

ANDRÁSSY GYÖRGY*

A bevándorlók integrálásának elvi alapjai: a területfüggetlen és a területfüggő emberi jogok*

Európát az elmúlt években menekültek és bevándorlók árasztották el, akiknek nagy része valószínűleg Európában is marad. Velük kapcsolatban a kérdés az, hogy miként lehetséges integrálásuk.

A tanulmány a bevándorlók integrációjának olyan emberi jogi összefüggéseiről szól, amelyek egy kivételtől eltekintve kevésbé ismertek. Az első az 1919-ben létrehozott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer összefüggése az emberi jogokkal. A második a hagyományos bevándorló államok integrációs filozófiája, ahogyan ezt ezek az államok az emberi jogok nemzetközi kodifikációja során képviselték. A harmadik a kisebbségi jogok Kymlicka és Patten által kidolgozott elméletei, illetve az, hogy miért lettek ezek kisebbségi jogi és nem emberi jogi elméletek. A negyedik a területhez nem kötött és a területhez kötött emberi jogok problémája.

A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy a területhez nem kötött és a területhez kötött nyelvi, vallási és kulturális emberi jogok képezik mind a bevándorlók emberi jogi alapokon nyugvó integrálásának, mind pedig a történelmi kisebbségek emberi jogi alapokon nyugvó és a mainál jóval erősebb védelmének kulcsát.

* A szerző PTE ÁJK Jogbölcseleti és Társadalomelméleti Tanszék egyetemi tanára. E-mail: andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu

* A tanulmány a 2016-ban Pécsen tartott Nemzetközi Hungarológiai Kongresszus migrációs szimpóziumán elhangzott előadás kiegészített és továbbfejlesztett változata. A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjainak támogatásával készült.

A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi rendszere és az emberi jogok

Az I. világháború utáni békerendszer kialakítását jelentősen befolyásolta a nemzeti önrendelkezés elve, s ennek kapcsán az a törekvés, hogy a vesztes hatalmak, illetve birodalmak helyén homogén nemzetállamokat hozzanak létre: olyan államokat, amelyekben csak egyetlen nemzet él. Az eredmény azonban az erőteljesen átrajzolt államhatárok ellenére is nagyon eltért az eredeti elgondolástól, olyannyira, hogy a győztes nagyhatalmak végül amerikai nyomásra egy nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer felállítása mellett döntöttek, mely a faji, vallási és nyelvi kisebbségek védelmét célozta. Ezt a regionális rendszert¹ két univerzális szervezet, az ugyancsak az I. világháború után létrehozott Nemzetek Szövetsége, valamint az Állandó Nemzetközi Bíróság garanciája alá helyezték. A rendszer működését számos probléma nehezítette, a mechanizmus azonban életképesnek bizonyult és csak a II. világháború kitörésekor omlott össze.

A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert illetően igen sok félreértés keletkezett.² Sokan például úgy vélték és vélik, hogy ez főként kollektív kisebbségi jogokat ismert el. Az igazság ezzel szemben az, hogy a rendszer általános anyagi joga³ által elismert számos jog közül csak egyetlenegy volt kollektív kisebbségi jog.⁴

¹ A rendszer általános anyagi joga 14 államot kötelezett: Albániát, Ausztriát, Bulgáriát, Csehszlovákiát, Észtországot, Görögországot, Irakot, Jugoszláviát, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Magyarországot, Romániát és Törökországot. Vö. Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*, 1930. 23–27. és Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. London: Clarendon Press, 1991. 41–42.

² Ezekről bővebben lásd Andrassy György: *Nyelvszabadság: egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013. 238–261.

³ A rendszernek volt speciális anyagi joga is: speciális abban az értelemben, hogy rendelkezései csak egy vagy néhány államot köteleztek, és így értelemszerűen nem terjedtek ki az általános anyagi jog által védett valamennyi kisebbségre. E speciális anyagi jogban már nagyobb helyet kaptak a kollektív jogok, az autonómia-jogosítványok. Megjegyzem, egyes államok kötelezettjei voltak az általános és a speciális anyagi jognak is.

⁴ Ez így hangzott: „Azokban és kerületekben, ahol jelentékeny arányban élnek oly... állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi

Nagyon elterjedt és súlyos félreértés továbbá, hogy a rendszer főként kisebbségi jogokat ismert el. Valójában az általános anyagi jog elsősorban minden lakost, illetve minden állampolgárt megillető polgári és politikai jogokat ismert el, és így volt ez még a nyelvi jogok körében is. Az általános anyagi jog egyik rendelkezése így szólt:

Egyetlen... állampolgár sem korlátozható egyetlen nyelv szabad használatában sem a kereskedelemben, a vallási életben, a sajtó vagy bármilyen más természetű közzététel terén vagy a nyilvános gyűléseken”.⁵

Nyilvánvaló, hogy a rendelkezés nem kisebbségi, hanem minden állampolgárt megillető jogokat, illetve végső soron egy szabadságjogot, egy minden állampolgárt megillető szabadságjogot ismert el: a nyelvszabadságot.⁶ Ami most már az egyéni kisebbségi jogokat illeti, ezek száma mindösszesen egy vagy kettő volt a rendszer általános anyagi jogában, attól függően, hogy hogyan számolunk.

A vázolt jellegzetességek folytán a rendszer általános anyagi joga megítélésem szerint sokkal inkább kelti egy emberi jogi rendszer benyomását, mint egy kisebbségiét.⁷ Hasonló véleményt fogalmazott meg Fernand de Varennes, amikor a rendszert alkotó szerződések kapcsán leszögezte: „Kisebbségi szerződéseknek nevezni őket, nos, ez valójában téves megnevezés: emberi jogi szerződések, ez megfelelőbb lenne, mivel számos rendelkezés nem kisebbség-specifikus volt, hanem valamennyi egyén javát szolgálta.”

kisebbségekhez tartoznak, ezeknek a kisebbségeknek méltányos részt kell biztosítani mindazoknak az összegeknek az élvezetéből és felhasználásából, amelyek a közvagyon terhére állami, községi vagy más költségvetésekben nevelési, vallási vagy jótékonyossági célokra fordíthatnak”. Lásd A Lengyelország függetlenségéről és a kisebbségek védelméről szóló szerződés. In: Halmosy Dénes: Nemzetközi szerződések 1918-1945. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983. 87.

⁵ Vö. Halmosy, 1983. 87.

⁶ Így látta ezt már Buza László is. Vö. Buza, 1930. 66–68.

⁷ Vö. Andrassy György: *Nyelvi jogok*: Pécs, JPTE Európa Központ, 1998. 67–68.

Ezek után persze fölmerül a kérdés: ha a kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga ennyire előképe az emberi jogok későbbi nemzetközi jogának, akkor miért hívták mégis *kisebbségvédelmi* rendszernek? Véleményem szerint ennek három főbb oka volt: az egyik az, hogy a nemzetközi jog akkoriban még nem foglalt állást vitatott jogfilozófiai kérdésekben;⁸ megelégedett a jogok elismerésével. A második ok az volt, hogy a rendszer a kisebbségek védelmét célozta, a harmadik pedig az, hogy a rendszer *eljárási* joga, szemben az általános anyagi joggal már kifejezetten kisebbségi jogi természetű jog volt. Nevezetesen, az általános anyagi jog vélt vagy valós sérelme esetén csak akkor lehetett nemzetközi jogorvoslatért folyamodni, ha a sérelmet szenvedett személy valamely kisebbséghez tartozott. Ez tehát azt jelentette, hogy a kisebbségvédelmi rendszer anyagi joga néhány kisebbségi jog elismerése mellett elismerte minden lakos vagy minden állampolgár polgári és politikai jogait – ideértve bizonyos újonnan elismert jogokat is –, viszont a szóban forgó polgári és politikai jogok, valamint kisebbségi jogok sérelmének nemzetközi jogorvoslatát csak a faji, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosította, a többséghez tartozók számára nem.

Az a körülmény, hogy a kisebbségvédelmi rendszer csak az államok egy korlátozott körét kötelezte, állandó konfliktusok forrása lett: egyes kötelezett államok ezt sérelmesnek érezték, s az egyik kiutat a rendszer általánossá tételében látták. Az elgondolásnak volt bizonyos támogatottsága: a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése két alkalommal is – 1922-ben és 1933-ban – elfogadott egy olyan javaslatot, mely szerint „a kisebbségi szerződésekkel nem kötelezett államoknak is ugyanazokhoz a zsinórmértékekhez kellene magukat tartaniuk, mint az ilyen szerződésekkel kötelezett államoknak”.⁹ E közgyűlési óhajoknak azonban nem volt különösebb fogamatjuk.

⁸ Varennes, Fernand de: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996. 130.

Megjegyzem, hasonló véleményt fogalmazott meg korábban Robinson és Patrick Thornberry is. Vö. Robinson, Jacob – Karbach, Oscar – Laserson, Max M. – Robinson, Nehemiah – Vichniak, Marc: *Were the Minorities Treaties a Failure?* New York: Institute of Jewish Affairs, 1943. 39.; valamint Thornberry, 1991. 116–117.

⁹ Schechtman, J. B.: *Decline of the International Protection of Minority Rights. The Western Political Quarterly*. 1951/4. 1.

A bevándorlás és az emberi jogok nemzetközi kodifikációja

A II. világháború alatt az Egyesült Államokban különféle elképzelések születtek a háború utáni békére vonatkozóan: a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer jövőjét sokáig nyitott kérdésnek tekintették,¹⁰ közben viszont egyre erősebbé vált az a gondolat, hogy meg kellene teremteni az emberi jogok nemzetközi védelmét.¹¹

Az események később így is alakultak. A háború végén létrejött egy új világszervezet, az ENSZ, mely már alapokmányában elkötelezte magát az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, ám anélkül, hogy megnevezett volna akár csak egy emberi jogot is. Nem meglepő ezért, hogy az ENSZ hamarosan hozzáfogott az emberi jogok nemzetközi kodifikálásához. Az eredeti terv az volt, hogy erre egyetlen dokumentumban, az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényében kerül sor, az egy dokumentumból azonban végül három lett: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, melyet már 1948-ban elfogadott az ENSZ Közgyűlése, valamint két egyezségokmány, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális és Kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; ez utóbbiakat 1966-ban fogadta el a Közgyűlés.

Az Emberi Jogok Nemzetközi Törvénye ily módon három dokumentumból áll, és a törvény kétszer veszi számba az emberi jogokat: először a Nyilatkozatban, másodszor pedig a két egyezségokmányban úgy, hogy az ezekben elismert emberi jogok összeadandók. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a két lista nem egyezik meg teljesen, s hogy a Nyilatkozat nem rendelkezik, illetve eredetileg nem rendelkezett jogi kötőerővel.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának első fogalmazványát az Emberi Jogok Bizottságának vezetőségéből alakult szerkesztőbizottság felkérésére John Peters Humphrey, az

¹⁰ „Az Egyesült Államok kormányának egy tervezési intézménye 1944 novemberében úgy vélte, hogy el lehetne fogadni a Szövetség [a Nemzetek Szövetsége – A. Gy.] kisebbségi rendszerének egy felülvizsgált változatát, Németországra és esetleg Olaszországra való kiterjesztéssel”. Claude, Inis: *National Minorities: An International Problem*. New York: Greenwood Press Publishers, 1955. 64–65.

¹¹ L. Claude, 1955. 65.

ENSZ Titkársága Emberi Jogi Osztályának igazgatója, a nemzetközi jog professzora készítette el 1947 februárjában. Ennek a tervezetnek a 46. cikke egy kisebbségi cikk volt, melynek szövege így hangzott:

Azokban az országokban, amelyekben tekintélyes számban élnek a népesség többségétől fajilag, nyelvileg vagy vallásilag különböző személyek, az ilyen etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van az adott célokra rendelkezésre álló bármiféle közforrások méltányos részéből saját iskoláik és kulturális intézményeik létrehozására és fenntartására, joguk van továbbá saját nyelvük használatára a bíróságokon és az állam más hatóságai és szervei előtt, valamint a sajtóban és a nyilvános gyűléseken.¹²

A tervezet elkészítése során Humphrey számos forrást felhasznált, s a 46. cikk esetében a forrás meg is állapítható; a cikk szövege ugyanis csaknem szó szerint megegyezik forrásával.¹³ Nyilvánvaló továbbá, hogy a 46. cikket – és közvetlen forrását is – a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga ihlette, olyannyira, hogy mindkét cikk a rendszer általános anyagi joga egyes rendelkezéseinek sűrítmenyeként fogható fel.

Ami most már a bevándorlás kérdését illeti, ez főként a kisebbségi cikk kapcsán merült fel a Nyilatkozat szövegezése közben. Az Egyesült Államok ENSZ képviselője, Rooseveltt asszony, aki egyben elnöke volt az Emberi Jogok Bizottságának és a Nyilatkozat szövegezését végző szerkesztő bizottságnak is, egy ízben azt mondta, hogy „az Egyesült Államok tapasztalata a területén

¹² UN Doc E/CN.4/AC.1/3/Add.1, 380.

¹³ A forrás szintén egy emberi jogi tervezet, illetve ennek 12. cikke: „Azokban az országokban, amelyekben tekintélyes számban élnek a népesség többségétől fajilag, nyelvileg vagy vallásilag különböző személyek, az ilyen etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van az adott célokra rendelkezésre álló bármiféle közforrások méltányos részéből saját iskoláik és kulturális, valamint vallási intézményeik létrehozására és fenntartására, joguk van továbbá saját nyelvük használatára a bíróságokon és az állam más hatóságai és szervei előtt.” Lauterpacht, Hersch: *An International Bill of the Rights of Man*. New York: Columbia University Press, 1945. 72. Megjegyzem, Humphrey utalt Lauterpacht e könyvére visszaemlékezésében, de nem jelölte meg, hogy mit vett át belőle. Vö. Humphrey, John Peters: *Human Rights and the United Nations: a great adventure*. New York: Transnational Publishers, 1984. 31–32.

tartózkodó külföldi csoportokkal kapcsolatban örömteli volt, és mindvégig az asszimilációt helyezte előtérbe.¹⁴ Egy másik alkalommal kijelentette: „Puerto Rico jogállása vita tárgyát képezi, és esetleg módosulni is fog”, ez azonban „nem fogja akadályozni az önkéntes asszimiláció általános elvének alkalmazását”.¹⁵

Mindebből egyértelmű, hogy az Egyesült Államok bevándorlási filozófiáját a bevándorlók *önkéntes asszimilációjának* elve képezte. És az Egyesült Államok ezzel nem volt egyedül; a vita egy későbbi fázisában Kanada küldötte ugyanezt közölte, és megvilágította valamelyest az elv jelentését is:

Sok európai és nem-európai bevándorló van Kanadában. A bevándorlóknak joguk van a vallás gyakorlásához tetszésük szerint, és jogukban áll a saját nyelvüket beszélni. A kormány politikája az önkéntes asszimiláció, örömmel várva a napot, amikor a bevándorló kanadai állampolgárként tekint magára. Míg a kanadaiaknak joguk van bármely nyelv használatához akarattuktól függően, az oktatás kérdése az egyes tartományok joghatóságában marad, és a szövetségi kormány sem nem kíván, sem nem képes ebbe beavatkozni.¹⁶

Az amerikai kontinens más államai szintén az önkéntes asszimiláció elvének szellemében nyilatkoztak, és szavaikat egyetértéssel fogadták Ausztrália, valamint Új-Zéland részéről is. Kétségtelen tehát, hogy az akkoriban még bevándorló országoknak nevezett államok egyöntetűen a bevándorlók önkéntes asszimilációjára törekedtek. Ez azonban egyszersmind azt jelentette, hogy így vagy úgy, de elleneztek a kisebbségvédelmet.

Időközben a kisebbségi cikket egy drámai vita után törölték a Nyilatkozat tervezetéből, amibe azonban európai részről nem nyugodtak olyan könnyen bele: egymástól függetlenül három európai ország, Dánia, Jugoszlávia és a Szovjetunió is új javaslatot nyújtott be a kisebbségi cikk pótlására. Ezek az új javaslatok szintén nagy vitát váltottak ki. De Athayde, Brazília küldötte például kijelentette:

¹⁴ UN Doc E/CN.4/SR.73, 5.

¹⁵ UN Doc A/C.3/SR.161, 726.

¹⁶ UN Doc A/C.3/SR.162, 729.

Brazíliában konkrétan minden oktatás a nemzeti nyelven folyik. Ha a külföldiek használhatnák a nyelvüket az iskolákban, a bíróságok előtt és egyéb más helyzetekben, a bevándorlóknak nem állna érdekükben portugálul tanulni, és mielőbb asszimilálódni a brazil népességbe. Amikor egy külföldi bevándorol, saját szabad akaratából beleegyezik, hogy betartja annak az országnak a törvényeit, amely befogadja őt. Ezért el kell fogadnia bevándorló helyzetének hátrányait, minthogy élvezzi az e helyzettel járó előnyöket is.¹⁷

Európai részről persze igyekeztek meggyőzni a bevándorló államok delegátusait. Belgium küldötte, Dehousse például így érvelt:

A belga delegáció szerint tanácsos lenne beiktatni egy cikket a Nyilatkozatba a kisebbségek védelméről. A latin-amerikai országok ellenvetéseket fogalmaztak meg ezzel kapcsolatban. A kisebbségi probléma azonban különbözik a bevándorlástól: a bevándorló egy külföldi országban telepszik le és természetesen alá kell vetnie magát az őt befogadó ország törvényeinek; a kisebbségek azonban *történelmileg* [kiem. – A. Gy.] kialakult csoportok, amelyek meghatározott területeken élnek.¹⁸

Az európaiak mindazonáltal nem jártak sikerrel. Dehousse érvelésére Watt ausztrál küldött azonnal így reagált:

Az európai országok a kisebbségek védelmének garانتálásában érdekeltek és joggal; ez a probléma azonban ismeretlen Ausztráliában és a latin-amerikai országokban, ahol a dolog az asszimilációról és nem a kisebbségek védelméről szól. Belgium képviselője különbséget tett a bevándorlók és a kisebbségek kérdése között. A probléma azonban közelebbi tanulmányozást igényel: kérdés ugyanis, hogy a bevándorló országokban kisebbségnek kell-e tekinteni a bevándorlók leszármazottait, ha a saját nyelvük használatához való jogot követelik vagy igénylik.

¹⁷ Vö. UN Doc A/C.3/SR.161, 721.

¹⁸ Uo. 724–725.

A többi országot illetően pedig mely ponton ismerik el a csoportot kisebbségnek?¹⁹

A vázolt körülmények között a küldöttek végül megszavazták Haiti delegátusának azt a javaslatát, hogy a témát a három javaslatral együtt utalják vissza az ENSZ illetékes szerveihez további tanulmányozásra. A három javaslatról így már nem is szavaztak érdemben, s minthogy az említett javaslatot elfogadta az ENSZ Közgyűlése is, a kisebbségi kérdést valóban visszautalták további tanulmányozásra az Emberi Jogok Bizottságához, majd annak illetékes albizottságához.²⁰

Mindennek viszont az lett a következménye, hogy a Nyilatkozat hallgat a kisebbségi kérdésről, illetve a nyelvi jogok közül csak a nyelvi nem-megkülönböztetéshez való jogot ismeri el, s ezt is csak a Nyilatkozatban kinyilvánított emberi jogok tekintetében. És mindennek a háttérben – mint láttuk – főként a bevándorlók jogaival kapcsolatos problematika állt. Ez pedig azt jelenti, hogy főként a bevándorlók integrálásának problémája akadályozta meg a *történelmi* kisebbségek jogainak a Nyilatkozatban való elismerését.

A kodifikáció természetesen folytatódott a Nyilatkozat elfogadása után is, és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szövegezésekor ismét napirendre került a kisebbségi kérdés, illetve a nyelvi emberi jogok problémája. A frontvonalak mit sem változtak, az eredmény mégis más lett: a küldöttek elfogadták – egy chilei részről javasolt kiegészítés beiktatása után – azt a cikktervezetet, amelyet a Diszkrimináció-megelőzési és Kisebbségvédelmi Albizottság terjesztett elő. És ez a cikk lett az Egyezségokmány kisebbségi cikke, a nevezetes 27. cikk,²¹ melynek szövege így szól:

¹⁹ Uo. 725.

²⁰ Az erről szóló határozatot mindjárt a Nyilatkozat megszavazása után fogadta el a Közgyűlés. Lásd A kisebbségek sorsa. In: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2003. 37.

²¹ Egy neves kommentátor szerint „azok az alapvetően eltérő álláspontok jellemzik a 27. cikk történelmi háttérét is, amelyek megmagyarázzák, hogy miért nem sikerült az Egyetemes Nyilatkozatba belefoglalni egy kisebbségvédelmi cikket.” Manfred Nowak: *UN Covenant on...*, 2005. i. m. 638.

Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.²²

Jól látszik, hogy a cikk voltaképpen a Lauterpacht-, illetve Humphrey-féle kisebbségi cikknek egy erősen legyengített, a konkrét jogosítványok nagy részét már nem tartalmazó változata; jöllehet már Lauterpacht cikke is jobbára csak egy kivonata és sűrítőmánya volt az I. világháború után létrehozott kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi jogának, illetve e jog egyes elemeinek.²³ Éppily világos, hogy a konkrét jogosítványok többségének eltűnése nagyrészt a bevándorlók jogainak problémája miatt következett be: egy olyan kérdés miatt, amely 1919-ben, a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer kialakításakor még nem játszott különösebb szerepet a kisebbségvédelmi rendszer által kötelezett államokban, minthogy ezekben az államokban főként *történelmi* kisebbségek éltek.

A mondottak tükrében az Egyezségokmány 27. cikkének elfogadása nagy előrelépésnek tekinthető az Egyetemes Nyilatkozathoz képest. Ugyanakkor a cikk szövege részint a jogalanyokkal összefüggő bizonytalanság, részint a korábban még meglevő konkrét jogosultságok nagy részének hiánya folytán már igen komoly értelmezési nehézségeket vet fel. Nem csoda, hogy az Egyezségokmány elfogadását követően a Diszkrimináció-megelőzési és Kisebbségvédelmi Albizottság aggódni kezdett a 27. cikk majdani alkalmazását illetően, s végül 1971-ben Különleges Jelentéstevőjévé nevezte ki egyik tagját, Francesco Capotorti professzort azzal a megbízatással, hogy fogja össze az alkalmazással kapcsolatos munkálatokat és az eredményekről készítse el a záró tanulmányt. Így

²² Vö. a kihirdető jogszabály, az 1976. évi 8. tvr. szövegével, melyet az angol eredeti alapján pontosítottam.

²³ Más szóval az Egyezségokmány 27. cikkének archetípusa Lauterpacht, illetve Humphrey kisebbségi cikke, s mivel Lauterpacht cikke – mint láttuk – az I. világháború után létrehozott nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga bizonyos elemeinek sűrítőmánya, végső soron az Egyezségokmány 27. cikke is erre a joganyagra vezethető vissza.

született meg 1977-ben, egy évvel az Egyezségokmány hatályba lépése után a nevezetes Capotorti-jelentés.

Capotorti igen alapos tanulmánya szerint az Egyezségokmány 27. cikke sokkal erősebb tartalmat hordoz, mint azt első látásra gondolnánk,²⁴ s ezért a cikkben lefektetett elvek „minden implikációját is meg kell érteni: ez hosszú folyamat lesz és azonnal el kellene indítani.”²⁵ Capotortinak ezt a jogértelmezését sokan elfogadták, köztük Thornberry is.

Ezen a ponton meg kell jegyeznem, hogy míg az I. világháború után egy-két évvel már felállt a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer és megkezdte működését is, a II. világháború után az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényének elfogadásához mintegy húsz évre volt szükség, s további tíz év kellett ahhoz, hogy ez hatályba is lépjen. A kisebbségek szempontjából ez azt jelentette, hogy a II. világháborút követően mintegy harminc éven át csaknem teljesen nemzetközi védelem nélkül maradtak, s mivel – mint láttuk – az 1976-ban hatályba lépett Egyezségokmány kisebbségvédelmi cikkének alkalmazása is súlyos bizonytalanságok közepette kezdődött meg, ez a védelem sem volt hatékony még vagy két évtizedig. Azoknak az implikációknak a kibontása ugyanis, amelyekről Capotorti beszélt, valóban elhúzódott, s csak a Szovjetunió megroppanásakor gyorsult fel.

Megítélésem szerint tehát bizonyos értelemben a szóban forgó implikációk kibontásának részeként született meg az ENSZ kisebbségi nyilatkozata 1992-ben, s épült ki – nagyrészt ugyancsak a kilencvenes években – egy európai kisebbségvédelmi rendszer, mindenekelőtt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye elfogadásával. Ezek igen komoly előrelépések voltak, mindazonáltal – ahogy én látom – még ezekkel az instrumentumokkal sem fejeződött be az Egyezségokmány 27. cikkében rejlő erősebb tartalmak kibontása. Más kontinensek ugyanakkor nem hoztak létre ilyen regionális kisebbségvédelmi rendszereket, s ez a tény önmagában is jelzi, hogy Ausztrália, valamint az amerikai kontinens államai ma is a bevándorlók

²⁴ Vö. Thornberry, 1991. 180.

²⁵ Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1979. iv.

önkéntes asszimilálásának elvét alkalmazzák, persze a korábbiaknál jóval körültekintőbb módon, és ma már értéknek tekintve azt a kulturális sokféleséget – vagy annak legalábbis sok elemét –, amely jelentős részben a bevándorlás eredménye.

Kymlicka és Patten: a nyelvi és kulturális jogok mint kisebbségi jogok

A múlt század nyolcvanas éveinek végétől új lendületet vett a kisebbségkutatás, nem kis részben Will Kymlicka és Alan Patten elméleti eredményeinek köszönhetően. Mind Kymlicka, mind Patten az emberi jogok doktrínájának, illetve az emberi jogok filozófiájának képviselője, és elméleti eredményeiket épp az teszi különösen izgalmassá, hogy ebből az emberi jogi alapállásból érvelnek újszerűen bizonyos kisebbségi jogok elismerése mellett.

Kymlicka a kisebbségek két alapvető típusát különbözteti meg: a nemzeti kisebbségeket és az etnikai csoportokat vagy kisebbségeket. Az előbbiek – röviden szólva – történelmi kisebbségek, kialakult intézményekkel, az utóbbiak viszont bevándorló kisebbségek intézmények, beágyazottság nélkül.²⁶

Kymlicka úgy véli, hogy a nemzeti kisebbségeket, illetve ezek tagjait erősebb nyelvi, kulturális és önkormányzati jogok illetik meg, mint az etnikai csoportokat vagy a bevándorló kisebbségeket, illetve ezek tagjait. Úgy véli továbbá, hogy a nemzeti többséget, illetve az ehhez tartozó személyeket szintén erősebb nyelvi, kulturális és önkormányzati jogok illetik meg, mint a bevándorlókat. Az utóbbi kérdésről egy helyen ezt írja: „ha amerikaiak egy csoportja úgy dönt, hogy kivándorol Svédországba, nincs joguk ahhoz, hogy a svéd kormányzat önkormányzati intézményeket biztosítson számukra vagy az anyanyelvükön nyújtson nekik közszolgáltatásokat... És hasonlóképpen, az Amerikába bevándorló svédeknek sincs alapjuk azoknak a nyelvi és önkormányzati jogoknak az igényléséhez, amelyek szükségesek lennének társadalmi kultúrájuk újratéremtéséhez”.²⁷ Természetesen összehasonlítja Kymlicka a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait is a bevándorlók

²⁶ Bővebben l. Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press, 1995. 10–33.

²⁷ Kymlicka, 1995. 96.

jogaival, s itt szintén hasonló álláspontra helyezkedik, amikor leszögezi, hogy „...nem igazságtalan, hogy az amerikai kormány (és más nyugati demokráciák) úgy döntöttek, hogy nem adnak a bevándorlóknak olyan jogállást és nem biztosítanak nekik olyan erőforrásokat, amelyek szükségesek lennének ahhoz, hogy nemzeti kisebbségekké váljanak”.²⁸

Kymlicka e megállapításai az USA, Kanada és más fejlett államok mai gyakorlatára támaszkodnak, s ez szintén jelzi, hogy az egykor bevándorló országoknak nevezett államok jelenleg is elzárkóznak attól, hogy a bevándorlók számára elismerjenek olyan erős nyelvi és kulturális jogokat – mindenekelőtt hivatalos nyelvi jogokat²⁹ –, amilyeneket a többséghez tartozó személyek számára elismernek, és amilyeneket más államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára is elismernek, főleg Európában. Az is világos, hogy Kymlicka egyetért az USA-nak, Kanadának és más fejlett államoknak a bevándorlók jogait érintő említett gyakorlatával.

Az alaphelyzet tehát Kymlicka és a legtöbb állam jogrendje szerint is az, hogy a nyelvi és kulturális többséghez tartozó személyeket – és számos európai országban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – erősebb nyelvi és kulturális jogok illetik meg, mint a bevándorlókat, s ez azt jelenti, hogy a szóban forgó nyelvi és kulturális jogok nem illetnek meg mindenkit, ami viszont fölvet néhány súlyos problémát. Fölveti mindenekelőtt a nyelvi és kulturális megkülönböztetés, valamint a nem egyenlő bánásmód problémáját, sőt végső soron azt is, hogy lehetnek-e a szóban forgó jogok emberi jogok, hiszen az emberi jogok egyetemes, minden embert megillető jogok, ebben az esetben pedig ez a feltétel hiányzik. Mindebből Kymlicka – Pattennel együtt – le is vonta a következtetéseket; ezeket a legélesebben annak a főként nyelvész körök által képviselt álláspontnak a bírálata kapcsán fogalmazták meg, mely szerint „itt az ideje, hogy a pozitív *nyelvi emberi jogok*

²⁸ Kymlicka, 1995. 95.

²⁹ Az USA föderális alkotmánya hallgat a hivatalos nyelv kérdéséről, ez azonban nem jelenti azt, hogy az USA-nak föderális szinten ne lenne hivatalos nyelve. Hivatalos nyelve ugyanis minden államnak van, azon egyszerű oknál fogva, hogy egyetlen állam szervei sem képesek működni legalább egy nyelv használata nélkül, s az az egy vagy több nyelv, amelyet rendeltetésük betöltése során rendszeresen használnak akkor is hivatalos nyelv, ha ezt külön nem mondja ki jogrendjük.

[kiem. – A. Gy.] teljesen belefoglaltassanak a nemzetközi jogba.³⁰
Kymlicka és Patten erre egyebek közt így reagált:

De kétséges, hogy a nemzetközi jog képes lesz-e valaha is többre a legminimálisabb zsinórmértékek meghatározásánál. A különféle nyelvi csoportok tagjainak meglehetősen eltérőek a szükségletei, kívánságai és képességei a csoportok méretétől, területi koncentrációjától és történeti gyökereitől függően. Azok a zsinórmértékek, amelyek kielégítenek egy kicsi, szétszórótt bevándorló csoportot, nem lesznek megfelelőek egy nagy, koncentrált történelmi kisebbségnek. Például az államilag finanszírozott, anyanyelven történő egyetemi oktatáshoz való jog értelmetlen lehet az előbbinek és alapvető az utóbbinak. Bármilyen kísérlet, amely az összes nyelvi csoportra alkalmazható jogok definiálására irányul, függetlenül ezek méretétől és szétszórtságától, valószínűleg szerény jogigényekre irányuló figyelemmel végződik. Az egyedüli nyelvi jogok, melyek ilyen egyetemes módon definiálhatók, minimális jogok – főként tolerancia-jogok plusz egy néhány szerény alkalmazkodási vagy támogatási jog (például tolmácsokhoz bíróságon). Ily módon a nyelvi emberi jogok elégtelenek a nyelvi igazságosság biztosításához, vagy ahhoz, hogy zsinórmértékeket nyújtsanak a nyelvi konfliktusok megoldásához. A nyelvi emberi jogi megközelítés végső soron abban a hibában szenved, hogy megkísérli elkerülni az elkerülhetetlent... Nem néz szembe a ténnyel, hogy a nyelvpolitikák *elkerülhetetlenül* [kiem. – A. Gy.] magukkal vonják egy korlátozott számú nyelv privilegizálását, s hogy ezért a nyelvi jogok elméletének célja, hogy zsinórmértékeket kínáljon annak a döntésnek az értékeléséhez, melynek tárgya, hogy mely összefüggésekben mely nyelveket kell privilegizálni.³¹

Nos, ebből és a korábban mondottakból kitűnik, hogy miért érvel mind Kymlicka, mind Patten bizonyos kisebbségi jogok elismerése

³⁰ Vö. Skutnabb-Kangas, Tove – Phillipson, Robert – Rannut, Mart (szerk.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*. Berlin – New York: Mouton de Gruyter, 1995. 17.

³¹ Kymlicka, Will – Patten, Alan: Language Rights and Political Theory. *Annual Review of Applied Linguistics*. 2003. 11.

mellett: azért, mert bár mindketten az emberi jogok doktrínájának, illetve e doktrína filozófiájának a képviselői, bizonyos nyelvi és kulturális jogokról azt tartják, hogy elismerésre méltók, de nem illetnek meg és nem is illethetnek meg mindenkit, s ezért semmi esetre sem lehetnek emberi jogok. Úgy vélik továbbá, hogy az államok így vagy úgy elismerik e jogokat a történelmi többséghez, a nyelvi és a kulturális többséghez tartozó személyek számára, de nem mindig ismerik el a történelmi kisebbségekhez, a nyelvi és kulturális kisebbségekhez tartozó személyek számára, holott ezt is meg kellene tenniük, igaz, nem szükségképp egyenlő mértékben és formákban, hanem a kisebbségek helyzetéhez igazodva. Kymlicka szavaival: „célunknak kettősnek kell lennie: (a) kiegészíteni az egyéni emberi jogokat kisebbségi jogokkal, elismerve, hogy a specifikus kombináció országról országra különbözni fog; és (b) új belső, regionális vagy transznacionális mechanizmusokat találni, amelyek keretében a kormányzatok elszámoltathatók mind az emberi jogok, mind pedig a kisebbségi jogok tiszteletben tartásáért.”³²

Kymlickának és Pattennek ezek az eredményei igen fontosak és előre mutatóak. A magam részéről mindazonáltal úgy vélem, hogy azok a nyelvi és kulturális jogok, amelyekről Kymlicka és Patten – és sokan mások – azt tartják, hogy nem lehetnek egyetemes, minden embert megillető emberi jogok, mégiscsak emberi jogok, azaz mégiscsak megfogalmazhatók egyetemes, minden embert megillető jogokként, s ezért a nemzetközi jognak így is kellene őket elismernie. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kisebbségi jogoknak már nem is tulajdonítanék semmilyen szerepet. Amellett ugyanis, hogy úgy gondolom, a Kymlicka és Patten szerint csak kisebbségi jogokként elismerhető jogok elismerhetők egyetemes, minden

³² Kymlicka, Will: *Politics in the Vernacular*: Oxford: Oxford University Press, 2001. 88. Patten ehhez képest kissé visszalépett, az alapállást azonban nem adta fel. Kymlicka például az ezredfordulón kijelentette, hogy „sok tennivaló van még hátra”, „de annak az általánosabb kérdésnek a szempontjából, hogy vajon a kisebbségi jogok természetüknél fogva igazságtalanok, a vitának vége: a kisebbségi jogok védelmezői győzelmet arattak.” Lásd Kymlicka, 2001. 33. Patten erre 2014-ben úgy utalt vissza, hogy „Kymlicka győzelmi deklarációja kissé korai volt”. Lásd Patten, Alan: *Equal Recognition; The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2014. 5. Patten Kymlickától való távolodásának fontos köztes állomása volt a hivatalos nyelvi jogokról szóló írása. Lásd Patten, Alan: Who Should Have Official Language Rights? *Supreme Court Law Review*, 2006. 101–115.

embert megillető jogokként is, az a véleményem, hogy ezek definiálása után még mindig maradnak olyan részletproblémák, amelyek ésszerű megoldása nehezen képzelhető el bizonyos kisebbségi jogok elismerése nélkül.

Az első feladat azonban az, hogy kimutassam: azok a nyelvi és kulturális jogok, amelyekről Kymlicka és Patten úgy gondolja, egyetemes emberi jogokként nem, csak kisebbségi jogokként fogalmazhatók meg és ismerhetők el, mégiscsak megfogalmazhatók és elismerhetők egyetemes emberi jogokként, s az emberi jogok nemzetközi jogának így is kellene őket definiálnia és elismernie.

Egy megoldhatatlannak tűnő elméleti probléma megoldásának kulcsa

Először is lássuk a problémát, és pedig legismertebb változatában, a hivatalos nyelvi jogok problémájaként. Erről már a múlt század kilencvenes éveinek elején így írt egy kommentátor:

A hivatalos nyelvek elmélete pesszimizmustól visszhangzik a tekintetben, hogy lehetséges-e bármilyen elegáns megoldás. Azt a megoldást, amely minden nyelv minden beszélőjét azonos módon kezeli, *kivihetetlennek* [kiem. - A. Gy.] tartják.³³

De miért tartották és tartják ma is kivihetetlennek az egyenlő bánásmódot a hivatalos nyelvvel kapcsolatban? A magyarázatért forduljunk ismét a már idézett kommentátorhoz:

Rendszerint azt állítják, hogy egy hatékony nyelvpolitika az összes nyelvénél kevesebbet tesz hivatalossá, és ezért méltánytalan, míg egy méltányos politika mindenki nyelvét hivatalossá teszi, vagy egy teljesen idegen nyelvet tesz hivatalossá és ezért nélkülözi a hatékonyságot.”³⁴

³³ Pool, Jonathan: The Official Language Problem. *American Political Science Review*. 1991. 495–496.

³⁴ Pool, 1991. 496.

E magyarázat még mindig dodonai egy kicsit, de az előző idézettel egybeolvasva már felismerhető mögötte az alapul szolgáló gondolat. Az nevezetesen, hogy azok a személyek, akiknek a saját nyelve hivatalos nyelv egy országban, előnyös helyzetben vannak azokhoz képest, akiknek a saját nyelve nem hivatalos nyelv ugyanott, s ennek a megkülönböztető bánásmódnak a problémáját csak úgy lehetne kiküszöbölni, ha mindenki nyelvét hivatalos nyelvvé tennék, vagy egy olyan nyelvet tennének hivatalos nyelvvé, amely nem anyanyelve vagy saját nyelve senkinek sem. A gond csak az, hogy ezek a megoldások nem látszanak sem ésszerűnek, sem megvalósíthatóknak.

Az első azért nem, mert minden országban meglehetősen sok nyelvet beszélnek, és elvben bármely nyelv beszélője elvetődhet minden országba és akár le is telepedhet ott, s így végső soron minden államban hivatalos nyelvvé kellene tenni az összes élő nyelvet. Ezek száma azonban ma mintegy 7000, s ez még akkor is nagyon sok, ha figyelembe vesszük, hogy e nyelvek túlnyomó többsége nem rendelkezik írásbeliséggel, s ezért csak korlátozottan tölthetné be a hivatalos nyelv funkcióit. A másik megoldás pedig azért problematikus, mert a mai viszonyok között nehezen képzelhető el, hogy senki ne tanulhasson a saját nyelvén, hogy senki ne intézhesse a saját nyelvén ügyeit a közigazgatási hatóságok és a bíróságok előtt, s hogy a tanárok, a köztisztviselők és a törvényhozók ne használhassák a saját nyelvüket hivatásuk gyakorlása során. Ha azonban mindkét említett megoldás ésszerűtlen és kivihetetlen a mai körülmények között, akkor maradnak a kompromisszumok.

Sokáig magam is úgy gondoltam, hogy a problémának nincs és nem is lehet kifogástalan elméleti megoldása, úgy öt évvel ezelőtt azonban hirtelen megvillant bennem valami, és úgy vélem, rájöttem arra, amiről azt hittem, hogy lehetetlen: az elméleti szempontból kifogástalan, kompromisszumot nem igénylő megoldásra. Ezt először a 2013-ban megjelent *Nyelvszabadság* című könyvemben fejtettem ki,³⁵ a gondolatmenet azonban nem keltett különösebb visszhangot, egy kivételtől eltekintve még a könyv recenziói is átsiklottak fölötte. A megoldást most megpróbálom a lehető legvilágosabban ismertetni.

³⁵ Andrassy, 2013. 154–160.

Az első lépés annak felismerése, hogy a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok, vagyis a hivatalos nyelvi jogok emberi jogok. Ez könnyen belátható: gondoljunk például a tisztességes bírói eljáráshoz való jogra, vagy a bűncselekménnyel vádolt személyeknek a védelemhez való jogára, vagy épp az oktatáshoz, s ezen belül a közoktatáshoz való jogra; ezeket mind emberi jogokként ismeri el az Emberi Jogok Nemzetközi Törvénye. Ezek a jogok azonban aligha gyakorolhatók nyelvhasználat nélkül: mert hogyan lehetne bírósági tárgyalást tartani legalább egy nyelv használata nélkül, vagy hogyan lehetne a bíróság előtt védekezni legalább egy nyelv használata nélkül, s hogyan lehetne oktatásban, rendes iskolai oktatásban részesülni legalább egy nyelv használata nélkül? Nyilván sehogy. De mely nyelven vagy nyelveken van joga mindenkinek e három jog gyakorlásához? Nos, mivel a kérdés emberi jogi kérdés, bármi legyen is a válasz rá, az emberi jogi válasz lesz. S mivel a bírósági eljárás nyelve és a közoktatás nyelve fogalmi okoknál fogva hivatalos nyelv, a válasz szükségképpen egy vagy több hivatalos nyelvet, s ezzel egy vagy több hivatalos nyelvi jogot fog megnevezni, illetve meghatározni.

A második lépés az, hogy megtaláljuk, mely nyelven van joga mindenkinek a szóban forgó három emberi jog gyakorlásához, és ezt sem nehéz kideríteni. Igen sok olyan ember van ugyanis, aki nem ért és nem is beszél más nyelvet az anyanyelvén, a saját nyelvén kívül, s mivel őket is megilleti a kérdéses három jog, joguk kell legyen hozzá, hogy a saját nyelvükön gyakorolják e jogokat. Vannak persze szép számmal olyan emberek is, akik a saját nyelvük mellett értenek és beszélnek egy vagy több más nyelvet is. Nekik vajon mely nyelven van joguk a három jog gyakorlására? Úgy vélem, nekik is a saját nyelvükön. Ha ugyanis nem így lenne, ez azt jelentené, hogy amint megtanulnak a saját nyelvükön kívül egy vagy több más nyelvet, elveszítik a jogukat a három emberi jog saját nyelven történő gyakorlásához. Ez azonban képtelenség, következésképpen ezeknek az embereknek is éppúgy emberi joguk van a három jog saját nyelven történő gyakorlásához, mint a többieknek.

Ez azonban azt jelenti, hogy mindenkinek emberi joga van ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként is használja, ami pedig magában foglalja azt a jogot, hogy a saját nyelve hivatalos nyelv legyen. Ha viszont ez így van, akkor kiesik az a megoldási lehetőség, hogy minden államban olyan nyelvet tegyenek hivatalos nyelvvé,

amely nem anyanyelve, illetve saját nyelve egyetlen embernek sem (ilyen nyelv lehetne egy kihalt nyelv, például a latin, vagy egy mesterséges nyelv, például az eszperantó). Marad tehát az a megoldási lehetőség, hogy minden ember nyelvét hivatalos nyelvvé kellene tenni minden országban.

A harmadik felismerés az, hogy a megmaradt megoldási lehetőséget megalapozó gondolatmenet hibás. A gondolatmenet úgy szól, hogy ahhoz, hogy az egyenlő bánásmód elve megvalósuljon, mindenki nyelvét hivatalos nyelvvé kell tenni a világ minden államában. Ebből annyi helyes, hogy mindenki nyelvét hivatalos nyelvvé kell tenni, ami már abból is következik, hogy – mint kimutattam – a saját nyelv hivatalos nyelvként való használatának joga emberi jog. Abból azonban, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként (is) használja, s hogy ezért saját nyelve hivatalos nyelv legyen, még nem következik, hogy mindenkinek joga van ahhoz is, hogy a saját nyelve mindenhol, a világ minden államában hivatalos nyelv legyen. Csak annyi következik belőle, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy a saját nyelve hivatalos nyelv legyen *valahol*, a világ valamely államában.

Csakhogy az emberi jogokat általában úgy fogják fel – kimondva vagy kimondatlanul –, hogy azok mindenkit megilletnek mindenhol a világon. Ezzel az általánosan elterjedt szemlélettel áll tehát szemben az imént levezetett megoldás. Szól-e ezen megoldás mellett a levezetésen kívül valami más is? Igen, szól: az emberi jogok nemzetközi joga, s közelebbről az Emberi Jogok Nemzetközi Törvénye.

Kétségtelen, hogy az Emberi Jogok Nemzetközi Törvénye is nagyrészt olyan jogokat ismer el, amelyek minden embert megilletnek mindenhol, de ha jobban utánanézzünk, akkor kiderül, hogy azért elismer olyan jogokat is, amelyek mindenkit megilletnek, de nem mindenhol. Az ilyen jogokat területhez kötött emberi jogoknak lehet nevezni. Azt állítom tehát, hogy az Emberi Jogok Nemzetközi Törvénye elismer területhez nem kötött és területhez kötött emberi jogokat egyaránt, mi több, elismer vegyes, részben területhez kötött, részben területhez nem kötött emberi jogokat is. A területhez kötött emberi jogokra a legjobb példát a politikai jogok szolgáltatják. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában a 21. cikk ismeri el e jogokat; a cikk első két bekezdése így szól:

- (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy részt vegyen *hazája* [kiem. – A. Gy.] közügyeinek igazgatásában közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján.
- (2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van *saját hazájában* [kiem. – A. Gy.] közszolgálati állásokra való alkalmazásához.

Teljesen világos, hogy mind az (1) bekezdésben, mind pedig a (2) bekezdésben elismert jogok egyetemes, mindenkit megillető jogok, s hogy e jogokat a Nyilatkozat mindkét esetben egy meghatározott területhez, a hazához köti, s hogy eszerint minden embert csak e területen illetik meg ezek az emberi jogok, másutt, a világ más térségeiben nem. És ez épp így ésszerű: ugyancsak furcsálnánk, ha közölnék velünk, választójogunk nem csupán abban az egy vagy több országban van, amelynek állampolgárai vagyunk, hanem a világ valamennyi államában.

Mindezek után már kijelenthető, hogy a hivatalos nyelvi jogok valóban területhez kötött emberi jogok. Ha pedig e jogok területhez kötött emberi jogok, akkor már nem kell minden államnak több ezer nyelvet hivatalos nyelvvé tennie, jóval kevesebb is elég ahhoz, hogy minden állam elismerje mindenki jogát a saját nyelve hivatalos nyelvként való használatához, s ezzel egyben érvényesítse az egyenlő bánásmód elvét is a hivatalos nyelv intézményével kapcsolatban. Persze még így is lehetnek államok, amelyekben túl sok nyelvet kellene hivatalos nyelvvé tenni, e nehézségeken azonban segíthet a hivatalos nyelv intézményében rejlő rugalmasság, például úgy, hogy nem kell minden jogosult nyelvet az ország minden közigazgatási egységében hivatalos nyelvvé tenni.

Számunkra azonban most fontosabb az a kérdés, hogy kinek-kinek hol van joga ahhoz, hogy a saját nyelve hivatalos nyelv legyen. Nos, ezen a ponton válik ismét fontossá a hagyományos bevándorló államok gyakorlata: ezek az államok ugyanis a bevándorlók nyelveit nem teszik hivatalos nyelvvé, s nem teszik hivatalos nyelvvé még akkor sem, ha egyik-másik bevándorló nyelvet jóval többen beszélik az országban, mint az ott hagyományosan beszélt nyelvek valamelyikét. Véleményem szerint ez a helyes és ésszerű megoldás, s emellett szólnak Kymlicka és Patten érvei is (amelyek közül persze nem mindegyikkel értek egyet). Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a bevándorlókat már nem illetik meg a hivatalos nyelvi jogok:

őket is megilletik, csak nem a befogadó államban, hanem a származási országukban. Ha tehát hazamennek, minden további nélkül élvezhetik ismét hivatalos nyelvi jogait. Én tehát úgy vélem – szemben Kymlickával –, hogy a bevándorlók azzal, hogy elhagyják hazájukat, nem mondanak le hallgatólágosan hivatalos nyelvi jogaikról;³⁶ nem, a helyzet szerintem az, hogy a hivatalos nyelvi jogok területhez kötött jogok, ezért nem illetik meg a bevándorlókat a befogadó államokban, miközben továbbra is élvezhetik e jogokat a származási államukban. Mindezekkel már meg is határoztam, hogy hol van mindenkinek joga ahhoz, hogy saját nyelve hivatalos nyelv legyen: abban az államban, amelyben a saját nyelve régtől fogva használt nyelv, és ő maga az e nyelvet régtől fogva használt közösséghez tartozik, vagy e közösségből származik.

A mondottakhoz már csak két fontos megjegyzést kell fűzőm. Az első a nyelvi jogokra vonatkozik, és úgy szól, hogy nem minden nyelvi emberi jog területhez kötött jog: a magánéletre vonatkozó nyelvi emberi jogok – amelyeket fentebb Kymlicka és Patten tolerancia-jogoknak nevezett – nagyrészt területhez nem kötött jogok: mindenkit megilletnek mindenhol. Jól látszott ez abból az ismertetésből is, amelyet Kanada küldött az önkéntes asszimiláció elvéről az Egyetemes Nyilatkozat szövegezési vitájában. Maybank ugyanis kijelentette, hogy „sok európai és nem-európai bevándorló van Kanadában. A bevándorlóknak joguk van a vallás gyakorlásához tetszésük szerint és jogukban áll a saját nyelvüket beszélni.” Maybank felszólalásából azonban éppígy kitűnt, hogy a bevándorlók joga a saját nyelvük használatához nem terjed ki például az oktatásra és – teszem hozzá most már én – nem terjed ki a hivatalos nyelvhasználat más színtereire sem, minthogy Kanadának két hivatalos nyelve van, az angol és a francia.

A másik megjegyzés a kulturális és vallási jogokra vonatkozik. Úgy vélem ugyanis, hogy azok a következtetések, amelyeket a nyelvi jogokkal kapcsolatban levontam, *mutatis mutandis* érvényesek a kulturális és vallási jogokra is. Tehát vannak bizonyos kulturális és vallási emberi jogok, főként a magánéletre vonatkozó jogok, amelyek területhez nem kötött jogok, vagyis mindenkit megilletnek mindenhol. Vannak azonban olyan kulturális és vallási emberi jogok is, amelyek a kormányzati szférával kapcsolatosak, és

³⁶ Vö. Kymlicka, 1995. 95–96.

amelyek már területhez kötöttek: mindenkit megilletnek, de nem mindenhol. S a hasonlóság fennáll annyiban is, hogy a területhez kötött jogok a bevándorlókat nem az őket befogadó államokban, hanem származási államukban illetik meg.

Összegzés

Európában ma heves közéleti viták folynak a bevándorlásról és a bevándorlók integrálásáról. A frontvonal két nagy tábor között húzódik, a bevándorlópártiak és a bevándorlást ellenzők között, s míg az előbbieket hisznek a főként más kontinensekről érkezett bevándorlók sikeres integrációjában, ellenfeleik meglehetősen szkeptikusak e tekintetben. A bevándorlópártiak gyakran hoznak fel emberi jogi érveket álláspontjuk alátámasztására, a bevándorlás-ellenes tábor viszont egyre többször illeti őket ezért az „emberi jogizmus,” az „emberi jogi dogmatizmus” vagy épp az „emberi jogi fundamentalizmus” vádjával.

E tanulmány szintén az emberi jogok felől közelítette meg a bevándorlók integrálásának kérdését, de mind a bevándorlópártiak, mind a bevándorlást ellenzők felfogásától eltérő eredményre jutott. E tanulmány szerint, ha az emberi jogok nemzetközi jogát helyesen értelmezzük, akkor az emberi jogoknak ez a joga ésszerű megoldást kínál a bevándorlók integrálásának problémájára: ráadásul egy kipróbált és bevált megoldást, amelyet az egykor bevándorló országoknak nevezett államok régóta alkalmaznak.

Európának persze nem kell átvennie a hagyományos bevándorló államok filozófiájának nevét, az önkéntes asszimilációt, hiszen ezt már a hagyományos befogadó államokban sem igen használják, s a lényeg egyébként is az emberi jogokban rejlik. Az ide vonatkozó emberi jogok pedig azt a követelményt állítják az egyes országok elé, hogy egyfelől biztosítsák a bevándorlóknak azokat a nyelvi és kulturális emberi jogokat, amelyek területhez nem kötött jogok, másfelől ismerjék el a bevándorlók területhez kötött nyelvi és kulturális emberi jogait is, rámutatva azonban arra, hogy e jogok már nem a befogadó államokban, hanem a származási államukban illetik meg őket. Végül, de nem utolsó sorban, az emberi jogok nemzetközi joga azt is megkívánja az egyes országoktól, hogy ismerjék el és biztosítsák maradéktalanul a történelmi kisebbségekhez tartozó

személyek nyelvi és kulturális emberi jogait: területhez nem kötött és területhez kötött emberi jogait egyaránt.

Felhasznált irodalom

- Andrássy György: *Nyelvi jogok*. Pécs: JPTE Európa Központ, 1998.
- Andrássy György: *Nyelvszabadság: egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2013.
- Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Magyar Tudományos Akadémia, 1930.
- Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1979.
- Claude, Inis: *National Minorities: An International Problem*. New York: Greenwood Press Publishers, 1955.
- Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918-1945*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983.
- Humphrey, n John Peters: *Human Rights and the United Nations: a great adventure*. New York: Transnational Publishers, 1984.
- Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Kymlicka, Will: *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Kymlicka, Will – Patten, Alan: *Language Rights and Political Theory. Annual Review of Applied Linguistics*. 2003.
- Lauterpacht, Hersch: *An International Bill of the Rights of Man*. New York: Columbia University Press, 1945.
- Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2003.
- Nowak, Manfred: *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. Kehl: Engel Verlag, 2005.

- Patten, Alan: Who Should Have Official Language Rights? *Supreme Court Law Review*, 2006.
- Patten, Alan: *Equal Recognition; The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- Pool, Jonathan: The Official Language Problem. *American Political Science Review*. 1991.
- Robinson, Jacob – Karbach, Oscar – Laserson, Max M. – Robinson, Nehemiah – Vichniak, Marc: *Were the Minorities Treaties a Failure?* New York: Institute of Jewish Affairs, 1943.
- Schechtman, J. B.: Decline of the International Protection of Minority Rights. *The Western Political Quarterly*. 1951/4.
- Skutnabb-Kangas, Tove – Phillipson, Robert – Rannut, Mart (szerk.): *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*. Berlin – New York: Mouton de Gruyter, 1995.
- Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. London: Clarendon Press, 1991.
- Varennnes, Fernand de: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

Principled bases of integrating migrants:
non-territorial and territorial human rights
by György Andrásy

In the last years a huge number of refugees and migrants came into Europe and most of them will remain there. The question is how to integrate them? The paper examines e.g. the principle of voluntary assimilation as this was represented by the countries of immigration during the international codification of human rights. The main conclusion is that international human rights law includes not only non-territorial but territorial human rights, and these provide the key to the solution of the dilemmas of integration.

Keywords: immigrants, historical minorities, voluntary assimilation, non-territorial human rights, territorial human rights.