

révén; ezzel hozzájárulnak az államok területi integritásának fenntartásához, és segítik a béke megőrzését.

3. Jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma

Az összes emberi jog egyenlő mértékű élvezete és gyakorlása, valamint mindenfajta diszkrimináció tilalma ezen a téren olyan kívánalmak, amelyek a nemzetközi emberi jogi szabályozás általánosan elfogadott és egyetemes érvényű normáit képezik. Rögzítve vannak az ENSZ Alapokmányában (1. és 55. cikkely), az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (1. és 2. cikkely), valamint nagyszámú egyéb egyezményben és nyilatkozatban. E dokumentumok rendelkezései alapján nyilvánvaló, hogy az összes emberi jog egyenlő mértékű gyakorlását és a diszkrimináció tilalmát előíró szabályok alapvető jelentőségűek mind a nemzetközi, mind a regionális szintű emberi jogi szabályozásban.

Ezen dokumentumok egy része általános jellegű, míg egy másik része speciális diszkriminatív helyzetek orvoslását célozza, mint amilyen például a faji megkülönböztetés vagy a munkavállalás és az oktatás terén jelentkező diszkrimináció. Egy sor speciális jellegű dokumentum egyértelmű relevanciával bír a kisebbségi jogok területén is. Ide tartozik a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény (lásd az 1. cikkely 1. paragrafusát a „faji” kifejezés jelentéséről), a Vallási Alapon Történő Intolerancia és Diszkrimináció Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nyilatkozat, az Egyezmény a Gyermekek Jogairól, az Egyesült Nemzetek Egyezménye a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Egyezményének a Foglalkoztatásra vonatkozó Megkülönböztetés Tilalmáról (a 111. számú ILO Egyezmény), az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének 1960. évi Egyezménye az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről (2. és S. cikkely), valamint számos egyéb regionális dokumentum.

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 1989-ben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 18. számú Általános Magyarázatában (General Comment) a diszkrimináció tilalmára vonatkozóan megállapította: „a diszkrimináció Egyezségokmányban használt fogalma magába foglalja a faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetést, kizárást, korlátozást vagy előnyben részesítést, mely célja vagy következménye szerint megakadályozza, hogy minden személy egyenrangúan élvezze és gyakorolja az összes jogokat és szabadságjogokat.”

A Bizottság kimondta továbbá, hogy az egyenlőség nem minden esetben jelent szükségszerűen azonos bánásmódot, valamint nem minden megkülönböztetett bánásmód értelmezendő diszkriminációként, amennyiben olyan cél - az egyenlő jogok- elérése érdekében történik, amely az Egyezségokmány értelmében jogos, illetve amennyiben a megkülönböztetés kritériumai ésszerűek és objektívek.⁹

Az indítékok, amelyek alapján a különféle emberi jogi dokumentumok tilalmazzák a diszkriminációt, különbözőek lehetnek, de a fajra, kultúrára, bőrszínre, nyelvre, vallásra, valamint a nemzeti és a társadalmi származásra történő ismételt hivatkozások nyilvánvalóan magukba foglalják mindazokat a hagyományos helyzeteket, amelyekben a kisebbségek magukat találhatják. A diszkriminációt tilalmazó kikötések, valamint a jogok egyenrangú élvezetének és gyakorlásának elve, amelyen ezek a kikötések nyugszanak, kiterjednek az összes emberi jogra, vagyis a polgári, kulturális, gazdasági, politikai és szociális jogokra - ide értve nyilvánvalóan az oktatás, a nyelvhasználat, a demokrácia és az igazságszolgáltatás területét is.

A jogok egyenrangú gyakorlását és élvezetét biztosító további védelmi eszközök, amelyek a kisebbségek minden tagjára kiterjednek: a törvény előtti egyenlőség és a törvény

által nyújtott egyenlő védelem (ami egyformán kiterjed a polgári és a politikai jogokra, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokra is), a bíróságok előtti egyenlőség, a közhivatalokhoz való egyenlő hozzáférés, a diszkrimináció szításának tilalma, valamint nyelvhasználati garanciák a büntető igazságszolgáltatásban. Ami az egyenlő választójogot és a választhatóságot illeti, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikkelyéből és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkelyéből az következik, hogy az egyenlő jogok gyakorlása ezen a téren csupán az állampolgárokra korlátozódik. Ugyanakkor emlékeztetnünk kell a „kisebbség” definíciójával kapcsolatosan kifejtett gondolatunkra, mely szerint az állampolgársági státus megtagadása nem használható fel arra, hogy az érintett személyeket megfosssák a kisebbségi jog nyújtotta védelemtől, amennyiben objektíven megfelelnek a négy definíciós elemnek.

Nem lehet kétséges, hogy a nemzetközi jog alapján a jogok egyenlő gyakorlását és a diszkrimináció tilalmát előíró szabályok érvénye minden államra kiterjed, tekintettel az ENSZ Alapokmányának és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának kikötéseire, a nemzetközi szokásjogra és a számos ismert példára az egyes államok régóta fennálló, általános és konzisztens, jogi normákba öntött gyakorlatából. Az egyes államoknak biztosítaniuk kell az összes emberi jog egyenrangú élvezetét és gyakorlását a határaikon belül élő összes kisebbség és az ezen kisebbségekhez tartozó személyek számára, valamint tilalmazniuk kell és fel kell számolniuk a velük szemben alkalmazott diszkriminációt.

4. Különleges jogok és különleges eljárások

A különleges jogok és a különleges eljárások célja a kisebbségek és a kisebbséghez tartozók, valamint a többségi lakosság tényleges jogegyenlőségének biztosítása egy adott államban. Figyelembe véve a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tipikusan újra és újra ismétlődő eseteit, a jogok egyenlő gyakorlását és a diszkrimináció tilalmát kimondó nemzetközi emberi jogi egyezmények gyakran tartalmazznak olyan kiegészítő cikkelyeket, amelyeket az ENSZ-dokumentumok általában különleges jogoknak és különleges eljárásoknak (*special measures*) neveznek; használatban vannak a különleges intézkedések, a kedvezményes bánásmód és a pozitív diszkrimináció kifejezések is.

A különleges jogok és különleges eljárások bevezetésével az emberi jogi dokumentumok elismerik, hogy a jogok egyenlő gyakorlásának és a diszkrimináció tilalmának törvényi kimondása önmagában nem elégséges: a jogok egyenlő gyakorlását ténylegesen is meg kell valósítani. Különleges jogokról és különleges eljárásokról kell gondoskodni, hogy ténylegesen is biztosítani lehessen a jogegyenlőséget, valamint hogy a kisebbségi csoportokat és a kisebbségi csoportokhoz tartozókat a többségi lakossággal egyenrangú helyzetbe lehessen hozni.

A különleges jogok és a különleges eljárások nem jelentenek privilégiumokat. Hasonlóan a diszkrimináció tilalmához, a jogegyenlőség elvén alapulnak Egy kisebbségi csoport és a kisebbségi csoporthoz tartozók, illetve a többségi lakosság tényleges egyenlősége mindaddig nem biztosítható, amíg a körülmények egyenlősége nem biztosított. Sőt, a kisebbségi csoport hátrányos helyzete még ezután is fennmaradhat, tekintettel a többségi népesség túlsúlyára az adott ország életében.

Mindazok a különleges jogok és különleges eljárások, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek számára, hogy használják anyanyelvüket, saját iskolákat működtessenek, szolgáltatásokat nyújtsanak önmaguk számára, valamint részt vegyenek az állam politikai és gazdasági ügyeiben, azoknak a körülményeknek a közelítését célozzák, amelyek a többségi népesség számára magától értetődőek. Az államnak nem csupán túrnie, hanem anyagilag és egyéb módon is támogatnia kell az ilyen jellegű törekvéseket, méghozzá egyenlő és arányos módon a többségi népesség számára nyújtott szolgáltatásokhoz képest. Mindez attól függ,

hogy vajon a jogok egyenlő gyakorlása és élvezete valóban megvalósult-e a lehetséges legnagyobb mértékben.

Számos nemzetközi dokumentum rendelkezik különleges jogokról és különleges eljárásokról, amelyek célja a kisebbségek jogegyenlőségének biztosítása. Ezek közül kiemelendő a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,¹⁰ a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény, az Egyezmény a Gyermekek Jogairól, az Egyezmény az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről, az Egyezmény a Népi Pártok Büntetésének Megelőzéséről és Megbüntetéséről, a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozat, valamint számos regionális jogi dokumentum. A kisebbségek jogainak érvényesülését célzó különleges jogok és eljárások elsősorban az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat és a vallás területét érintik; ezek azok a területek, amelyek különösen fontosak a kisebbségi csoportok identitásának és létének megőrzésében. Mindemellett a különleges jogok érvénye nyilvánvalóan kiterjed a politikai, a gazdasági és a szociális szférára is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelye elsősorban a kisebbségekre vonatkozó kitételeiről ismert. Ez a cikkely a kisebbségi identitás és tevékenység védelme érdekében kulturális, vallási és nyelvi területen újra megerősíti és kibővíti a jogok egyenrangú élvezetének és gyakorlásának a két egyezségokmány egyéb cikkelyeiben felsorolt eseteit a jogegyenlőség tényleges megvalósításának céljából. Idetartozik a kisebbségekhez tartozó személyek azon joga, hogy saját kultúrájuk legyen, saját vallásukat vallják és hitüket gyakorolják. Annak ellenére, hogy a 27. cikkely „a kisebbségekhez tartozó személyekről” beszél, túlmutat a szűk értelemben vett egyéni jogokon, és elismeri a kollektív elem létjogosultságát, amikor a „csoportjuk más tagjaival együttesen” kifejezést használja.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a hozzá kapcsolódó első Fakultatív Jegyzőkönyv különös jelentőségű, mivel az Emberi Jogok Bizottsága igen jelentős mértékben járult hozzá a kisebbségi jogok továbbfejlesztéséhez és érvényre juttatásához. Így az Emberi Jogok Bizottságának álláspontja szerint a hagyományos gazdasági tevékenységi formák és a földbirtokláshoz kapcsolódó jogok, amennyiben alapvető jelentőségűek valamely kisebbségi közösség kulturális élete szempontjából, szintén a 27. cikkely hatálya alá tartoznak.¹¹ A kisebbségi jogok érvényesülését segíti elő az Emberi Jogok Bizottsága két fentebb idézett Általános Magyarázata a diszkrimináció tilalmáról és a Polgári és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyéről.

Az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről szóló Nemzetközi Egyezmény 2b cikkelye kimondja, hogy „vallási vagy nyelvi okokból külön rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása’ nem jelent diszkriminációt. Ezen álláspont logikus következménye az 5c cikkely: „el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is; valamint - az illető állam oktatási politikájától függően - saját nyelvük használatát vagy oktatását.”

A kisebbségi oktatásra vonatkozóan a különleges jogok és eljárások alkalmazása széles körben elfogadott, de az esetek zömében a többségi nyelv megtanulására, a többségi kultúra elsajátítására és az oktatás minőségére utaló megszorító kitételek kísérik.

A Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény 2.2 cikkelyében előírja, hogy „a részes államok, ha a körülmények indokolják, a társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb területeken a hozzájuk tartozó egyes faji csoportok, illetve egyének megfelelő fejlődésének és védelmének biztosítására különleges és konkrét intézkedéseket hoznak abból a célból, hogy számukra az emberi jogok és alapvető szabadságjogok teljes és egyenlő élvezetét biztosítsák”. Ez az egyezmény az 1.4 cikkelyben kimondja továbbá, hogy az ilyen intézkedések nem tekinthetők faji megkülönböztetésnek.

A nemzetközi egyezmények és egyéb dokumentumok - a már említett különleges kisebbségi jogok mellett - tartalmazzák a fizikai fennmaradáshoz való jogot, a kisebbségi identitás és jellegzetességek megőrzéséhez való jogot, a kisebbségi kulturális örökség és tevékenységek védelméhez és fejlesztéséhez való jogot, a kisebbségi anyanyelv használatához való jogot a magánszférában és az üzleti életben, illetve meghatározott hivatalos célokra, az állam területén és az országhatáron túl élő hozzátartozókkal, rokonokkal és barátokkal való kommunikációhoz és kapcsolattartáshoz való jogot.

Általában véve megállapíthatjuk, hogy a kisebbségi csoportok és tagjaik jogvédelmét szolgáló egyenlőtlen és különleges jogok és eljárások nem tarthatók fenn azután, hogy az azokat életre hívó célok megvalósultak, vagyis a kisebbségek diszkriminációját jelentő körülményeket felszámolták. Ugyanakkor bizonyos meghatározott speciális intézkedéseknek, mint amilyen például az oktatási intézmények fenntartása, az állami ügyekben való politikai részvétel, az autonómia és a földhöz való jog, tartósabb vagy állandó jelleggel kell rendelkezniük.

A regionális szervezetek szintén foglalkoznak a kisebbségi jogok védelmével. Számos regionális dokumentum tartalmaz a jogok egyenlő gyakorlását és a diszkrimináció tilalmát rögzítő kikötéseket. Ezenfelül az olyan regionális szervezetek is, mint az EBESZZ és az Európa Tanács, fogadtak el különleges jogokat és intézkedéseket tartalmazó dokumentumokat a kisebbségek jogegyenlőségének tényleges megvalósítása céljából. Idetartozik az EBESZ keretében elfogadott nagyszámú jelentés és dokumentum, valamint a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Európai Keretegyezmény, amelyeket az Európa Tanács 1992-ben, illetve 1994-ben fogadott el.

Ez a két Európa Tanács-dokumentum némi csalódást kelt. Joggal várhattunk volna többet attól a szervezettől, amely korábban olyan nagy hangsúlyt fektetett a joguralom érvényesítésére, valamint a megfelelő ellenőrzési intézmények és mechanizmusok felállítására, ami nagy hatású és irányadó jogi gyakorlat kialakulását segítette elő. Ehelyett e két dokumentumban a kiindulópontot az állami kezdeményezés jelenti a kisebbségekhez tartozó személyek jogai helyett - a kisebbségek kollektív jogairól nem is szólva -, ellentétben a nemzetközi dokumentumokkal, ahol más megközelítésmóddal találkozhatunk.¹² Mi több, e dokumentumok még részben azt a lehetőséget is magukba foglalják, hogy az egyes államok válogathassanak az általuk elismerendő jogok és védelemben részesítendő területek között. Az egyezmények a végrehajtást gyenge jogosítványokkal felruházott intézményekre bízzák, amelyek tevékenységük során kénytelenek az egyes államok által szolgáltatott információkra támaszkodni és az egyes államok által benyújtott jelentések vizsgálatával foglalkozni, ahelyett, hogy a panaszok benyújtásának fórumai lennének, vagy valamilyen egyéb módon tennék lehetővé a kisebbségi csoportok számára, hogy hallathassák szavukat.

Ezeket a hiányosságokat számba véve a fentebbi egyezmények egyikének címében a „keret” kifejezés szerepeltetését ténylegesen is e hiányosságok beismerésének tarthatjuk. Összegzésül megállapíthatjuk: úgy tűnik, a nemzetközi dokumentumok és eljárások közvetlenebb és hatékonyabb védelemben részesítik a kisebbségi standardokat, mint az Európa Tanács és az EBESZ égisze alatt létrejött regionális megfelelőik.¹³

5. Különleges jogok és eljárások a politikai jogok területén

A kisebbségek politikai jogainak és képviselőinek tiszteletben tartása a kisebbségi standardok lényegi elemét képezi; többek között azért, mert a politika és a törvényhozás jelentős hatást gyakorol a többi kisebbségi jog érvényesítésére, ideértve a kultúrával, a nyelvvel és a vallással kapcsolatos jogokat is.

Különleges jogok megadására van szükség a kisebbség megfelelő, összállami szintű képviselőinek biztosítása érdekében; ez különösképpen - bár nem kizárólagosan - igaz a csoport életét és sorsát befolyásoló ügyek esetében. Az egyes államok számára igen sokféle különleges intézkedési lehetőség áll rendelkezésre azzal a feltétellel, hogy ezek célja és eredménye nem lehet más, mint a jogok egyenlő élvezetének és gyakorlásának biztosítása. Ezek a különleges intézkedések magukba foglalhatják a kisebbségeknek az összlakossághoz viszonyított részarányuknál nagyobb mértékű részvételét az államügyekben, különösképpen a kis létszámú csoportok esetében, amennyiben ez az egyetlen módja az összállami ügyeket érintő politikai folyamatban és döntéshozatali mechanizmusban való megfelelő részesedésüknek.

Az ilyen jellegű politikai részvétel biztosítása számos formát ölthet: az egyes kormányok megszerzik a kisebbségek beleegyezését, vagy érdemi konzultációt folytatnak az őket érintő ügyekben; az alkotmány és a törvények szintjén ismerik el a kisebbség törvényeit és szokásait; a törvényhozásban, illetve egyéb politikai intézményekben garantált helyeket biztosítanak a kisebbségek számára; a kisebbségi csoport által választott tisztségviselőket neveznek ki bizonyos pozíciókba; illetve minimális részarányt biztosítanak a kisebbségek számára a posztok összességét tekintve, és a sort még lehetne folytatni.

Az EBESZ (akkor még EBEE) Emberi Dimenziós Konferencia 1990-es koppenhágai találkozáján elfogadott Dokumentum IV/35. bekezdése úgy fogalmaz, hogy a részt vevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a közügyekben való tényleges részvételi jogát, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmével és előmozdításával kapcsolatos ügyekben való részvételt is. Ugyanez a bekezdés leszögezi, hogy a részt vevő államok „tudomásul veszik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megteremtése és védelme érdekében tett erőfeszítéseket azáltal, hogy az érintett állam politikájával összhangban - e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként - helyi vagy autonóm közigazgatásokat hoznak létre, amelyek megfelelnek az adott kisebbségek specifikus történelmi és területi követelményeinek”.

Ami az autonómiát illeti, azt nevezhetjük önkormányzatnak, öngazgatásnak, *home rule-nak*, a hatalmi jogosítványok delegálásának a kibővített funkcióval rendelkező helyi hatalom szintjére, sőt még belső önrendelkezésnek is (megkülönböztetve a külső önrendelkezéstől, lásd fentebb).¹⁴ A megnevezés másodlagos fontosságú, a lényeg az, hogy a központi kormányzat beleegyezzen a hatalom megosztásába, és a helyi ügyekre vonatkozó hatáskört hagyja a kisebbségi csoport képviselőinek kezében. A kisebbségek méltóságának, identitásának és eltérő szokásainak megőrzését vagyis a társadalom többi részével való egyenrangú bánásmódot - minden bizonnyal azzal lehet a leghatékonyabban biztosítani, ha az illető csoport önmaga intézi helyi ügyeit, ideértve a különleges jogok hatálya alá tartozókat is. Ez a legbiztosabb garancia, melyet egy kisebbség önmaga számára kívánhat, és számos helyen sikeresen be is vált - ennek ellenére éppen ez az a követelés, amelyet a kormányok leginkább hajlamosak figyelmen kívül hagyni.

Az autonómia lehet területi és lehet személyi elvű. Ha a kisebbségi csoport egyetlen területre koncentrálódva él, akkor a kisebbségi öngazgatás magától értetődően területi. Amennyiben a kisebbségi csoport tagjai nagy területen szétszórva és/vagy más népcsoportokkal elvegyülve élnek, a személyi elvű autonómia - vagyis a lakóhelytől független csoporttagság és a csoporttevékenységekben való részvétel - nyújtja a jogos és működő- képes megoldást.

Az autonómia lényegéből következően a csoportjog: kollektív jog (lásd lentebb a egyéni és a kollektív jogokról szóló fejtegetésünket). Maga a kollektívum az, amely igényt tart a jogokra, gyakorolja őket, és tagságán keresztül meghatározza az öngazgatás formáit és struktúráit. Az emberi jogok egyetemessége elvének megfelelően a kisebbségi kollektívumnak hatalmi jogosítványai gyakorlása közben be kell tartania a demokratikus

elveket és a többi egyetemesen elismert emberi jogot, ideérne többek között saját tagjainak és a népesség egyéb csoportjainak jogait, az irányító szervek választott jellegének és a nemek egyenlőségének elvét. A kollektív jogok gyakorlásának emellett összhangban kell történnie a nemzetközi jog egyéb alapelveivel is, amelyek az államok szuverenitását, területi integritását és nemzeti egységét, valamint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását garantálják.

6. Nemzetközi végrehajtási és ellenőrzési mechanizmusok

Az egyes államok viselik az elsődleges felelősséget az általuk egyezményekben vállalt emberi jogi standardok érvényesüléséért. A nemzetközi és regionális szervezetek különféle módszereket és intézményeket vesznek igénybe, hogy az egyes államokat a standardoknak megfelelő magatartásra bírják, amire nemegyszer nagyon is szükség van. Idetartoznak az egyezmények és a határozatok alapján megkezdett panasztételi eljárások, a vizsgálati és tényfeltáró tevékenység, az államok jelentéstételi kötelezettsége, a nemzetközi szervezetek magas rangú tisztségviselőinek jószolgálati missziói, a politikai és diplomáciai presszióval járó nyilvános viták, a technikai segítségnyújtás. Ezen eljárások mindegyikét alkalmazták már kisebbségi ügyekben, de az alábbiakban figyelmünket elsősorban azokra az eljárásokra összpontosítjuk, amelyeket tudatosan a kisebbségi problémák kezelésére hoztak létre, vagy alkalmasak lehetnek a kisebbségi standardok érvényesítésekor.

Az egyezmények keretében felálló szakértői bizottságokhoz beadvány nyújtható be a kisebbségi jogok vélt vagy valós megsértéséről. Az Emberi Jogok Bizottsága több olyan döntést hozott - ahogyan erre már fentebb utaltunk -, amely új jelentést kölcsönzött a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyében megfogalmazott, kultúrához való jognak. Bizonyos panasztételi eljárások keretében az egyének mellett csoportok is élhetnek a nemzetközi és a regionális emberi jogi testületeknél emelt panasz jogával. Ez igaz a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nemzetközi Egyezmény 14. - a benne rejlő lehetőségekhez képest kevésbé használt - cikkelyére is.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által meghozott 1503. számú (3d, VIII.) határozat alapján folytatott eljárás külön figyelmet érdemel, mivel egyfelől kifejezetten lehetővé teszi a csoportok számára, hogy panaszt terjesszenek elő, amelyben bizonyítják, hogy az emberi jogok megsértésének bizonyos esetei az emberi jogok tartós és jelentős sérelmét jelentik. Másfelől a határozat egyetemesen hatályos, és hatálya nem függ attól, hogy vajon ratifikálták-e, vagy egyezményként csatlakoztak-e hozzá. A bizalmas „1503-as eljárás” keretében benyújtott panaszokat az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni és Kisebbségi Védelemmel Foglalkozó Albizottsága, az Emberi Jogok Bizottsága és ezek munkacsoportjai vizsgálják meg.

Az ENSZ égisze alatt elfogadott egyéb egyezmények és határozatok további lehetőségeket kínálnak a kisebbségek számára hozzáférhető és érdemi panasztételi eljárás lefolytatására. Ezenfelül az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO), az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO), a Világbank és a regionális szervezetek szintén biztosítják a panasztétel lehetőségét az emberi jogi dokumentumaikban foglaltak betartásának ellenőrzése érdekében.

A különleges megbízottak (Special Rapporteur) és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (UN Commission on Human Rights) gyakran érintenek kisebbségi kérdéseket az egyes országokra vonatkozó, illetve tematikus jelentéseikben. Országjelentések készültek Guatemaláról, Iránról, Irákról, Romániáról, Ruandáról és a volt Jugoszláviáról; tematikus jelentések a vallási intoleranciáról, a rasszizmusról, a faji diszkriminációról, a xenofóbiáról és az intolerancia egyéb kapcsolódó megnyilvánulási formáiról. Az egyes csoportok akadály nélkül kapcsolatba léphetnek a különleges megbízottakkal.

A nemzetközi emberi jogi egyezmények alapján létrejött szakértői bizottságok rendszeresen kikérdezik az egyes államok képviselőit az országjelentéseket benyújtó kormányképviselőket a kisebbségi jogok érvényesüléséről. Ez így zajlik az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UN Human Rights Committee), a Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottság, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága és a Gyermek Jogai Bizottság esetében. A bizottságok alaposan megvizsgálják a jelentéseket és az egyes kormányok válaszait, és ezek alapján emberi jogi - nemegyszer kisebbségi jogi - ajánlásokat fogalmaznak meg, amennyiben eltérést találnak egy adott ország tényleges teljesítménye és az általa vállalt kötelezettségek között. A kisebbségek lényegi információval szolgálhatnak a szerződéseket ellenőrző testületek vagy ezek egyes tagjai számára a vonatkozó országjelentések vizsgálata során.

Az ENSZ főtitkára, az ENSZ emberi jogi főmegbízottja, a szakosodott szervezetek főigazgatói, valamint a regionális szervezetek nemegyszer teljesítenek jószolgálati missziót vagy éppen csendes, nem nyilvános diplomáciai küldetést a nehéz helyzetben lévő csoportok érdekében. Az ilyen jellegű eljárás megkezdését egyaránt kezdeményezhetik kormányok vagy csoportok, de kevésbé valószínű, hogy alkalmazására sor kerülhetne, mielőtt úgy ítélik meg, hogy az ellenőrzési eljárások már nem alkalmasak vagy túl nehézkesek a gyors megoldást vagy a békét fenyegető helyzetek kezelésére.

A formális eljárási mechanizmusok mellett az emberi jogi standardokról és az emberi jogok megsértéséről a nemzetközi, kormányközi fórumokon folytatott nyilvános vita szintén megfelelő eszköz lehet a figyelem felkeltésére és a standardoknak való megfelelés kieszközlésére. Fel kell tételeznünk, hogy a kormányok nem fogadják kitörő örömmel az intézményesített nyomásgyakorlást és a nyilvános bírálatot, és lehetőség szerint igyekeznek elkerülni azt. És valóban, a kisebbségi jogi kérdéseket gyakran viszik az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UN Commission on Human Rights) és annak albizottsága elé, tekintetbe véve - és sikeresen ki is használva - az egyes kormányok félelmét a nyilvános bírálattól. A különféle napirendi pontok címén lefolytatott viták célja az egyes kormányokra a politikai, diplomáciai, valamint a közvélemény útján történő nyomásgyakorlás.

Az albizottságban megállapították, hogy az emberi jogok valamennyi megsértésének kétharmadát a kisebbségek sérelmére elkövetett jogsértések teszik ki. A nem kormányzati szervezetek hathatós szerepet játszanak a kisebbségeket ért jogsértések nyilvánosságra kerülésében és tudatosításában. Nem kétséges, hogy a kormányokat igen érzékenyen érintik a nemzetközi és a regionális szervezetek fórumain folyó nyilvános vitában a címükre elhangzó bírálatok, és mindent meg is tesznek annak érdekében, hogy ezt a kellemetlen szituációt elkerüljék.

Az EBESZ-találkozókon elfogadott dokumentumok messze ható következményekkel járó, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a pozitív diszkrimináció elveit rögzítő kisebbségi jogi klauzulákat tartalmaznak. Ezekben a dokumentumokban jól tetten érhető a dialógusra, bizalomépítésre és megelőzésre összpontosító új típusú gondolkodásmód. Az EBESZ nemzeti kisebbségek főbiztosának szerepköréhez tartozik mind a tényfeltáró tevékenység, mind a szemben álló felek közötti párbeszéd elősegítése; hasonló funkciót egyéb mechanizmusok is betöltenek.¹⁵ Az EBESZ nemzeti kisebbségek főbiztosának intézménye igen nagy reményekre jogosít fel, mivel széles körű mandátummal rendelkezik, amelynek révén mind az egyes kisebbségi csoportokat, mind a kormányokat képes bevonni a párbeszéd folyamatába az erőszakos konfliktusok megelőzésének érdekében. Igen sokat köszönhet a főmegbízotti intézmény az első főmegbízott, a holland Max van der Stoel eredményes tevékenységének.

Az új gondolkodásmód az ENSZ-ben is kezd meghonosodni. Az 1992-es Nemzeti vagy Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozat - amely az első kizárólagosan a kisebbségek jogainak szentelt ENSZ-dokumentum -

preambulumában és a 9. cikkelyben világosan leszögezi, hogy az ENSZ szervezeteinek jelentős szerepük van a nyilatkozatban lefektetett „jogok és alapelvek teljes körű érvényesítésében”, és a kisebbségi jogokat egyértelműen „a társadalom mint egész fejlődésével” kapcsolja össze „a joguralomra alapozott demokrácia keretei között”.

A norvég Asbjørn Eide az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottsága számára különleges megbízottként (Special Rapporteur) készített jelentésében a kisebbségek helyzetének megoldását célzó, az emberi jogokra alapozott konstruktív rendezés témáját érintette.¹⁶ Egy ilyen konstruktív rendezés célja a többség és a kisebbség közötti harmónia és békés kapcsolat megteremtésének elősegítése, valamint új eszmei ösztönzés nyújtása a törvényhozók, bírák és egy ország más vezető személyiségei számára, elsősorban a jogok egyenlő élvezetét, a diszkriminációnak a politikai képviselő terén történő kiküszöbölését és az etnikai konfliktusok megelőzését tartva szem előtt.

1995-ben az Eide jelentés eredményeképpen az ENSZ új Kisebbségi Munkacsoportot állított fel,¹⁷ amely üléseit évente tartja Genfben, és az albizottságnak tartozik beszámolóval. A munkacsoport feladata figyelemmel kíséreni az 1992-es Nyilatkozat megvalósulását, javaslatokat tenni a felmerült problémák megoldására, előmozdítani a kisebbségi csoportok és a kormányok közötti megértést, valamint javaslatokat előterjeszteni a kisebbségi jogok érvényesítésének és védelmének fejlesztésére. A Kisebbségi Munkacsoport ülésein napirendre került a nemzeti megbékélési mechanizmusok előmozdítása, a szemben álló felek közötti dialógus elősegítése, a konfliktusok korai előrejelzése és megelőzése.¹⁸ A Kisebbségi Munkacsoport ajtaja nyitva áll a kisebbségek és képviselőik előtt, akik minden akadály nélkül terjeszthetik elő mondandójukat a munkacsoport ülései számára, akár szóban, akár írásban.

A kisebbségi jogok kérdése egyre nagyobb szerepet kap a technikai jellegű, nemzetközi és a kétoldalú emberi jogi együttműködési programokban. Segítség vehető igénybe a kisebbségi jogi témájú oktatás és a képzés fejlesztéséhez, a nemzetközi és a regionális standardokkal összhangban lévő *bill of rights*ok és egyéb idevágó normák megszövegezéséhez, valamint ezen jogok védelmét szolgáló infrastruktúra megteremtéséhez az egyes országokban.

Ahogy erről már fentebb szóltunk, az 1992-ben elfogadott, a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozat leszögezi, hogy az ENSZ keretében működő szervezeteknek jelentős szerepük van a nyilatkozatban lefektetett „jogok és alapelvek teljes körű érvényesítésében”. Fontos lenne, hogy a technikai jellegű segítség ne csupán az egyes országok kormányai számára álljon rendelkezésre - ahogyan ez jelenleg történik -, hanem a kisebbségi csoportok számára is az érintett kormányokkal együttműködve. Amennyiben a technikai jellegű segítséget konfliktusmegelőzés és konfliktuskezelés céljából veszik igénybe - márpedig az ilyen jellegű erőfeszítések egyik célja éppen ez -, fontos, hogy a folyamatba bevont szervezetek az összes érintett féllel kapcsolatba léphessenek.

Bármilyen nagyszerűek is önmagukban véve a nemzetközi és regionális standardok és az őket kiegészítő végrehajtási eljárások, ha az emberek nem tudnak létezésükről, nem vehetik hasznukat. Az egyes államok kötelessége biztosítani megismerésüket, a széles nagyközönséget elvezetni az emberi jogok megértéséhez. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (26., illetve 13. cikkely), valamint számos egyéb dokumentum szerint is a nevelésnek általában és az emberi jogi nevelésnek különösen elő kell segítenie a nemzetek, valamint a faji, etnikai és vallási csoportok közötti megértést, türelmet és barátságot, továbbá az Egyesült Nemzetek által a béke megőrzésének érdekében kifejtett tevékenységet.¹⁹ 1995-ben az ENSZ promóciós céllal meghirdette az Emberi Jogi Oktatás Évtizedét. Fontos lenne, hogy ebben az irányban a konkrét munka is meginduljon, mivel igen gyakran az emberi jogi

ismeretek hiánya okozza a csoportok közötti bizalmatlanság, előítéletek és feszültségek alapját.

Végezetül külön is ki kell hangsúlyoznunk a nem kormányzati szervezetekre háruló különösen nagy szerepet az emberi jogok védelmének és az emberi jogok oktatásának, valamint jelentőségük tudatosításának területén. Ez a szerep nagyon sokféle lehet: kutatási és tényfeltáró tevékenység; a közvélemény információkkal való ellátása és oktatása vagy a közvélemény támogatásának egyéb módon való megszerzése; részvétel a politikai döntéshozatali mechanizmusban és a normaalkotást kísérő vitákban minden szinten; nyomásgyakorlás a kormányokra, hogy tartsák be vállalt kötelezettségeiket; figyelemfelkeltés és hangos kiállítás olyan jogsértések és visszaélések esetében, amikor a kormányok vagy a nemzetközi szervezetek nem képesek hatékonyan közbeavatkozni, vagy éppen tudomást sem akarnak venni az ügyről; az ilyen ügyeknek a nemzetközi és a regionális szerződéseket ellenőrző testületek elé tárása, panasz- és vizsgálati eljárások lefolytatása.

A nem kormányzati szervezetek tevékenysége igen fontos az emberi jogok védelmének minden területén, és különösen igaz ez a kisebbségi jogokra. A kisebbségekkel kapcsolatos kérdések igen gyakran nagyon is érzékenyen érintik az egyes kormányokat, amelyek arra törekszenek, hogy ezek a kérdések ne kerüljenek a hazai, regionális vagy nemzetközi szinten zajló viták napirendjére. Mivel maguk a kisebbségek vagy az őket képviselő személyek mind ez idáig csupán kis mértékben voltak képesek ügyüket a nemzetközi fórumok előtt is képviselni, jelentős szerep vár a nem kormányzati szervezetekre: erre általában kevés más alkalmas szereplő található a nemzetközi szinten.

A nagyobb nem kormányzati szervezetek közül megemlíthetjük az Amnesty Internationalt, az Article 19-t, a Human Rights Watchot, az International Helsinki Federation for Human Rights-t és a Minority Rights Groupot. A nem kormányzati szervezetek által szolgáltatott információk, amelyeket alátámaszt a kormányközi tényfeltárók és megfigyelők hasonló véleménye is, arra utalnak, hogy számos olyan állam van a világ különböző pontjain, amelyekben a feltárt kisebbségjogi helyzet igencsak rontja az illető államok nemzetközi reputációját.

7. Egyéni és kollektív jogok

A legtöbb nemzetközi emberi jogi dokumentum a hangsúlyt az egyén jogaira helyezi, „a csoporthoz tartozó személy” jogaira. Vannak olyan dokumentumok, amelyek szerint az egyének „csoportjuk más tagjaival együttesen” gyakorolják jogaikat, ami a kollektivitás elismerését jelenti.

Ahogy erre már fentebb rámutattunk a különleges jogok és a végrehajtást ellenőrző eljárások taglalásánál, számos dokumentumban szerepelnek a kollektív jogok és a kollektív panasztétel joga, amelyet indokol a jogegyenlőségre és a hatékonyságra való törekvés. Néhány nemzetközi dokumentum kifejezetten kollektív jogokról beszél, mint például a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nemzetközi Egyezmény, amely 14. cikkelyében a csoportok számára is lehetővé teszi, hogy panasszal forduljanak az egyezmény végrehajtását ellenőrző testülethez. Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének a Fajokról és a Faji Előítéletről Szóló Egyezményében szerepel az a jól ismert kitétel, mely szerint „minden egyén és minden csoport rendelkezik azzal a joggal, hogy különböző legyen, magát különbözőnek tekintse, és különbözőnek tekintsék”. A munkacsoport és az EBESZ-főbiztos a szerződések betartását ellenőrző és dialógusépítő tevékenységük során a csoportok képviselőivel állnak kapcsolatban, és nem pusztán individuális csoporttagokkal.²⁰

A kisebbségek számára számos jog biztosításához - idetartozik az identitás megőrzéséhez, a kultúrához és az oktatáshoz való jog - a kollektív jogok megadására van szükség. Ugyancsak

a kollektív jogok elismerésére van szükség ahhoz, hogy a kisebbség életkörülményei megközelíthessék a többségi társadalom számára természetes módon biztosított körülményeket, és hogy a kisebbséghez tartozó személyek meríthessenek saját csoportjuk erőforrásaiból; ugyancsak szükséges a kollektív jogok elismerése az egy államon belül élő csoportok közötti, illetve a csoportok és a nemzetközi szervezetek közötti kommunikáció és kapcsolat előmozdítása és elmélyítése szempontjából. Amennyiben a kollektív jogokat és a különleges bánásmódot megtagadják, a diszkrimináció eddigi formái továbbra is érvényesülnek majd, és a kisebbségek sohasem élvezhetik és gyakorolhatják az emberi jogokat a többséggel egyenlően.

8. Záró megjegyzések

A világon sok ezer különböző kisebbségi csoport létezik, és így az a koncepció, amelyik minden egyes kisebbség számára önálló állam megteremtésével számol, távol áll a politikai realitásoktól. Az állammal nem rendelkező kisebbségi csoportok igencsak sebezhetőek a nemzetállamok közösségében, és a számukra elfogadhatatlan asszimiláció ellen a nemzetállam kiépítésével próbálnak védekezni. Így a kisebbségi csoportok gyakran válnak a feszültség gerjesztőivé az egyes államokon belül, illetve az államok között. A nagyszámú erőszakos etnikai konfliktus jelentkezése vagy az ilyen konfliktusok kitörésének veszélye, valamint a számos országban újra és újra jelentkező etnikai, nyelvi vagy vallási színezetű szecesszionista mozgalmak fellépése nem más, mint a kisebbségekkel szembeni diszkriminációs gyakorlat szimptomája.

Figyelemre méltó jelenség, hogy a nemzetközi szinten zajló normaalkotó tevékenység, kiegészülve az egyezmények végrehajtásának ellenőrzésével és a megbékélés elérését célzó egyéb erőfeszítésekkel, jóval jelentősebb, mint az egyes országok szintjén zajló ilyen jellegű tevékenység. Az államok nagy része nem mutat együttműködési szándékot ezen a területen. Továbbra is az állami szuverenitás, a területi integritás és a nemzeti egység gondolata határozza meg az egyes kormányok meghirdetett és követett politikai irányvonalát, a kisebbségi jogok tiszteletben tartására nemzetközi és regionális dokumentumokban tett kötelezettségvállalások ellenére is. A nemzetállamiság idejétmúlt koncepciója, majd hogyanem fogalmából következően, a kisebbséghez tartozókat a társadalom másodrendű tagjaivá degradálja.

A kisebbségi jogok jelenlegi állapotukban az emberi jogok egyenlő élvezetének és gyakorlásának megvalósítását célozzák; érvényesülésüket jó néhány különleges jog és eljárás segíti. Az egyes országok normaalkotási gyakorlata, az egyes kormányok által a nemzetközi szervezetek számára összeállított jelentések, a különleges megbízottak (Special Rapporteur) által készített tanulmányok, a nemzetközi egyezmények betartását ellenőrző többi szervezet, a nem kormányzati szervezetek által kialakított vélemények, a nem kormányzati szervezetek tevékenysége, valamint a tudományos szakirodalom a maguk módján mind hozzájárultak a kisebbségvédelmi szabályok továbbfejlesztéséhez. A különleges jogok és a konfliktusrendezés különféle módozatai még további, a normaalkotás révén elvégzendő finomításra szorulnak, de igen sok érhető el a jelenlegi egyezményekre támaszkodva is, ha az eredeti normaalkotói szándéknak megfelelően alkalmazzák őket, vagyis a joguralom, a tárgyilagosság, a pártatlanság, valamint a bírósági vagy a kvázi-bírósági jogorvoslat elvéből kiindulva.

A kisebbségi jogvédelem területén még igen sok a teendő. Az egyes kormányokat korábban jellemző gondolkodásmódot, amely a nemzeti egységet és a területi integritást bármi áron megőrzendő értéknek tartotta, fel kell hogy váltsa a toleranciában és a pluralizmusban rejlő előnyöket felismerő új megközelítés. A nép akarata nem értelmezhető csupán a többség akarataként; a kormánynak ahhoz, hogy valóban népképviselői legyen,

tiszteletben kell tartania a kisebbségek politikai és egyéb jogait is. Ezt mindegyik érintett fél érdeke így kívánja, hiszen így őrizhető meg a béke, és így segíthető elő a teljes népesség prosperitása. A lojalitás kétirányú utca. Az egyes államoknak lojálisaknak kell lenniük minden egyes ember iránt, aki fennhatóságuk alatt él, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyeket is, akiknek viszont cserébe lojálisaknak kell lenniük az állam iránt, amelyben élnek. Teljesen érthető, ha ebben a kérdésben a kezdeményező félnek az erősebb pozícióban lévő államnak kell lennie.

A kisebbségi jogok érvényre juttatása valóban mindegyik fél előnyére szolgál: az államoknak a politikai és a társadalmi stabilitást, a gazdasági prosperitást, a kisebbségi csoportoknak az identitás fenntartását és az egyéni életminőség javulását, a nemzetközi közösség számára pedig a béke és a stabilitás megőrzésének lehetőségét nyújtja. És vajon mi más is lehetne a nemzetközi közösség által életre hívott szervezetek legfőbb törekvése, ha nem ez utóbbi szempont szem előtt tartása?

Angolból fordította: Sisák Gábor

* Cand. jur. (Izlandi Egyetem, 1975), M. C. J. (New York University, 1976), S. J. D. (Harvard Law School, 1982). A szerző 1983 és 1995 között a New York-i és genfi ENSZ Titkárság munkatársa volt. Jelenleg a Lundi Egyetemen (Svédország) a Jogtudományi Kar professzora és a Raoul Wallenberg Intézet társigazgatója.

JEGYZETEK

- 1 Ezt a címet viseli az 1948. december 10-i 217. (III) számú ENSZ-közgyűlés határozat C része. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát ugyanezen határozat A része tartalmazza.
- 2 A kisebbségi jogi szövegek gyűjteményét lásd Alfredsson, Gudmundur-Melander, Göran: *A Compilation of Minority Rights Standards, A Selection of Texts from International and Regional Human Rights Instruments and Other Documents*. Lund, Raoul Wallenberg Institute, Report No. 24, 1997.; Hannum, Hurst: *Documents on Autonomy and Minority Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, 1993.; Thornberry, Patrick: *Basic Documents on Minorities and Indigenous Peoples*. In: *World Directory of Minorities*. London, Minority Rights Group, 1997. 706-801.
- 3 Lásd az A/47/277-S/24111. jelzésű ENSZ-dokumentum (1992. június 17.) 18. paragrafusát.
- 4 Az ENSZ-Titkárság összeállította és kiadta 40 év definíciójavaslatait. Lásd az E/CN.4/1987/WG.5/WP.1. jelzésű dokumentumot. Lásd továbbá Andrysek, Oldrich: *Report on the Definition of Minorities*. The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special no. 8. 1989. A kisebbségi csoportok sokféleségének bemutatására lásd Stavenhagen, Rudolfo (ed.): *World Guide of Ethnic Minorities and Indigenous Peoples*. United Nations University and El Colegio de Mexico, I. köt. 1988.; valamint *World Directory of Minorities*. London, Minority Rights Group, 1997.
- 5 Lásd az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által elfogadott, a Független Országokban Élő Belsőszülött és Törzsi Népekről Szóló Egyezményt (169/1989), amely az 1. cikkely 2. bekezdésében kimondja, hogy az önmeghatározást alapvető kritériumnak kell tekinteni az Egyezmény hatálya alá tartozó csoportok meghatározásakor; valamint Franceso Capotorti különleges megbízott (Special Rapporteur) 1977-ben a Faji Diszkrimináció Leküzdésével és a Kisebbségi Védelemmel Foglalkozó Albizottság számára készített, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (Tanulmány az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól) címet viselő jelentését az E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1. jelzésű dokumentumban (hozzáférhető még az E.78.XIV.1. és az E.91.XIV.2. számú ENSZ-kiadványokban, 567-568. bekezdés).
- 6 Lásd például a Menekültek Helyzetére Vonatkozó 1951. évi ENSZ-egyezményt és az 1967. évi Menekültek Helyzetére Vonatkozó Jegyzőkönyvet.
- 7 Ettől eltérő és engedékenyebb álláspontot képvisel az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának (UN Human Rights Committee) 1994/23. számú Általános Magyarázata (General Comment). A Bizottság ellenőrzi a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának betartását.
- 8 Lásd az 5.2-es paragrafust az Emberi Jogok Bizottságának 1994/23. számú Általános Magyarázatában.
- 9 Lásd a CCPR/C/21/Rev.1/Add.1. jelzésű ENSZ-dokumentumban a 7., 8. és a 13. paragrafust.
- 10 Az Egyezségokmány 27. cikkelyének helyes értelmezése a negatív szövegezés ellenére az, hogy az egyes államok kötelesek különleges intézkedéseket hozni a jogok egyenlő gyakorlásának biztosítása érdekében. Erre vonatkozóan lásd az Emberi Jogok Bizottsága 23. számú Általános Magyarázatának (General Comment) 6.1., 6.2., 7. és 9. paragrafusát.
- 11 Lásd az Emberi Jogok Bizottsága által kiadott 23. számú Általános Magyarázat 3.2. és 7. paragrafusát.

- 12 A Európa Tanács megközelítésmódját nyilvánvalóvá teszik azok a kitételek, amelyek az egyes államok egyezményekben ismételt kötelezettségvállalását emlegetik. Ezen kötelezettségvállalások révén az államok elismerik és érvényesítik a jogokat, valamint biztosítják az ehhez szükséges megfelelő feltételeket, ahelyett, hogy a normaszövegek nyíltan úgy fogalmaznának, hogy a kisebbségek vagy a kisebbségekhez tartozó személyek meghatározott jogokkal rendelkeznek, és az egyes államok kötelesek speciális és konkrét intézkedéseket foganatosítani ezen jogok érvényesítése céljából.
- 13 Ez alól az egyetlen kivétel az EBESZ-főmegbízott dialógusépítő funkciója (lásd lentebb).
- 14 A téma klasszikus és legújabb irodalmára vonatkozóan lásd Sohn, Louis B.: *The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations*. *Israel Law Review*, vol. 15. 1980. 180-190.
- 15 Az EBESZ-re vonatkozóan részletesebb információt lásd Birmingham, Katherine: *The OSCE and Minority Issues*. The Hague, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1995. november.
- 16 Asbjörn Eide tanulmánya az E/CN.4/Sub.2/1993/34. és az Add. 1-4. jelzésű ENSZ-dokumentumokban található.
- 17 A munkacsoport mandátumára vonatkozóan lásd az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának (UN Commission on Human Rights) 1995/24. számú határozatát. Asbjörn Eide a Kisebbségi Munkacsoport elnöke/speciális jelentéstevője (Special Rapporteur).
- 18 A Kisebbségi Munkacsoport legutolsó jelentését (harmadik ülészak) az E/CN.4/Sub.2./1997/18 jelzésű ENSZ-dokumentum tartalmazza. Ez a dokumentum a többi általunk idézett ENSZ-dokumentummal együtt megtalálható az Emberi Jogi Főmegbízott honlapján a <http://www.unhchr.ch> címen.
- 19 Az emberi jogi oktatásról és az emberi jogi információk terjesztésének fontosságáról szóló nemzetközi és regionális dokumentumok áttekintését lásd Alfredsson, Gudmundur: *The Right to Human Rights Education*. In: Eide, Asbjörn-Krause, Catarina-Rosas, Allan (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Dordrecht, Nijhoff; Finnish and Norwegian Institutes of Human Rights, 1995. 213-227.
- 20 A kollektív jogról említést tevő dokumentumok áttekintésére, valamint a mögöttük álló megfontolásokra vonatkozóan lásd Alfredsson, Gudmundur: *Group Rights, Preferential Treatment and the Rule of Law*. Discussion Paper for Consultation on Group Rights at University of Cambridge. Colombo, Law and Society Trust, 1995. augusztus. 21 p.

GUDMUNDUR ALFREDSSON

Minority rights: International standards and Monitoring Procedures

Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948 the formulation of minority rights has proceeded at a slow but steady pace in a number of international and regional organizations. In recent years, minority issues have become regular features at international human rights and peace forums, primarily for reasons of security. A number of important initiatives surfaced in the area of minority rights: new international and regional organizations have entered the arena and, together with important case law, new instruments and procedures have been emerging. Of these latest developments the following are of particular importance: the case law developed by the UN Human Rights Committee, the 1992 establishment of the position of OSCE High Commissioner for National Minorities, the 1995 founding of a Working Group for Minorities with a mandate to review and encourage compliance of member states with standards promulgated by the 1992 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

The study focuses on the equal enjoyment of all human rights and the prohibition of any form of discrimination. With reference to the UN Human Rights Committee's General Comment No. 18 (1989), the author concludes that equality for minority groups does not necessarily mean identical treatment if the purpose of this differentiation is legitimate and the criteria used are reasonable and objective.

Taking into consideration historical patterns of discrimination and in order to achieve true equality for minority groups, the stipulation of equal enjoyment and non-discrimination are not enough in themselves; special measures, often referred to as preferential treatment, reverse discrimination or affirmative action, are needed as well. Many international instruments provide for special measures: among others, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. The issue of special

measures plays a unique role in the area of political representation where it can take the form of guaranteed seats in legislative and other policy-making bodies, or outright autonomy for a minority community.

The author also surveys monitoring mechanisms, existing bodies and procedures indispensable in enforcing norms established in international and regional documents. In the last section of his study, Mr. Alfredsson touches upon the question of individual and group (collective) rights, emphasizing the pressing need for the recognition of the latter.