

Kardos Gábor:

A kezdet nehézségeitől a normatív garanciákig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete létrejötte után miért tanusított meglehetősen tartózkodó magatartást a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló jogalkotásban, továbbá, hogy az idő múlásával a megváltozott felfogás milyen eredményeket hozott ezen a területen.

A nemzetközi normalkotás kanyargós útjai a múlt század hatvanas évek közepére elvezettek egy szűkszavú, de jogilag kötelező rendelkezésig, amelynek tartalma azomban értelmezés útján bővíthető, majd a kilencvenes évek elejére egy sokkal részletesebb, de jogilag nem kötelező nyilatkozat megszületéséhez. Így az ENSZ szervei egy viszonylag használható mérce birtokába jutottak, amely komoly segítség az államok magatartásának vizsgálata és értékelése során. A szabályozás fejlődése a mai napig sem eredményezte a kisebbségi jogokat részletező nemzetközi jogilag kötelező egyezmény megszületését ENSZ keretek között.

A kezdet nehézségei

Az első világháború után új korszak kezdődött a nemzetközi jog történetében, amely szakítást jelentett a világégést megelőző pozitívizmussal. Ez utóbbi a nemzetközi autoritás kizárólagos forrásának az államokat tekintette, a nemzetközi jog kizárólagos szabályozási területének pedig a szuverének közötti viszonyokat. Az állam nemzetközi legitimitását a hatalomgyakorlás ténylegességéből, továbbá sok esetben még mindig az uralkodó történetileg megszentelt uralmából, nyerte. Az első világháború egy dinamikus és optimista korszak végét jelentette, amely bízott a nemzetközi normák mögötti egyetértésben, de amit alapvetően az államok sok tekintetben anarchikus együttélése jellemezett. Ekkor is érvényesült azonban egy,

az anarchiát korlátozó mechanizmus, a hatalmi egyensúly rendszere, - a feltörekvő hatalom elleni, változó koalíciók útján történő összefogás, - amely az állandó katonai szövetségek létrejöttével szűnt meg.

Az első világháborút követően megérett a meggyőződés, hogy a régi hatalmi politikát, amely annak kirobbanásához vezetett, csak úgy, mint a vele szorosán összekapcsolódó szuverenitás abszolút jellegét nemzetközi intézményekbe kell oldani. Azok, akik a bízta a nemzetközi rendszer megújulásában, úgy vélték, ezek az intézmények majd utat engednek a legitimitás egyéb, nem állami forrásainak, a nemzetek önrendelkezésének, amelyek felügyelt népszavazások útján rendeznek el kényes határvitákat, avagy a többségi állammal szemben nemzetközileg garantálnak kisebbségi jogokat. Az intézmények, amelyekbe a bizalmat helyezték a Népszövetség (Nemzetek Szövetsége) és az Állandó Nemzetközi Bíróság volt.

Ezt a modernista felfogást tehát alapvetően négy dolog jellemezte. A szuverén állam, mint az egyedüli hatalom bírálata; a nyitottság a nemzeti érzület legitimitást teremtő ereje iránt; hit a sokféle, joginak tekintett eljárási technikában, döntéshozatali eljárásban a nemzetközi bonyodalmak kezelését illetően; továbbá a tradicionális nemzetközi jogi felfogásban egymással össze nem illő autoritások, állam, nemzet, nép, egyén egymasmellé helyezése.¹

A két világháború közötti korszak a nemzeti kisebbségek nemzetközi, - valójában európai szintű - védelmének aranykora volt, legalábbis formális, nemzetközi jogi értelemben. Ez annak ellenére is igaz, hogy univerzális jellegű kisebbségvédelmi rendszert a Népszövetség keretében nem tudtak létrehozni, és a mechanizmus a gyakorlatban csupán 1934-ig működött. E mellett már az első világháború előtt is létrejöttek olyan békeszerződések, amelyek tartalmaztak kisebbségvédő klauzulákat. Mindezek ellenére a világégés után új helyzet állt elő.

A birodalmak helyén elméletileg nemzet-, gyakorlatilag soknemzetiségű államokat teremtő békerendszer igényelte az önkényesen, a hatalmi megfontolások szerint átrajzolt határok stabilitását. Ennek eszközei voltak a kisebbségeknek nyújtott garanciák. A győztes nagyhatalmak kisebbségi jogokat vettek be a békeszerződésekbe, ilyen tartalmú egyezményeket kötöttek az újonnan létrejött vagy területileg kibővített közép és kelet európai szövetségeseikkel, míg más államok egyoldalú nyilatkozatban tettek ez irányú ígéretet. Ezek a kötelezettségek csupán a Népszövetség hozzájárulásával voltak megváltoztathatók, és a kisebbségi személyeknek panaszjoguk volt, ezt azonban az intézmény Tanácsa valamely

* Kardos Gábor az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar nemzetközi jogi tanszékének habilitált egyetemi docense.

¹ Lásd erre Nathaniel Berman: *Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction*. 4. *Yale Journal of Law and Humanities* (1992), tanulmányát.

tagjának a sajátjaként kellett elismernie. Mi több, a Népszövetséghez fűződő rendszeren kívül is születtek a kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi szerződések.²

Mindez persze nem jelenti, hogy a gyakorlatban tökéletesen működő mechanizmusról volt szó. Egy francia nemzetközi jogász 1938-ban a következőkben foglalta össze a nehézségeket.

„A kisebbségvédelem szabályainak alkalmazása kezdettől fogva számos nehézségbe ütközött. A szerződések által kötelezett államok nem voltak készek e kötelezettségek teljesítésére, a Nemzetek Szövetségének *capitis deminutio*-szerű ellenőrzési rendszerét szuverenitásuk sérelmének tekintették, különösen azért, mert más olyan államok, amelyek lakosságában szintén voltak kisebbségek, teljesen szabadok maradtak az ilyen állampolgárikkal való bánásmódot illetően. (Tudni illik őket nem kötötték a nemzetközi jogi szabályok.-K.G.) ez a diszkrimináció türethetlenné tűnt (...) mivel más államokban is, sőt panaszt tévő államokban is a kisebbségekkel néha úgy bántak, amely egyáltalán nem volt a szerződésekben leírt rezsimmel összhangban.”³

Mindezek ellenére a népszövetségi rendszer mögött ott húzódott a felismerés, hogy a kisebbségi jogok védelme – amely persze nem annyira az önazonosság megőrzését, mind inkább az asszimiláció fájdalommentessé tételét szolgálta – a békés európai együttélés és együttműködés egyik kulcsa lehet. Ahogyan ezt Woodrow Wilson amerikai elnök, nem sokkal az első világháború befejeződése után, 1919 májusában, a párizsi békekonferencián egyértelműen ki is fejezett. „Semmi sem valószínűbb, hogy megzavarja a világ békéjét, mint az a bánásmód, amellyel bizonyos körülmények közepette a kisebbségeket illetik.”⁴

San Francisco-ban, az ENSZ Alapokmányt előkészítő értekezleten, amikor felvetődött a kisebbségek védelmének kérdése, egy diplomata a következőképpen fejezte ki a közhangulatot. „Amire ma a világnak szüksége van, az nem a kisebbségek védelme, hanem a védelem a kisebbségektől,”⁵

Mi történt? Az ENSZ megszületésével kezdődő új korszaka a nemzetközi jognak egyszerre nem akart tudni a kisebbségekről. A nemzetközi rendszert újraalkotó győztesek így

² A népszövetségi rendszer részletes nemzetközi jogi elemzésére lásd: Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat, 2003, illetve történelmi vizsgálatára Galántai József: *Trianon és kisebbségvédelem. A kisebbségvédelem nemzetközi jogrendjének kialakítása*. Budapest, Maecenas, 1999. A nemzetközi szakirodalomból lásd például Carol Weisbrod: Minorities and Diversities: The „Remarkable Experiment” of the League of Nations. *Connecticut Journal of International Law* Volume 8, Spring 1993, Number 2

³ J. P. A. Francois: *Régles générales du droit de la paix*. RCADI, T. IV. p. 140o. idézi: Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében in: Herczegh Géza (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs, JPTE, 1988, p. 179.

⁴Idézi: Jan Helgesen: Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process. In: Allan Rosas and Jan Helgesen (szerk.): *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 159.

⁵ Idézi: Jan Helgesen, *ibid*.

akartak tanulni a múltból. Meg kívántak szabadulni a korábbi államközi viszonyok tehertereleitől, amelyek súlyos feszültségeket keletkeztettek, és azután elvezettek a második világháború kitöréséhez. Ilyen, az államközi kapcsolatokat terhelő tényezőnek ítélték a kisebbségek nemzetközi védelmét. A kisebbségeknek nyújtott garanciákat illetően a korábbi meggyőződést pontosan az ellenkezője váltotta fel. Uralkodóvá vált a meggyőződés, hogy a nemzetközi szabályok csupán hivatkozási alapul szolgáltak arra, hogy egyes államok, főként a náci Németország, az államközi feszültségeket növelő követeléseket támasszanak más államokkal szemben.

Hitler valóban agresszív módon lépett fel a környező államokat illetően, önmagát a német kisebbség védelmezőjeként feltüntetve. Ennek a kétségtelen ténynek az értékeléshez azonban feltétlenül figyelembe kell vennünk a következőket. Hitler ez irányú nemzetközi szerepvállalására kancellárként akkor került sor, amikor Németországot már kiléptette a Népszövetségből. Így annak kisebbségvédelmi rendszerét ez aligha járathatta le. Mi több, amint a későbbiekből világossá vált, Hitlert a területi expanzió érdekelte, nem a kisebbségi jogok, noha valóban hivatkozott rájuk.

Ezt egyértelműen bizonyítja, hogy miután Mussolini tétlenül nézte Ausztria bekebelezését, lemondott a dél-tiroliak jogainak képviseléről, amit egyébként diktátor társával szemben korábban sem erőltetett.⁶ (E mellett, erősen kérdéses, hogyha valaki visszaél valamivel, az önmagát a dolgot milyen mértékig diszkreditálja.)

E mellett a győztes nagyhatalmak úgy vélhették, egy a kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi rezsím egyébként is szociológiai és politikai alapját veszítette. Szociológiai értelemben a döntő változás az volt, hogy a második világháború végén, majd befejeződése után nagy népmozgások indultak meg, amelyek eredményeként egyes kisebbségek anyaállamuk területére költöztek illetve jelentőssé vált a kisebbségek harmadik államba történő kivándorlása is. A győztes nagyhatalmak saját maguk a potsdami értekezleten olyan határozatot fogadtak el, amelynek tizenharmadik fejezete előírja a lengyelországi, a csehszlovákiai és a magyarországi német kisebbség részben vagy egészben történő áttelepítését Németországba.

Ugyanakkor a csehszlovák diplomáciának nem sikerült elérnie, hogy a potsdami értekezlet ugyanezt helyezze kilátásba a magyar kisebbség esetében. Ennek ellenére a potsdami értekezletről készült jelentés egy fajta legitimációt kölcsönzött a csehszlovákiai magyarság

⁶ Hitler egyébként kielégítőnek tartotta az észak – olaszországi németajkúak helyzetét, legalább is 1922-ben így nyilatkozott egy olasz diplomatának. Lásd erre: Santi Corvaja: *Hitler és Mussolini. A titkos találkozók.* Pécs, Alexandra, é. n. p. 26.

kitelepítésének is. Mivel a kisebbségek amúgy is „zavarkeltőkké” váltak a nemzetközi kapcsolatokban, mindezt a nagy hatalmak a béke érdekében elkerülhetetlennek ítélték.

Ami a politikai változásokat illeti, a náci megszállás után – elvileg – mindenütt demokráciák jöttek létre, amelyektől elvárható volt, hogy az általános emberi jogok hátrányos megkülönböztetéstől mentes biztosításával garanciákat nyújtsanak a (megmaradt) kisebbségeknek. A legyőzöttek esetében pedig, ahol további biztosítékokat tartottak szükségesnek, a békeszerződésekbe építettek be az általános emberi jogokra vonatkozó szabályokat.

Azt a tételt miszerint az általános emberi jogok diszkriminációmentes garantálása kellő jogvédelmet nyújt a nemzeti kisebbségeknek is, maga az ENSZ Alapokmány hitelesítette. Ennek kidolgozása során az arra irányuló módosító javaslatokkal szemben érvként jelent meg, hogy az általános emberi jogok úgyszólván felhasználhatók a kisebbségek jogvédelmére.⁷ Ez a szemlélet eredményezte a kisebbségi jogok kihagyását az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata szövegéből, noha az 1946-ban létrejött ENSZ Emberi Jogok Bizottsága mandátumában felhatalmazást kapott, hogy létrehozasson egy, a diszkrimináció megakadályozásával és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottságot, amit 1947-ben meg is tett.⁸

A kedvezőtlen előjelek ellenére az Egyetemes nyilatkozat előkészítése során az ENSZ Titkárság emberi jogi munkatársai elkészítették egy, a kisebbségi jogokat tartalmazó cikk szövegét.

„Minden olyan országban, amelyben, lényeges számban élnek a lakosság többségétől fajilag, nyelvileg vagy vallásilag különböző személyek, az ilyen etnikai, nyelvi, vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy létrehozzák és fenntartsák, - az erre a célra elérhető arányosan egyenlő mértékű közalapokból – iskoláikat, kulturális intézményeiket. Továbbá, arra hogy nyelvüket használhassák a bíróságok, más hatóságok és más állami szervek előtt, a sajtóban és a közgyűlésekben.”⁹

A szövegből először – francia javaslatra – a közalapokra történő utalást vették ki, majd az Albizottság újra alkotta annak szövegét. Ez már több olyan megfogalmazást tartalmazott, amely a többségi állam számára kibúvási lehetőséget tartalmazott a tényleges végrehajtás alól, illetve szerencsétlen módon beillesztette a kisebbségi csoport fogalmát, és ezzel megnyitotta a lehetőséget, hogy a kisebbségi jogokat, mint egy kollektivumhoz kötődőket száműzzék az egyén jogait tartalmazó Egyetemes nyilatkozatból. Ami a kibúvási lehetőségeket illeti, ilyen volt

⁷ Bruhács János i. m. p. 180.

⁸ Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon, 1991, p. 124.

⁹ Közli: Patrick Thornberry: i.m. p. 134.

például annak megállapítása, hogy többségtől való eltérésnek egyértelműnek kell lenni, az eltérő bánásmódot kifejezetten akarni kell, vagy a kisebbségi nyelvhasználat kívánságtól függ.¹⁰

A vita során Dánia, Jugoszlávia és a Szovjetunió állt elő alternatív szövegjavaslattal. A dán javaslat lényege a kisebbségi oktatás garantálása volt, míg a másik két állam a szocialista nemzetiségi politika ideálképeinek megfelelő szélesebb körű kulturális és nyelvhasználati jogokat kívánt a szövegbe foglalni. Ezeket a javaslatokat azonban elvetették. A végső döntés pedig ugyanezt tette az Albizottság szövegtervezetével.

Ausztrália arra hivatkozott, hogy nem kívánja az eltérő csoporttudatot erősíteni lakosságában, Brazília delegátusa is a nemzeti egység, sőt az asszimiláció fontosságát hangsúlyozta. Mindezeket az érveket Chile, Franciaország, - amely pedig korábban támogatta a tervezetet, - Haiti, és Uruguay szintén erősen helyeselte. India azt hangsúlyozta, hogy egy ilyen cikk felesleges az Egyetemes nyilatkozatban, mert a mindenkit megillető emberi jogok amúgy is védik a kisebbségeket. A belga delegátus emlékeztetett rá, hogy Hitler hogyan élt vissza a német kisebbség jogaival. Kína és az Egyesült Királyság határozottan ellenezte a kisebbségi személyek jogainak felvételét az Egyetemes nyilatkozatba. Rooseveltnél elnököző özvegye, az Egyesült Államok delegátusa pedig egyszerűen kijelentette, hogy a kisebbségi jogoknak nincs helye a nyilatkozatban, mivel azok nem rendelkeznek egyetemes jelentőséggel. A kisebbségi jogok egy történetileg korlátozott koncepciót jelentenek és nem érvényesek a modern korban. A kisebbségi problémára pedig, - tette hozzá, - a legjobb megoldás az emberi jogok tiszteletben tartásának bátorítása.¹¹

Bár egyes államok, mint például, Belgium és India később meggondolták magukat, illetve az említett kelet-európai országok további erőfeszítéseket tettek a kisebbségi jogok érdekében, - kiváló lehetőséget nyújtva egyben a polgári demokráciák elmarasztalására, - mindez nem vezetett sikerre. Végül is, 1948. december 10.-én, - ezen a napon fogadták el az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, - a helyzet némi orvoslására, az ENSZ Közgyűlése külön határozatot hozott, amely a „Kisebbségek sorsa” elnevezést kapta, és amelyben felszólította az Emberi Jogok Bizottságát és az Albizottságot, hogy tanulmányozzák a problémát, annak érdekében, hogy a szervezet képes legyen az ügyben hatékony lépésekre.¹²

Az 1966-ban aláírt és 1976-ban hatályba lépett Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának előkészítése során, e szervek munkája, és a részes államok megváltozott felfogása vezetett el a szerződés 27. cikkéhez, amely rögzítette a kisebbségi jogokat. A szöveg

¹⁰ Patrick Thornberry *ibid.*

¹¹ Lásd erre: Johannes Morsink: *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999, pp. 269-280., illetve Patrick Thornberry i.m. pp. 133-137.

megalkotása és elfogadása azonban így sem volt könnyű, főként azért, mert az Egyezségokmány elfogadása szempontjából döntő hatvanas évek idejére az ENSZ tagságának többségét a fejlődő államok tették ki, amelyek túlnyomó többsége úgy nevezett „nemzetépítő”, a kisebbségeket erőteljesen asszimiláló politikát folytatott.

Elmondható tehát, hogy az ENSZ-nek 1976-ig nem volt nemzetközi jogilag kötelező mércéje a kisebbségi jogokat illetően. Az igazság kedvéért azonban ehhez feltétlenül hozzá kell tenni, hogy a közvetlen jogvédelmi eszköz hiánya ellenére is több olyan szerződés jött létre, amelynek nagy jelentősége van a kisebbségvédelem területén. Mivel a második világháború idején elkövetett népiirtás, és egyéb emberiség elleni cselekmények egyik fő célpontját kisebbségi személyek jelentették, a népiirtást tilalmazó, 1948. évi egyezmény úgy is tekinthető, mint a kisebbségi jogok legerősebb védvonalára, hiszen a legdurvább kisebbségellenes magatartásokat rendeli büntetni. Emellett a faji megkülönböztetést tiltó, 1965. évi ENSZ egyezmény is felfogható kisebbségvédelmi jogintézményként. Előrelépést jelentett az 1960-ban, az ENSZ szakosított intézményében, az UNESCO keretében létrejött, az oktatási diszkriminációt tilalmazó egyezmény, amely tartalmazza az anyanyelven való tanuláshoz való jogot, továbbá az iskolák fenntartásának jogát.

A 27. cikk

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikke kimondja:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kulturális életük legyen, hogy vallják és gyakorolják saját vallásukat vagy, hogy saját nyelvüket használják.”

Az angol és a francia eredetiben a nemzeti helyett az etnikai kisebbség fogalma szerepel.¹³ Ez némi problémát jelent, mivel az etnikai jelleg az eredeti nyelvekben tágabb jelentéssel bír (itt figyelembe kell venni, hogy az angol és a francia nyelvben a nemzet fogalma igen közel áll az államéhoz). A szöveg az olyan széles értelemben vett kulturális kisebbségekhez tartozó személyeket (is) védi, akik nagyságban, jelentőségben és szélesebb jogok élvezetében nem „nemzetiek”¹⁴. A hivatalos magyar fordításban egyébként az eredeti nyelvekben használt

¹² UN GA Res. 217c (III)

¹³ Bruhács János i.m. p. 198.

¹⁴ Lásd erre: Patrick Thornberry i.m. pp. 158-161.

„közösségben” kifejezés helyett, az „együttesen” szerepel. Ez a fordítás gyengíti a hozzátartozó egyének jogai mögött álló közösség, mint a védelem haszonélvezője feltárását.

A 27. cikk meglehetősen szűkszavúan bánik a kisebbségi jogokkal, noha kétségtelen, hogy tartalma, - sajnálatos módon, ki nem mondottan, - kifejezi a legfontosabb kisebbségi jogot, *az önazonosság megőrzéséhez való jogot*. Ez a szűkszavúság egyébként odavezetett, hogy a cikk szövege még azt sem tisztázza, hogy a magánéleti nyelvhasználaton túl védi-e a közéleti nyelvhasználatot is.

A cikk szövegének felépítése szerint haladva, annak tartalmával kapcsolatban az első komoly problémát az jelenti, hogy a szöveg sajátos megfogalmazással kezdődik, amely szerint a benne foglalt jogok érvényesítése csupán azoknak az államoknak a kötelezettsége, amelyeknek a területén a megnevezett kisebbségek élnek. Ez a fordulat visszautal a már az Egyetemes nyilatkozat előkészítése kapcsán felvetődött ellenérvre, amely szerint a kisebbségi jogok nem egyetemes jellegűek. Már pedig, ha nem azok, akkor logikus, hogy tiszteletben tartásuk, - szemben az Egyezségokmányban védett többi joggal, amelyek minden részes államot köteleznek, - csupán az érintettekre vonatkozik.

Egyes latin-amerikai államok megállapítva, hogy területükön nem élnek kisebbségek, ragaszkodtak ehhez a megfogalmazáshoz. A problémát az jelenti, hogy e kitétel alapján, vajon joguk van-e az államoknak dönteni abban a kérdésben, hogy létezik-e területükön az egyik, vagy másik kisebbség? A kérdést persze eleve megválaszoltuk tekinthetjük, legalább is elméleti síkon. Az Állandó Nemzetközi Bíróság ugyanis a *Görög- bolgár közösségek* ügyében kimondta: „A közösségek létezése ténykérdés és nem jogi kérdés.”¹⁵

Ennek ellenére azonban a kisebbségi jogok biztosításának előfeltétele az ilyen közösség létezésének elismerése. Nyilvánvalónak tűnik, hogy ebben a kérdésben, - mint általában, - az államnak jóhiszeműen kell eljárnia. Ugyanakkor hogy az állam megadja-e az elismerést, vagy sem, nem döntő jelentőségű a nemzetközi jogi védelem szempontjából. Annak idején ugyanazon ügy kapcsán így foglalt állást az Állandó Nemzetközi Bíróság.¹⁶ Ennek ellenére, például, - amint ismert, - hivatalos közlésbe foglalt álláspontja szerint, a 27. cikk nem kerül alkalmazásra Franciaországot illetően.¹⁷ Az egységes és oszthatatlan Francia Köztársaság alkotmányos eszméje megakadályozta a Franciaország területén élő nemzeti és nyelvi kisebbségek jogainak elismerését.¹⁸

¹⁵ P.C. I. J. Ser. B, No. 17, 21. bekezdés

¹⁶ *Ibid.* 33. bekezdés

¹⁷ *Human Rights. Status of International Instruments*. New York, UN, p. 35.

¹⁸ Mivel az óta megszületett a korzikai autonómia, - sőt, mi több alkotmányosnak is bizonyult a bevezetése - és a breton és a baszk közösségek bizonyos oktatási autonómiát kaptak, alighanem indokoltá vált a francia nyilatkozat

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – ez a független szakértőkből álló testület foglalkozik az Egyezségokmány végrehajtásának ellenőrzésével, – a 27. cikkhez fűzött általános kommentárjában megerősíti, a kisebbségek létét objektív kritériumok alapján kell megítélni, és az államnak nincs joguk azt felülbírálni.¹⁹

A 27. cikk nem adja meg a kisebbség fogalmát. Könnyen belátható, hogy egy ilyen meghatározás két fő elemre kell, hogy épüljön. (Ez sajnos az államok számára sajnos nem egyszerű.) Egyrészt a számbeli értelemben vett kisebbségre, másrészt, bizonyos területeken, – így nyelv, kultúra, vallás, – a többségtől való eltérésre. A kérdés, hogy szükséges-e a fogalmat tovább bővíteni? Francesco Capotorti, az Albizottság számára készített jelentésében még a következő elemeket javasolja: állampolgárság, nem domináns pozíció, illetve az, hogyha legalább implicit módon, szolidaritás kifejezése a kisebbségi kultúra, hagyományok, vallás vagy nyelv megőrzése érdekében.²⁰

Az állampolgárság, mint feltétel arra a különbségtételre utal, amelyet az államok a történetileg a többséggel élő, illetve a bevándorolt kisebbségekhez tartozó személyek között tesznek. Tudni illik, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán kívül, az utóbbiak kisebbségi jogait általában nem ismerik el. A 23. általános kommentár szerint nem szükséges, hogy a védelemben részesített személyek az adott állam polgárai legyenek.²¹ A nem domináns pozíció az olyan helyzetre utal, mint amit az apartheid rezsím idején a fehérek élveztek Dél-Afrikában. A legalább beleértett módon megjelenő szolidaritás az identitás megőrzésére nyilvánvalóan megkívánja a kisebbségi nyelv, kultúra, vallás – az esetleges elnyomás, illetve az asszimiláció ellenére történő – minimális gyakorlatát, manifesztálódását. Ennek ellenére igaza volt a jugoszláv delegátusnak, amikor a vitában rámutatott, ha szisztematikus elnyomás, asszimiláció történt, ennek a feltételnek nem szabad túlzottan nagy jelentőséget tulajdonítani.²²

Szerencsésnek mondható a 27. cikk megfogalmazása a jogalanyiságot illetően, hiszen a „csoportjuk más tagjával közösségben” szóhasználat egyértelművé teszi az egyéninek tételezett kisebbségi jogok közös gyakorlását. Nincsen szó, tehát valódi kollektív jogokról, amikor maga a kollektívum a jogalany, amelynek nevében annak szervezete(i) lép(nek) fel. Ugyanakkor az is világos, hogy ezeknek a jogoknak a tényleges gyakorlása előfeltételezi a kisebbségi közösség létét, amelynek tagjai együttesen élvezik vallási, nyelvi, kulturális jogukat. Bár a jogalanyok az

visszavonása. Igaz, hogy fenntartásával Franciaország elkerüli az Egyezségokmányhoz kapcsolódó ellenőrzési eljárásokban való közreműködést, így az egyéni panaszokat is.

¹⁹ General Comment No. 23, 5. 2 bekezdés, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5(1994)

²⁰ Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*. New York, UN, 1991, 568. szakasz

²¹ General Comment No 23, 5.1 bekezdés, i.m.

²² Patrick Thornberry i.m. p. 168.

egyének, jogaik védelme, – közvetetten – magát a közösséget védi. Az egyéni panasz alapján elbírált *Lovelace-ügyben*²³ az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – a kisebbségi közösséghez tartozás feltételeinek tisztázása érdekében kimondta, hogy a döntő elem az *identitásválasztás szabadsága*, amely a közösséghez fűződő szálak fenntartására irányuló szándékban nyilvánul meg. A *Kitok-ügyben*²⁴ pedig a Bizottság a kulturális élet részeként ismerte el a közösség léte szempontjából alapvető és hagyományosan űzött gazdasági tevékenységet.

A 27. cikk az állam számára negatív, be nem avatkozó jellegű magatartást ír elő a kisebbségi jogok tekintetében („nem lehet megtagadni azt a jogot”). Az ilyen negatív állami magatartás a jellemző a polgári és politikai jogok esetében, – mondjuk a személyi szabadság vagy a véleménynyilvánítás szabadsága esetén, – bár ez utóbbi esetben már fontos állami szervezeti lépésekre is szükség lehet, például a túlzott koncentráció megakadályozására.

A klasszikus liberális állam, amely nem avatkozik a kisebbségek ügyeibe – ezt sugallja a cikk megfogalmazása – és hagyja az ilyen magániskolákat, saját pénzből fenntartott kulturális intézményeket, vagy egyházakat szabadon működni, még megfelelő lehet, ha gazdag kisebbségekről van szó, de már a hivatali nyelvhasználat ebben az esetben is fontos szervezeti, infrastrukturális lépéseket igényel. Ehhez talán szükségtelen is hozzátenni, hogy, – sajnos, – a kisebbségek, az esetek többségében nem gazdagok, így általában pozitív állami intézkedésekre van szükség a jogaik biztosítására. Ez viszont egyértelművé teszi, hogy a 27. cikk megfogalmazása nem megfelelő. Mivel azonban a 27. cikket együtt lehet és kell értelmezni az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésével, amely az egyenlőség követelményét fogalmazza meg, – legalább akkor, ha az állam egy vagy több kisebbség irányában pozitív lépésekre is hajlandó, – a többi kisebbség tagjai érvelhetnek a nekik járó egyenlően arányos támogatás mellett.²⁵ Az Emberi Jogi Bizottság általános kommentárjában túl mutat ezen az értelmezésen és megállapítja, hogy pozitív védőintézkedésekre van szükség, ezeknek a jogfosztás és a jogsértés ellen, illetve a kisebbség identitását kell védeni.²⁶

Mindezekben az előbbieken vizsgált problémákon túl a 27. cikk nem sorolja fel pontosan a kisebbségi jogokat. Utaltam már rá, hogy még azt is elmulasztja, hogy tisztázza, hogy a cikk mennyiben védi a hivatali nyelvhasználatot. Ugyancsak tisztázásra, kibontásra

²³ Ebben az ügyben a kifogásolt kanadai törvény megtiltotta, hogy egy a saját közösségéből (törzséből) kiházasodott indián asszony, a nem-indián férjével történt válása után saját közösségébe visszaköltözve gyakorolhassa a törzs tagjainak biztosított speciális jogokat. Human Rights Committee: Selected Decisions Under the Optional Protocol (2nd-16th sessions) UN. Doc. CCPR/C/OP/1

²⁴ Ebben az ügyben kérdéses volt, hogy a számik (lappok) rénszarvas tenyésztése része-e a közösség kulturájának. Human Rights Committee, Selected Decisions Under the Optional Protocol (38rd. sessions). UN Doc. CCPR (C) 33 (D)

²⁵ Szalayné Sándor Erzsébet i.m. p. 206.

²⁶ General Comment No. 23, 6.1 és 6.2. bekezdés, i.m.

szorul a jog a saját kulturális életre. A saját vallás megvallására és gyakorlására való jog azért eltérő eset, mert ahhoz háttérrel jelent az Egyezségokmány 18. cikke, amely az általános vallás és lelkiismereti szabadságot tartalmazza és részletezi. A 27. cikk hiányosságait nem pótolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1994-ben kiadta a 27. cikkhez fűzött, egyébként jogilag nem kötelező általános kommentárját.²⁷

ENSZ Közgyűlési Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól

Francesco Capotorti ajánlása nyomán a hetvenes évek közepén az Albizottság határozatot fogadott el arról, hogy az Emberi Jogok Bizottságát felkéri, hogy az fontolja meg egy a kisebbségi jogokról szóló közgyűlési nyilatkozat kidolgozását. A nyilatkozatnak a 27. cikk keretei között kellett maradnia.²⁸ Vita az Emberi Jogok Bizottságában, az Albizottságban, illetve a Nyilatkozat kidolgozására felkért munkacsoportban főként a kisebbség fogalmának meghatározásáról folyt. Felvetődhet a kérdés, hogy ezek a szervek miért nem tettek kísérletet egy nemzetközi jogilag kötelező egyezmény kidolgozására a tárgyban. Amint ezt a kisebbség fogalmáról folytatott végül is terméketlen vita mutatja, olyan fokú volt az államok közötti egyetértés hiánya, hogy teljesen valószínűtlennek tűnt, hogy belátható időn belül egyetemes nemzetközi jogi szerződés születhetett volna, annál is inkább, mert a viták a még a nemzetközi jogilag nem kötelező közgyűlési nyilatkozat létrejöttét is veszélyeztette. 1986-tól kezdve nem foglalkoztak a meghatározással, és a megváltozott nemzetközi légkörben végül 1992 decemberében fogadta el a Közgyűlés a határozatot,²⁹ amely tartalmazza a Nyilatkozatot.³⁰

A nyilatkozat legfőbb jellemzője végül az lett, hogy nem marad a 27. cikk keretei között, igyekszik kiküszöbölni annak hiányosságait, és óvatosan bővíti a védett jogok körét. Erre a megközelítésre utal, hogy a Preambulum szövege úgy fogalmaz, hogy a Közgyűlés a 27. cikknek a rendelkezésein „fellelkesedve”, (az eredetiben, az által inspirálva) alkotta meg a Nyilatkozatot.³¹ A Nyilatkozat nemzeti vagy etnikai kisebbséget említ, ezzel egyértelművé teszi,

²⁷ General Comment No. 23 i.m.

²⁸ Res. 5(XXX)

²⁹ UN GA Res. 47/135

³⁰ Az előkészítésre és a Nyilatkozat részletes elemzésére lásd: Patrick Thornberry: *The UN Declaration: Background, Analyses and Observation*. In: Alan Philips és Allan Rosas (szerk.): *The UN Minority Rights Declaration*. Turku/Abo - London, Abo akademi University Institute for Human Rights, International Minority Rights Group, 1993, pp. 11- 71.

³¹ A Nyilatkozat szövegét magyarul közli: Majtényi Balázs és Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat, MTA Jogtudományi Intézet, Kisebbségkutató Intézet, 2003, pp. 98-101.

hogy akár így, akár úgy nevezett közösséghez tartozó személyek jogait védi. Amint a Nyilatkozathoz fűzött kommentár rámutat, az európai regionális dokumentumok csupán a „nemzeti kisebbség” fogalmát használják. A kommentár szerint az állampolgárság nem lehet a védelem előfeltétele, noha a régi kisebbségeknek a Nyilatkozat alapján erősebb jogosultságai vannak, mint az újaknak.³²

Az államok saját területükön védik a kisebbségek létezését és identitását, ösztönzik annak előmozdítását és törvényhozási, valamint egyéb intézkedésekkel segítik annak megőrzését (1. cikk). Ebből a rendelkezésből egyértelmű, hogy az állam részéről pozitív intézkedésekre van szükség, továbbá az is, hogy az anyaállamoknak a más országokban élő kisebbségei érdekében tett erőfeszítéseit a Nyilatkozat nem legitimálja.

A kisebbségi személyeknek joguk van a szabadon és beavatkozástól mentesen, hátrányos megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni anyanyelvüket. (2. cikk 1. bekezdés) Világos tehát, hogy a kisebbségi jogok gyakorlása nem korlátozható a magánéletre.

A kisebbségi személyeknek joguk van a hatékony részvételre a kulturális, a vallási, a társadalmi, a gazdasági életben és a közéletben. (2. bekezdés). A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában részt venni, legalábbis a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon (3. bekezdés). Ezek a rendelkezések két érdekes kérdést is felvetnek. Egyrészt azt, hogy a részvétel milyen formái tekinthetők hatékonyak a közéletben? Az Eide féle kommentár az egyéni részvételi jogok mellett utal a különféle öngazgatási jellegű formákra, csakúgy, mint Thornberry is szükségesnek tartja idézni az EBESZ – akkor még EBEÉ, – 1991. évi kisebbségi szakértői értekezlet anyagát. Pontosabban egyes, a kisebbségek részvételére építő igazgatási formákat, köztük a nemzeti kisebbség öngazgatását.³³

Az autonómia különböző formái tehát részei a kisebbségi közéleti részvételi jogoknak, de nem feltétlenül következnek belőle. A másik kérdés az, hogy vajon a vallási életben való hatékony részvétel odáig terjed-e, hogy az egyházi vezetők kiválasztásánál, illetve a szertartások nyelve kapcsán is figyelembe kell-e venni. Tehát kisebbségi egyházi vezetőt is ki kell-e nevezni, illetve választani, továbbá gondoskodni kell-e a szertartásnak kisebbségi nyelven történő tartásáról. Ezekről hallgatnak a kommentárok, és ez arra utal, hogy ezek a

³² Asbjorn Eide: Kommentár az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozathoz. 8. 10. és 11. szakasz. *Pro Minoritate* 2003/Nyár, pp. 181-182., eredeti forrás: E/CN.4 Sub.2/AC.5/2001/2

kérdések az egyházi autonómia részét képezik. Ettől persze fontos problémák lehetnek egy kisebbség életében.³⁴

A kisebbségi személyeknek joguk van egyesületek létrehozásához (3. bekezdés), továbbá kapcsolatok fenntartásához közösségükön belül, a többséggel, illetve anyaországuk állampolgáraival (4. bekezdés). A jogokat egyénileg és csoportjuk más tagjaival közösségben, hátrányos megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják (3. cikk 1. bekezdés). A Nyilatkozatba foglalt jogok gyakorlása vagy nem gyakorlása nem szolgálhat a kisebbségi személyek hátrányára. (3. cikk, 2. bekezdés). Ez a rendelkezés magában rejti az identitás megválasztásának szabadságát.

A többségi állam kötelezettségei közé tartozik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása (4. cikk 1. bekezdés) és kedvező körülmények teremtése az identitás megőrzésére, kivéve ahol sajátos gyakorlatuk sérti a nemzeti jogot és ellentétes a nemzetközi normákkal. (2. bekezdés). Ez a megfogalmazás azt a követelményt állítja fel, hogy a kisebbségi kultúra egyes elmei ne legyenek ellentétben a belső, illetve a nemzetközi jogi emberi jogi normákkal.³⁵ Az államnak, - ahol lehetséges, - emellett megfelelő intézkedéseket kell tennie az anyanyelv tanítása és az azon való tanulás érdekében, (3. bekezdés). Ahol pedig helyénvaló, a kisebbségek történelme, hagyományai, nyelve fennmaradása érdekében is. Lépéseket kell továbbá tennie, hogy a kisebbségi személyek megfelelő ismerteket szerezzenek az egész társadalomról (4. bekezdés). Megfigyelhető ezekben a rendelkezésekben, de más cikkek kapcsán is, hogy az államok hogyan igyekeznek relativizálni a kisebbségi jogokból eredő kötelezettségeiket, olyan megfogalmazásokat beletéve a szövegbe, amely gondoskodnak arról, hogy pozitív lépéseket csupán akkor kelljen tenniük, ha „lehetséges” vagy feltétlenül szükséges. Az államoknak meg kell fontolniuk, hogy intézkedéseket hoznak kisebbséghez tartozó személyeknek a gazdasági fejlődésben való részvétele érdekében (4. cikk).

Az 5. cikk arról gondoskodik, hogy a nemzeti fejlesztési programokat, illetve az államközi együttműködést és segítségnyújtást a kisebbségi személyek jogos érdekeinek megfelelően kell megtervezni és megvalósítani. E cikk tehát a kisebbségi kultúrát romboló fejlődéstől, beruházásoktól véd. A 6. cikk szerint az államok kötelesek együttműködni kisebbségi ügyekben. Ennek egyik formája kétoldalú megállapodások kötése.³⁶

³³ Patrick Thornberry: The Un Declaration... i.m. p. 42.

³⁴ Amint ismert, a szlovákiai magyarság hosszú ideje vár egy magyar katolikus püspök kinevezésére, míg a horvátországi magyar katolikus hívek számára problémát jelent a magyarul is misézni tudó papok hiánya.

³⁵ Asbjorn Eide i.m. p. 193.

³⁶ Asbjorn Eide. *ibid.* P. 199.

Az államok arra is kötelesek, hogy együttműködjenek a Nyilatkozat megvalósítása érdekében, állapítja meg a 7. cikk. A Nyilatkozat 8. cikkének első három bekezdése értelmezi annak viszonyát a más kisebbségi, illetve az emberi jogi kötelezettségek tekintetében, e szerint nem akadályozza azok végrehajtását és nem ellentétes az egyenlőség követelményével. A 4. bekezdés ehhez hozzáteszi, hogy a Nyilatkozat nem értelmezhető az ENSZ Alapokmány céljaival és elveivel, elsősorban az államok szuverén egyenlősége, területi sérthetlensége és politikai függetlensége ellen. Ez a rendelkezés tükrözi azt a régi félelmet, hogy a kisebbségi jogok gyakorlása elvezethet az állam széteséséhez. Végül, a 9. cikk az ENSZ és szakosított intézményei szerepét hangsúlyozza a Nyilatkozat megvalósításában.

Noha a Nyilatkozat az Egyezségokmány 27. cikkéhez képest fontos előrelépés, de a benne foglalt jogok minimalista stílusban vannak megfogalmazva, - különösen az anyanyelven történő oktatáshoz való jog, - hiányoznak belőle a hivatali nyelvhasználati jogok, továbbá bármiféle utalás a kisebbségi személyek közéleti részvételének formáira, és a vallási kisebbségek speciális jogai sem foglalták bele.³⁷

A Nyilatkozat súlyát mutatja, hogy nemzetközi jogilag nem kötelező jellege ellenére, sorsának nyomon követésére, 1995-ben létrehozták az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportját. Természetesen a Munkacsoport nem végez szabályos felülvizsgálatot, de lehetőséget teremt a nemzeti kisebbségi szabályok megvitatására és a nem kormányközi szervezetek bírálataira.³⁸

Összegzés helyett

Komoly ellenállást kellett legyőzni ahhoz, hogy az ENSZ-ben meginduljon a kisebbségi jogi normaalkotás. Noha fájóan hiányzik a témakörben a részletes, nemzetközi jogilag kötelező szabályokat felállító, egyetemes szerződés, a Nyilatkozat megszületésével az ENSZ és tagállamai egy viszonylag használható mércét jelentő iránymutatáshoz jutottak. Az ENSZ szervei egyébként használják is ezeket a normákat az államok magatartásának megítései során.

Tekintettel arra, hogy az ENSZ tagjainak többségét alkotó fejlődő államok nagyobbik része egyelőre a homogenizáló nemzetépítés gyakorlatát folytatja, nem sok esély van arra, hogy a közeljövőben kidolgozásra kerülhet egy szerződés ebben a tárgyban a szervezet keretei között. Ehhez az is hozzájárul, hogy az európai államoknak az a köre, amely híve a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének, elvesztette az érdeklődését egy ilyen szerződés iránt. Ennek a fő oka az, hogy a kilencvenes években az Európa Tanács keretei között két egyezmény is született,

³⁷ Lásd erre: Patrick Thornberry: The UN Declaration... pp. 54- 56.

ebben a tárgykörben. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek jogairól közvetlenül védi a kisebbségi jogokat, míg a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európa chartája közvetett módon, de hatékonyan teszi ugyanezt.

³⁸ Lásd erre: Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. *Acta Humana* 44-45. pp. 30-45.