

NAGY NOÉMI

KISEBBSÉGGONCEPCIÓ ÉS KISEBBSÉGI HOVATARTOZÁS AZ ENSZ EMBERI JOGI BIZOTTSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN¹

Bevezetés: jogvédelem definíció nélkül

A kisebbségek jogait számos nemzetközi szerződés és *soft law* típusú dokumentum szabályozza, anélkül azonban, hogy magát a „kisebbség” fogalmát vagy a kisebbséghez tartozás feltételrendszerét meghatározná. Mi több, a nemzetközi jog nemcsak a „kisebbség” terminust, de az identitáshoz kapcsolódó egyéb fogalmakat (faj, etnikum, nemzet, nép stb.) is meglehetősen rugalmasan alkalmazza, legyen szó kollektív jogok elismeréséről egyes csoportok részére, a diszkriminációval szembeni védelemre vonatkozó normák meghatározásáról, a menedékjog kritériumainak megállapításáról, vagy éppen egyes cselekmények népiértésnek minősítéséről.² A fogalmi képlekenység mind a konceptualizálás (mi a kisebbség?), mind az operacionalizálás (kit illetnek a kisebbségi jogok?) tekintetében jelen van.

Mindez persze nem azt jelenti, hogy konceptualizációs munka nem is folyik – épp ellenkezőleg, a különféle nemzetközi bíróságok, szakértői bizottságok, jelentéstevők és a szakirodalom neves képviselői több évtizede munkálkodnak egy általánosan elfogadott kisebbségfogalom megalkotásán.³ Mégis, a sok-sok erőfeszítés ellenére a mai napig nem létezik

1 Jelen tanulmány az alábbi írások egyes részeinek magyar nyelvű, átdolgozott változata (a társszerzők engedélyével): Nagy Noémi – Tóth Norbert: *Conceptualization of minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights – Divergent interpretations by State Parties v. the UN Human Rights Committee*. L'Harmattan: Budapest, megjelenés előtt; Nagy Noémi – Vizi Balázs: Conceptualisation and operationalisation of minorities in international law: Past experiences and new avenues. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00546>. A tanulmány *A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása* című, 134962. számú NKFI/OTKA projekt keretében készült.

2 Pap András László: Conceptualizing and Operationalizing Identity, Race, Ethnicity, and Nationality by Law: An Introduction. *Nationalities Papers*, 2021. 49 (2). 213–220, itt: 213.

3 Lásd hozzá Packer, John: Problems in Defining Minorities. In: Fottrell, Deirdre – Bowring, Bill (eds.): *Minority and Group Rights in the New Millennium*. Kluwer Law International: The Hague, 1999. 223–273; Pentassuglia, Gaetano: *Defining 'minority' in international law: a critical appraisal*. Lapland's

nemzetközi jogilag kötelező erejű definíció. A számos definíciós kísérlet közül kiemelésre kívánczik a leggyakrabban idézett, legelfogadottabb meghatározás, amelyet Francesco Capotorti, a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó ENSZ-albizottság különmegbízottja fogalmazott meg 1978-ban: „Az Állam lakosságának többi részéhez képest számszerűleg kisebb, nem uralkodó helyzetben lévő csoport, amelynek tagjai – az Állam polgáraiként – a lakosság többi részétől különböző etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, és – akár közvetett módon is (implicite) – kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére vonatkozó összetartozás/szolidaritás érzése köti őket össze.”⁴ Bár sokak számára úgy tűnhet, hogy Capotorti definíciója a kisebbség fogalmának legtöbb lényeges elemét lefedi, az ENSZ-ben hivatalosan nem fogadták el,⁵ és széles körű állami gyakorlat sem támasztja alá.⁶

Az egyik legfőbb vita az őshonos (hagyományos, nemzeti) kisebbségek, valamint a bevándorló („új”) kisebbségek közötti különbségtétellel kapcsolatos: meg kell-e követelni egy adott csoport és állam közötti történelmi kapcsolatok meglétét a kisebbségnek minősítéshez, illetve állampolgársággal kell-e rendelkeznie valakinek ahhoz, hogy kisebbségi jogokban részesüljön?⁷ E dilemmán kívül a nemzetközi jogilag kötelező kisebbségfogalom hiánya számos egyéb elméleti és gyakorlati problémával magyarázható, melyek közül talán az a legnyomósabb, hogy egy általános érvényű definíció elkerülhetetlenül ahhoz vezetne, hogy bizonyos személyek egyéni identitását, kisebbséghez tartozását (vagy nem tartozását) önkényesen behatárolják. Ugyanakkor a kisebbségi jogok jogosultjainak meghatározatlansága utat nyithat a kisebbségi jogokkal való visszaélésnek (lásd a

University Press: Rovaniemi, 2000; Ugyanő: *Minorities in international law – An introductory study*. Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2002. 55–75; Jackson-Preece, Jennifer: Beyond the (Non) Definition of Minority. *ECMI Brief*, 2014. 30. Letöltés helye: <https://www.files.ethz.ch/isn/177881/issue%20brief%20nr.30.pdf>; letöltés ideje: 2024. 07. 24.; Vizi Balázs: A kisebbségek fogalma a nemzetközi jogban. In: Gömbös Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság: Budapest, 2016. 9–20; Taylor, Paul M.: *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*. Cambridge University Press: Cambridge, 2020. 795–796. A legfrissebb definíciós kísérlet Fernand de Varennes volt ENSZ kisebbségi rapportőr nevéhez fűződik, aki 2023. március 6-án tette közzé a kisebbségek jogairól szóló globális egyezmény tervezetére vonatkozó javaslatát az ENSZ Emberi Jogi Tanácsához benyújtott éves tematikus jelentésének mellékleteként. Letöltés helye: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx; letöltés ideje: 2024. 07. 23.

- 4 Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations: New York, 1979. 96, para. 568.
- 5 De Villiers, Bertus: The elephant in the room – resolving disputes about membership of a minority of indigenous community. In: De Villiers, Bertus – Marko, Joseph – Palermo, Francesco – Constantin, Sergiu (eds.): *Litigating the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Domestic and International Courts*. Brill: Leiden–Boston, 2021. 52–80, itt: 53.
- 6 Ezt bizonyítja az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához beérkező állami jelentések részletes elemzése, amint az Nagy és Tóth fent hivatkozott, megjelenés alatt álló tanulmányából kiderül.
- 7 Speciális problémákat vet fel a romák kisebbségi státuszának kérdése, különösen a meghatározott területhez való kötődés hiánya miatt. Lásd ehhez O’Nions, Helen: *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*. Routledge: London, 2007. 180–186.

kelet-közép-európai térségben sajnos nem ritka ún. etnobiznisz gyakorlatát, avagy a „kakukktójas” jelenséget⁸), ami a kisebbségek további diszkriminációját és marginalizációját eredményezi.⁹ Nem öncélú akadémiai intellektualizálásról van szó tehát, hanem nagyon is húsba vágó gyakorlati következményekkel járó kérdésről.

Jelen tanulmány keretében a kisebbségek nemzetközi jogi konceptualizálására és operacionalizálására vonatkozó vizsgálódásaimat az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának (a továbbiakban: EJB vagy Bizottság) gyakorlatára korlátozom. Ennek oka, hogy ez a testület felügyeli a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának (PPJNE)¹⁰ végrehajtását, amelynek 27. cikke a mai napig az egyetlen egyetemes hatályú, nemzetközi jogilag kötelező erejű rendelkezés, amely kisebbségi jogokat biztosít: „Olyan államokban, ahol etnikai,¹¹ vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” Mint látható, a rendkívül óvatosan és homályosan megfogalmazott¹² rendelkezés nem határozza meg a kisebbség fogalmát, és csak közvetetten utal arra, hogy a fogalom operacionalizálásakor milyen objektív elemeket (etnicitás, vallás, nyelv, kultúra) kell figyelembe venni.¹³ A szöveg értelmezésének elsődleges alanyai – a személyi hatály tekintetében is – természetesen maguk az államok, e tekintetben az Emberi Jogi Bizottságnak nincs olyan hatásköre, amely az államokra nézve kötelező erejű értelmezés elfogadására jogosítaná fel. Mindazonáltal szakmai tekintélye megkérdőjelezhetetlen, és értelmező tevékenységével hozzájárulhat a vonatkozó nemzetközi szokásjog kialakulásához.¹⁴

8 Lásd hozzá: Latorcai Csaba: A nemzetiséghez tartozók önkormányzáshoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktójas” jelenség. *Kisebbségkutatás*, 2014. 23 (1). 30–51; Korhecz Tamás: Parliamentary representation of national minorities in Serbia and Hungary: Mechanism for effective participation of minorities, or tool for political manipulation? *Pravni Zapisi*, 2022. 13 (2). 536–559; Nagy Noémi: *Személyes alkotmánybíráskodás – A nemzetiségek védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. L'Harmattan: Budapest, 2022. 40–46.

9 Pap, 2021. Conceptualizing and Operationalizing Identity, Race, Ethnicity, and Nationality by Law, i. m. 214.

10 International Covenant on Civil and Political Rights, UN Treaty Series vol. 999, 171, 1966. december 16. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

11 A kihirdető jogszabályban az „ethnic” szó magyar megfelelőjeként – helytelenül – a „nemzeti” szerepel, ezért a szöveget pontosítottam.

12 Nowak, Manfred: *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd Revised Edition*. N. P. Engel Publisher: Kehl, 2005. 640. A homályos megfogalmazás nemcsak a személyi hatályt, de a három kisebbségi jog természetét és tartalmát is érinti. Erről és a 27. cikkel kapcsolatos vitákról általában lásd: Andrassy György: A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft, Wolters Kluwer: Budapest, 2019. 17–30.

13 Az etnicitás, vallás, nyelv és kultúra fogalmi szintén meghatározatlanok maradtak a 27. cikk szövegezése során. E fogalmak jelentésének feltárásához lásd Ramaga, Philip Vuciri: The Bases of Minority Identity. *Human Rights Quarterly*, 1992. 14 (3). 409–428, itt: 412–415, 425–428.

14 Lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetét a nemzetközi szokásjog azonosításáról: Draft conclusions on identification of customary international law, A/CN.4/SER.A/2018/Add.1 (Part 2) Yearbook of the

A tanulmány további részében az EJB-nek a 27. cikk személyi hatályára vonatkozó értelmezését a következő elsődleges források elemzésén keresztül mutatom be: az 1994-ben elfogadott, 23. számú általános magyarázat,¹⁵ az állami jelentések bizottsági értékelései (ún. *concluding observations*, azaz záró következtetések), az egyéni panaszeljárás keretében kiadott vélemények (*views*). Először a konceptualizálás (mi a kisebbség?), majd az operacionalizálás (ki a kisebbségi?) kérdésével foglalkozom.

Néhány alapvetés az Emberi Jogi Bizottság 27. cikkre vonatkozó gyakorlatával kapcsolatban

Mielőtt rátérnék az elemzésre, három előzetes megjegyzést kell tenni. Először is, ami az egyéni panaszeljárást illeti, a 27. cikken alapuló, érdemben eldöntött ügyek túlnyomó része az őslakos népeket érinti (miközben a rendelkezés nem is említi az „őslakos” kifejezést). Példának okáért a Bizottság kifejezetten kisebbségként ismerte el a számikat Svédországban és Finnországban, a maorikat Új-Zélandon és több első nemzetet („indian” csoportot) Kanadában. Figyelembe véve a két csoport, valamint a státuszukat meghatározó jogi keretek közötti nyilvánvaló különbségeket, úgy gondolom, hogy végső soron mindkét kategória őshonos kisebbségként fogható fel,¹⁶ így az őslakos népekkel kapcsolatos megállapítások legalább egy része analóg módon a nemzeti kisebbségekre is alkalmazható.

Másodszor, az EJB általában nem foglalkozik koncepcionális kérdésekkel a panaszeljárás keretében. Ehelyett jellemző módon elfogadja a panaszos által előterjesztett tényeket, miszerint egy bizonyos kisebbségről vagy őslakos népről van szó. Például a *Suttogó Fenyők törzs* ügyben megállapította, hogy „[a] *Suttogó Fenyők indian törzs a shuswap nemzethez*

International Law Commission 2018. Volume II. Part Two. United Nations: New York – Geneva, 2022. Conclusion 4, para. 2: „Bizonyos esetekben a nemzetközi szervezetek gyakorlata is hozzájárul a nemzetközi szokásjog szabályainak kialakításához vagy kinyilvánításához” (saját fordítás). A témához lásd: Tóth Norbert: A „nemzeti kisebbség” fogalmi elemei a nemzetközi szokásjogban: a szokásjogi norma azonosításának lehetősége. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Publikon Kiadó: Pécs, 2018. 189–204.

15 General Comment No. 23, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 26 April 1994.

16 Pontosabban nem minden őslakos nép van kisebbségi helyzetben, de ha mégis, akkor a 27. cikk hatálya alá tartoznak. Lásd: General Comment No. 23, para. 3.2.; *Poma Poma v. Peru*, Com. No. 1457/2006, Views of 27 March 2009, CCPR/C/95/D/1457/2006, para. 7.2. Az, hogy az őslakos népek a 27. cikk értelmében kisebbségnek minősülhetnek, függetlenül attól igaz, hogy egyes csoportok kifejezetten nem kisebbségnek, hanem a nemzetközi jog szerint eltérő és különleges státusszal rendelkező népnek tartják magukat. Lásd pl. *A. D. v. Canada*, Com. No. 78/1980, CCPR/C/OP/1, Decision of 29 July 1984, para. 7.3. (a mikmaq törzs kapcsán). Vö. Joseph, Sarah – Castan, Melissa: *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary. Third Edition*. Oxford University Press: Oxford, 2013. 839.

tartozik Brit Columbia délközép részén. A shuswapok a régió őslakosai, és egyetlen társadalmi, kulturális, politikai és nyelvi közösséget alkotnak, amely különbözik mind az európai eredetű kanadaiaktól, mind a szomszédos őslakos népektől.”¹⁷ A kisebbség fogalmának meghatározása szempontjából több fogódzót nyújtanak az EJB állami jelentésekre vonatkozó záró következtetései.

Harmadszor, a kisebbségek definiálásának kérdését bonyolítja az a tény, hogy a PPJNE 1. cikke szerinti önrendelkezési jog befolyásolhatja a 27. cikk értelmezését, ahogyan azt az EJB a *Diergaardt és társai v. Namibia*,¹⁸ illetve a *Mahuika és társai v. Új-Zéland*¹⁹ ügyekben kimondta. A Bizottság kialakult panaszjogi gyakorlatának és 23. számú általános magyarázatának értelmében az 1. cikk alapján nem lehet panaszt benyújtani az egyéni panasz-eljárásról szóló fakultatív jegyzőkönyv keretében, mivel az 1. cikk népeket jogosít, nem pedig egyéneket.²⁰ A Bizottság ezért úgy tartja, hogy nincs hatásköre az önrendelkezési jog megsértésére hivatkozó beadványok elbírálására, és 2000-ig gyakorlatilag megtagadta a PPJNE 1. cikkének értelmezését. A fent említett két ügyben azonban új álláspontra helyezkedett, miszerint figyelembe veheti az 1. cikket a 27. cikk (és 25. és 26. cikkek) értelmezése során, amit a *Gillot v. Franciaország*²¹ ügyben tett meg először, a kisebbségi részvételi jogokkal összefüggésben.²² A Bizottság azonban ekkor sem magyarázta meg a nép, hát még a kisebbség fogalmát, sem e két fogalom egymáshoz való viszonyát.²³ Mindenesetre annak feltárása, hogy az 1. cikk értelmezése milyen hatással lehet a kisebbségek (és a kisebbségi jogok) konceptualizálására, jóval túlmutat e tanulmány keretein, ez további kutatás tárgyát kell hogy képezze.

17 *R. L. et al. (Whispering Pines Band) v. Canada*, Com. No. 358/1989, CCPR/C/43/D/358/1989, Decision of 5 November 1991, para. 2.1.

18 *Diergaardt et al. v. Namibia*, Com. No. 760/1997, CCPR/C/69/D/760/1997, Views of 25 July 2000, para. 10.3.

19 *Mahuika et al. v. New Zealand*, Com. No. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993, Views of 27 October 2000, para. 9.2.

20 Ezért nem tudjuk például, hogy Dél-Tirol német ajkú lakossága „népnek” minősül-e a PPJNE 1. cikke értelmében, mivel a kérelmezőknek nem volt joguk e cikk alapján panaszt benyújtani. *A.B. et al. v. Italy*, Com. No. 413/1990, CCPR/C/40/D/413/1990, Decision of 2 November 1990.

21 *Gillot v. France*, Com. No. 92/2000, CCPR/C/75/D/932/2000, Views of 15 July 2002.

22 Verstichel, Annelies: Recent Developments in the UN Human Rights Committee’s Approach to Minorities, with a Focus on Effective Participation. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005. 12 (1). 25–41, itt: 31.

23 *Gillot v. France*, para 13.16. A népek önrendelkezési jogáról szóló általános magyarázat szintén hallgat a nép fogalmáról: General Comment No. 12: Article 1 (Right to Self-determination), 13 March 1984.

A kisebbség fogalmi elemei

A csoport „létezése”²⁴

A 27. cikkre vonatkozó, gyakran idézett általános magyarázatában az EJB csak közvetve és sommásan foglalkozott konceptuális kérdésekkel. Talán a legfontosabb megállapítása ide kapcsolódóan az volt, hogy „[e]gy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség léte egy adott részes államban nem a részes állam döntésétől függ, hanem objektív kritériumok alapján kell megállapítani”.²⁵ A Bizottság ezt az elvi jellegű kijelentését – miszerint tehát a kisebbségek létezése egy állam területén ténykérdés, és nem lehet politikai vagy jogi megfontolások tárgya – több egyéni panaszeljáráásban és állami jelentéssel kapcsolatban elfogadott véleményében is megismételte.²⁶ Noha a 23. számú általános magyarázat nem ad további útmutatást ezekkel az objektív kritériumokkal kapcsolatban (a 27. cikk szövegében is szereplő közös kultúrán, valláson vagy nyelven túl), hangsúlyozza, hogy az államok nem tagadhatják meg kisebbségeik elismerését pusztán a megkülönböztetésmentesség elvére hivatkozva.²⁷

Az időszakos állami jelentések értékelése során a Bizottság aggodalmának adott hangot azon államok hozzáállása miatt, amelyek nem hajlandók elismerni kisebbségek létezését a területükön,²⁸ amelyek csak bizonyos kisebbségeket ismernek el,²⁹ illetve amelyek túl

24 Az angol szövegben „exist”, a magyar változat szerint „élnek”.

25 General Comment No. 23, para. 5.2. Más kérdés, hogy a források elosztása nagyon is függ az állam jogi elismerésétől, ezért a kisebbségi identitás védelme a gyakorlatban mégis a csoport állam általi hivatalos elismerésén múlik. O’Nions, 2007. *Minority Rights Protection in International Law*, i. m. 195.

26 Lásd pl. *Diergaardt et al. v. Namibia*, Com. No. 760/1997, CCPR/C/69/D/760/1997, 6 September 2000, para. 10.6., ill. uo. Individual Opinion of Elizabeth Evatt and Cecilia Medina Quiroga (concurring); CCPR/C/SMR/CO/2 (San Marino), 2008, para. 16.

27 „Egyes részes államok, amelyek azzal érvelnek, hogy nem tesznek megkülönböztetést etnikai, nyelvi vagy vallási alapon, tévesen állítják, pusztán ezen az alapon, hogy nincsenek kisebbségeik.” General Comment No. 23, para. 4. „[Ö]nmagában az a tény, hogy minden egyénnek egyenlő jogokat biztosítanak és hogy a törvény előtt minden egyén egyenlő, nem zárja ki azt, hogy egy országban ténylegesen létezzenek kisebbségek.” CCPR/C/79/Add80 (Franciaország), 1997, para. 24. Vö. Mrs Rosalyn Higgins különvéleményével a következő ügyben: *T.K. v France*, Com. No. 220/1987, 8 November 1989. Az EJB álláspontjáról a kapcsolódó francia „nyilatkozatról”, amely kizárja a 27. cikk franciaországi alkalmazhatóságát, valamint a breton panaszok érdemi vizsgálatának elutasításáról a 27. cikk tekintetében, lásd Spiliopoulou Ákermark, Athanasia: *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer Law International: London – The Hague – Boston, 1997. 164–169; Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 641–642.

28 A Bizottság például „nem tudott egyetérteni azzal, hogy Franciaország olyan ország, amelyben nincsenek etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek”. CCPR/C/79/Add80 (Franciaország), 1997, para. 24. További példák: A/48/40 (Burundi), 1993, para. 58 és 69; A/48/40 (Egyiptom), 1993, para. 694; A/39/40 (Gambia), 1984, para. 343 és 361; CCPR/CO/69/KWT (Kuvait), 2000, para. 14; A/41/40 (Luxembourg), 1986, para. 76; CCPR/C/SMR/CO/2 (San Marino), 2008, para. 16; CCPR A/53/40 (Szeneál), 1998, para. 66; CCPR/C/79/Add.90 (Uruguay), 1998, para. 12; A/42/40 (Zaire), 1987, para. 289.

29 CCPR/C/79/Add.103 (Ausztria), 1998, para. 14; CCPR/C/79/Add.120 (Mongólia), 2000, para. 17.

szűk kisebbségfogalmat alkalmaznak, így csak nyelvi³⁰ vagy csak nemzeti³¹ kisebbségeiknek biztosítanak jogvédelmet, nem pedig minden etnikai, nyelvi és vallási kisebbségnek. A Bizottság nem hagyta jóvá egyes államok állítását, miszerint a kisebbségek olyan szinten integrálódtak az ország kultúrájába, hogy már nem is tekinthetők kisebbségnek.³² A Bizottság gyakran kifejezetten megnevezett egyes csoportokat, amelyeket saját államaik nem ismernek el kisebbségként, és információkat vagy felvilágosítást kért státuszukról. Példaként említhetők az algériai berberok, a bulgáriai macedónok, a chilei mapuchék, a gaboni bakák, az indiai kaszon kívüliek (ún. „scheduled tribes”), az írországi utazók (Travellers), a koreaiak, kínaiak, ainuk, burakuminok, okinawák és rjúkjúk Japánban, a nagy nemzeti csoportok (portugálok, olaszok, franciák, németek és belgák) Luxemburgban, avagy az olaszországi romák.³³

Az állampolgárság³⁴ irrelevanciája

A 23. számú általános magyarázat abból a kijelentésből kiindulva, hogy „*a védendő személyek azok, akik egy csoporthoz tartoznak, és akiknek közös kultúrájuk, vallásuk és/vagy nyelvük van*”, arra a – sokak által vitatott – következtetésre jutott, miszerint a 27. cikk nem követeli meg, hogy egy kisebbségi csoport tagjai a részes állam polgárai legyenek.³⁵ A Bizottság szerint „*[a 27. cikkben] előirányzott jogok természetére és terjedelmére tekintettel nem releváns annak meghatározása, hogy a »létezik« kifejezés milyen fokú állandóságot feltételez, mivel a 2. cikk (1) bekezdése értelmében az államok kötelesek biztosítani, hogy a PPJNE által védett jogok a joghatóságuk alá tartozó valamennyi személy számára elérhetőek legyenek,*

(csak a kazakokat ismerik el); A/41/40 (Németország/NSZK), 1986, para. 307. (csak a dánokat ismerik el Schleswig-Holstein tartományban); CCPR/C/79/Add.40 (Szlovénia), 1994, para. 12. (Az olaszok és a magyarok kiemelt védelmet élveznek őshonos kisebbségként, a cigányok alacsonyabb fokú védelemben részesülnek, az „új kisebbségek” pedig semmilyenben.)

30 A/49/40 (Olaszország) 1994, para. 281.

31 CCPR/C/79/Add.59 (Észtország), 1995, para. 23; A/50/40 (Oroszország), 1995, para. 384 és 401; A/50/40 (Ukrajna), 1995, para. 322.

32 A/47/40 (Algéria), 1992, para. 276; CCPR/CO/71/DOM (Dominikai Köztársaság), 2001, para. 20. Ennek ellenére az EJB elfogadta Szenegál érvelését, miszerint a „kulturális és társadalmi keveredés” miatt nincsenek kisebbségek az országban. CCPR/C/103/Add.1 (Szenegál), 1996, para. 12.

33 A/47/40 (Algéria), 1992, para. 276 és 298; A/34/40 (Bulgária), 1979, para. 130 és 146; A/34/40 (Chile), 1979, para. 106; CCPR/CO/70/GAB (Gabon), 2000, para. 17; A/39/40 (India), 1984, para. 267; CCPR/C/IRL/CO/3 (Írország), 2008, para. 23; A/37/40 (Japán), 1982, para. 75, 91; CCPR/C/JPN/CO/5 (Japán), 2008, para. 32; CCPR/C/JPN/CO/6 (Japán), 2014, para. 26; A/41/40 (Luxembourg), 1986, para. 76; CCPR/C/ITA/CO/5 (Olaszország), 2006, para. 15(e).

34 Megjegyzendő, hogy az állampolgárság kritériuma dogmatikailag nem a konceptualizációhoz, hanem az operacionalizációhoz tartozik, a szakirodalomban és a definíciós javaslatokban mégis a kisebbség mint csoport meghatározásánál (és nem a kisebbséghez tartozás kérdésénél) szoktak vele foglalkozni, ezért én is itt tárgyalom.

35 General Comment No. 23, para. 5.1.

kivéve azokat a jogokat, amelyek kifejezetten a külföldiekre (13. cikk) vagy az állampolgárookra vonatkoznak (25. cikk).³⁶ Ilyenformán a 27. cikk a nem állampolgárokat is jogosítja, beleértve a migráns munkavállalókat vagy akár a látogatókat is.³⁷ A Bizottság kiterjesztő kisebbség-konceptiója a jelentéstételi eljárásból is kitűnik, hiszen a 27. cikk kapcsán rendszeresen tesz fel kérdéseket a bevándorlókra vonatkozóan.³⁸

Figyelemre méltó, hogy az EJB a 23. számú általános magyarázat megalkotásakor nem hivatkozott az Egyezségokmány előkészítő anyagaira, pedig, amint arra Hannum rámutat, ha valaki megvizsgálja ezeket – ti. a kisebbség szó jelentését a szerződés megalkotásakor –, akkor egészen más következtetésre fog jutni a 27. cikk személyi hatályát illetően.³⁹ Az ENSZ-főtitkár 1955-ben közzétett megjegyzései a két Egyezségokmány tervezetéről teljesen egyértelműen nyilatkoznak arról a korabeli megállapodásról, miszerint a kisebbségi klauzula „csak különálló vagy elkülöníthető, jól meghatározott csoportokra vonatkozzék, amelyek régóta letelepedtek az állam területén”.⁴⁰ A főtitkár szerint egyetértés volt abban is, hogy a kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezéseket „nem szabad úgy alkalmazni, hogy az új kisebbségek létrejöttét ösztönözzé, vagy akadályozza az asszimilációs folyamatot”,⁴¹ ami egyértelműen jelzi, hogy a bevándorlókat nem akarták a rendelkezés hatálya alá vonni. Hannum mellett egy másik neves kommentátor, Pentassuglia is úgy véli, hogy az EJB tag értelemben vett kisebbségkonceptiója nem teljesen meggyőző, és azt nem támasztja alá a részes államok gyakorlata sem, amint az a Bizottságnak benyújtott állami jelentésekből is kiderül.⁴² Hozzátehetjük ehhez Nowak véleményét, aki szerint a Bizottság „szélsőségesen

36 Az emberi jogok állampolgárság szerinti felosztása helyett területi tipológiát javasol Andrassy György: Az emberi jogok területi tagoltsága és új, területi tipológiája. *Acta Humana*, 2021. 9 (3). 7–56.

37 General Comment No. 23, para. 5.1-5.2. Ezt az értelmezést a külföldiek helyzetéről szóló 15. számú általános magyarázat is alátámasztja: „Azokban az esetekben, amikor a külföldiek a 27. cikk szerinti kisebbséget alkotnak, nem tagadható meg tőlük az a jog, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” General Comment No. 15 on the Position of Aliens Under the Covenant, adopted on 11 April 1986, para. 7.

38 Lásd pl. A/38/40 (Ausztrália), 1983, para. 156-157. Vö. Spiliopoulou Åkermark, 1997. Justifications of Minority Protection in International Law, 146.

39 Hannum, Hurst: The Concept and Definition of Minorities. In: Weller, Mark (ed.): *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford University Press: Oxford, 2012. 49–73, itt: 60. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának tervezett (végül a szövegből kimaradt) kisebbségi cikkével kapcsolatos viták ugyancsak sokatmondóak az államok akkori álláspontjáról. Ennek mélyreható feldolgozását (a bevándorlók problematikájára is tekintettel) lásd: Andrassy György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Dialóg Campus: Budapest–Pécs, 2013. 267–283, 288–383.

40 UN General Assembly: UN Doc. A/2929, 1 July 1955, p. 181, para. 184. Idézi Hannum, 2012. The Concept and Definition of Minorities, i. m. 61.

41 UN Doc. A/2929, p. 182, para. 186. Idézi Hannum, 2012. The Concept and Definition of Minorities, i. m. 61.

42 Pentassuglia, 2000. Defining ‘minority’ in international law, i. m. 18–36.; Ugyanő, 2002. Minorities in international law, i. m. 60–61.

liberális értelmezése a 27. cikkben előírt jogok jellegének és terjedelmének meglehetősen megszorító értelmezésén [alapul]. Ha a kisebbségek védelme különjogokat és ennek megfelelő pozitív állami kötelezettségeket von maga után, akkor nehéz lenne azzal érvelni, hogy minden, turista-ként egy országba látogató külföldi jogosult ezekre a jogokra hivatkozni. Másrészt viszont, ha a kisebbségek védelme nem lépi túl az egyenlőséghez és a diszkrimináció tilalmához való általános jogot, [...] felmerül a jogos kérdés a 27. cikk hozzáadott értékével kapcsolatban”.⁴³

A fenti érvek ellenére a Bizottság következetesen tartja magát az álláspontjához, és nemcsak az állampolgárságot követelő államokkal szemben fogalmaz kritikusan, de azokkal szemben is, akik az állampolgársághoz hasonlóan szigorú, az adott ország és a védelemre érdemes csoportok közötti erősebb kapcsolatokat megtestesítő feltételeket szabnak a kisebbségek elismeréséhez. Magyarország például előírja, hogy egy csoport legalább egy évszázada honos legyen a területén ahhoz, hogy nemzeti vagy etnikai kisebbségnek (2012 utáni szóhasználat: nemzetiségnek) minősüljön. A Bizottság javasolta ennek a feltételnek a hatályon kívül helyezését, hogy „*az életvitelükből adódóan a követelményt nem teljesítő nomád és egyéb csoportokat ne zárják ki a teljes jogvédelem alól*”.⁴⁴ Hasonlóképpen, a hagyományos lakóhely megkövetelése egyes régiókban „túláságosan korlátozóan” tűnik a Bizottság számára, amely úgy véli, hogy a 27. cikk azokra is vonatkozik, akik nem egy adott területen vagy régióban koncentrálódnak vagy telepedtek le, beleértve a bevándorlókat és a menekültjogban részesülőket is.⁴⁵

Számszerű kisebbség

Egy évvel a 23. számú általános magyarázat elfogadása előtt az EJB közzétette álláspontját a *Ballantyne, Davidson és McIntyre v. Kanada* ügyben, amely máig az egyetlen olyan egyéni panaszeljáráásban született döntés, amelyben a Bizottság közvetlenül foglalkozott a kisebbség fogalmával. Az ügy panaszosai – angol nyelvű üzlettulajdonosok – sérelmezték a québeci jog azon előírásait, amelyek a francián kívül bármely más nyelv használatát megtiltották a kereskedelmi feliratokon. A beadvány többek között azt a kérdést vetette fel, hogy a kanadai Québec tartományban élő angolok kisebbségnek minősülnek-e a PPJNE 27. cikkének értelmében. Vitatott döntésében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Québec angol nyelvű lakosait nem illetik meg kisebbségi jogok, mivel „*a 27. cikkben említett*

43 Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 647.

44 CCPR/C/HUN/CO/5 (Magyarország), 2010, para. 22. Megjegyzendő, hogy a korábbi kisebbségi törvény és a jelenlegi nemzetiségi törvény is tételesen felsorolja a védett kisebbségeket/nemzetiségeket, ezek között pedig kifejezetten szerepelnek a romák, akikre esetleg a Bizottság életvitellel kapcsolatos megállapítása vonatkozhat.

45 CCPR/C/79/Add.73 (Németország), 1996, para. 13.

*kisebbségek egy [részes] államon belüli, nem pedig valamely tartományon belüli kisebbségek. Egy csoport többséget alkothat egy tartományban, miközben kisebbség marad az államban, és így jogosult a 27. cikk nyújtotta előnyökre. Kanada angolul beszélő polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek.*⁴⁶ Tehát egy kisebbségi csoport tagjainak az állam egész területén kell számszerűleg kevesebben lenniük az állam többi lakosához képest, nem csupán egy tartományon vagy régióon belül. Emiatt – az EJB álláspontja szerint – egy államban többséget alkotó csoport soha nem minősülhet kisebbségnek, ami viszont problematikus a regionális kisebbségek (mint például a québeci angolok), valamint az elnyomott többség (mint például a dél-afrikai feketék) szempontjából.⁴⁷

A Bizottság több tagja elégedetlen volt a Ballantyne-ügy többségi álláspontjával, köztük Bertil Wennergren, aki szerint *„azt a kérdést, hogy mi minősül kisebbségnek egy államban, eseti alapon kell eldönteni, kellő tekintettel az egyes esetek sajátos körülményeire”*.⁴⁸ Egy másik, négy bizottsági tag által szignált különvélemény azért nem értett egyet a többségi döntéssel, mert az szigorúan számszerű alapon értelmezte a kisebbség fogalmát. A különvélemény rámutatott, hogy a kisebbségek nemzetközi védelmének szövevényes története során számos egyéb definíciós kritérium is felmerült, amelyeket az EJB nem vett figyelembe, mint ahogy azt sem, hogy a PPJNE 50., az Egyezségokmány „szövetségi államok részeire” történő alkalmazását előírányozó cikke hatással lehet a 27. cikk értelmezésére. *„A 27. cikkben szereplő kisebbségek jelentésének szűk megközelítése azt eredményezheti, hogy egy részes államnak az Egyezségokmány szerint nem lesz kötelessége biztosítani, hogy egy autonóm tartományban élő kisebbség megkapja a 27. cikk szerinti védelmet, amennyiben nem egyértelmű, hogy a szóban forgó csoport kisebbségben van-e az állam mint egész [területén]”*.⁴⁹

(Objektív) megkülönböztető jegyek

A 27. cikk kimondottan „etnikai, vallási vagy nyelvi” kisebbségekre vonatkozik. Nyugodtan egyetérthetünk Taylорral abban, hogy elégséges, ha a kisebbség csak egy megkülönböztető jellemzővel rendelkezik ezek közül.⁵⁰ Az etnicitás, a vallás és a nyelv mellett

46 *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, Com. Nos. 359/1989 and 385/1989, Views of 31 March 1993, para. 11.2. A Bizottság megerősítette, hogy észrevételei *mutatis mutandis* érvényesek a nagyon hasonló tényállású Singer-ügy érdemére, anélkül azonban, hogy a regionális kisebbségek kérdését vagy a 27. cikkelyt érintette volna. *Singer v. Canada*, Com. No. 455/1991, Views of 26 July 1994, CCPR/C/51/D/455/1991, para. 12.1.

47 Vö. Joseph – Castan, 2013. The International Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 835; Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 644; Spiliopoulou Åkermark, 1997. Justifications of Minority Protectioni. m. 171–172.

48 *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, Individual opinion by Mr. Bertil Wennergren.

49 *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, Individual opinion by Mrs. Elizabeth Evatt, cosigned by Messrs. Nisuke Ando, Marco Tulio Bruni Celli and Vojin Dimitrijevic.

50 Taylor, 2020. A Commentary on the International Covenant, i. m. 795.

megemlíthető a kultúra is, amely ugyancsak szerepel a 27. cikk szövegében, bár nem a kisebbségi csoport minősítőjeként, hanem mint védendő jog. Egyes kommentátorok számára az „etnikai” kifejezés kulturális és történelmi elemeket takar,⁵¹ ezért kéz a kézben jár a kultúrával. Noha az értelmezések megoszlanak az etnikai, nemzeti, sőt faji kisebbségek viszonyát illetően, általában az etnicitást tekintik a legtagabb kategóriának, amely a másik kettőt is lefedi,⁵² ezért tartozhatnak a 27. cikk személyi hatálya alá – legalábbis a Bizottság szerint – az őslakos népek és a bevándorló csoportok is, még akkor is, ha vallásukban vagy nyelvükben nem különböznek a többségtől.

A Bizottság álláspontja szerint a kultúra olyan életmódban is megnyilvánulhat, amely szorosan összefügg a területtel és erőforrásainak felhasználásával, ideértve a hagyományos gazdasági és szociális tevékenységeket, mint amilyen a halászat, a vadászat vagy a törvény által védett rezervátumokban való tartózkodás joga. Ez különösen fontos lehet a kisebbséget alkotó őslakos közösségek tagjai számára.⁵³ Míg azonban a kultúra magában foglalhat gazdasági tevékenységeket is, „a gazdasági tevékenységek önmagukban nem egyenlők a kulturális tevékenységekkel”.⁵⁴ Például a *Diergaardt*-ügyben a Rehoboth Basterek nem tudtak semmilyen kulturális/lelki kötődést kimutatni a legeltetéshez a nyilvánvaló gazdasági célon túlmenően, így az EJB nem találta őket kellőképp „különbözőnek” a 27. cikk felhívásához.⁵⁵ Nagyon fontos, hogy a kultúra nem statikus fogalom, és fejlődhet anélkül, hogy a 27. cikk védelmének elvesztésével járna.⁵⁶ Tehát a 27. cikk nemcsak a kisebbségek hagyományos megélhetési formáit védi, hanem a modern életmódhoz és technológiához adaptált eszközeiket is.⁵⁷

51 Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 649; Taylor, 2020. A Commentary on the International Covenant, i. m. 798.

52 Vö. Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 649.

53 General Comment No. 23 para. 3.2. és 7; *Lovelace v. Canada*, Com. No. 24/1977, Views of 30 July 1981 (rezervátumban élés); *Kitok v. Sweden*, Com. No. 197/1987, CCPR/C/33/D/197/1985, Views of 27 July 1988, para. 9.2 (rénszarvastartás); *Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, Com. No. 167/1984, Views of 26 March 1990, para. 32.2; *I. Länsman v. Finland*, CCPR/C/52/D/511/1992, 26 October 1994, paras. 9.1. and 9.5 (rénszarvastartás); *J. E. Länsman et al. v. Finland*, CCPR/C/58/D/671/1995, 30 October 1996, para. 10.2 (rénszarvastartás); *Mahuika et al. v. New Zealand*, CCPR/C/70/D/547/1993, 27 October 2000, para. 9.3 (halászat); *Diergaardt et al. v. Namibia*, para. 10.6; *Howard v. Canada*, CCPR/C/84/D/879/1999, 26 July 2005 (halászat); *Poma Poma v. Peru*, paras. 7.2–7.3 (lámatenyésztés).

54 Joseph–Castan, 2013. The International Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 849.

55 „Bár a Rehoboth közösség kapcsolata a szóban forgó földekhez mintegy 125 éves múltat tekint vissza, ez nem egy olyan viszony eredménye, amely sajátos kultúrát eredményezett volna. Továbbá, bár a Rehoboth közösség megkülönböztető tulajdonságokkal rendelkezik az önkormányzatiság történelmi formáit illetően, a kérelmezőknek nem sikerült bizonyítaniuk, hogy ezek a tényezők a szarvasmarhatartás módján alapulnának.” *Diergaardt et al. v. Namibia*, para. 10.6. A megkülönböztetőképesség (*distinctiveness*) meghatározásának világosabb magyarázatához lásd Elizabeth Evatt és Cecilia Medina Quiroga párhuzamos véleményét ugyanebben az ügyben.

56 Taylor, 2020. A Commentary on the International Covenant, i. m. 799.

57 Lásd pl. *I. Länsman v. Finland*, para. 9.3; *Mahuika et al. v. New Zealand*, para. 9.4.

A nyelv is egy kisebbségeket megkülönböztető sajátosság lehet, akár a kultúra részeként is. A *Mavlonov és Sa'di v. Üzbegisztán* ügyben például a Bizottság a kisebbségi nyelvű sajtót és oktatást a tádzsik kisebbség kultúrájának alapvető elemeiként azonosította.⁵⁸

A vallás egy másik fontos megkülönböztető tulajdonság bizonyos kisebbségi csoportok számára. Itt különösen érdekessé válik a 27. cikk személyi hatálya, hiszen a minden embert (beleértve a kisebbségekhez tartozókat is) megillető vallásszabadságot a PPJNE 18. cikke is védi. A 27. cikk célja azonban más: „*az érintett kisebbségek kulturális, vallási és társadalmi identitása fennmaradásának és folyamatos fejlődésének biztosítása*”.⁵⁹ Ebben az összefüggésben a Bizottság többek között elfogadta, hogy a kannabisz használata Dél-Afrikában „*a rasztafári vallás kinyilvánításához tartozik*”,⁶⁰ ahogy a halászat a maori vallás (és kultúra) alapvető aspektusa.⁶¹

Szubjektív elemek

Szubjektív elemek (például a Capotorti-féle definícióban szereplő szolidaritás vagy összetartozás-tudat) nem szerepelnek a 27. cikk szövegében, és valószínűleg ez lehet az oka annak, hogy az EJB gyakorlata inkább az objektív tényezőkre fókuszál. Ugyanakkor elvétve megjelenik a csoport önmeghatározására vonatkozó utalás is, amiből kitűnik, hogy a Bizottság ennek is nagy fontosságot tulajdonít. Példának okáért a Dániára vonatkozó, 2008-as véleményében a Bizottság aggodalommal állapította meg, hogy a dán legfelsőbb bíróság „*nem ismerte el a grönlandi thule törzset olyan különálló csoportnak, amely képes volna érvényesíteni hagyományos jogait, annak ellenére, hogy a törzs erről másként vélekedik (despite the tribe's own perception to the contrary)*”.⁶²

58 *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*, CCPR/C/95/D/1334/2004, 19 March 2009, para. 8.7. Általában azonban a Bizottság vonakodik megvizsgálni a 27. cikk szerinti nyelvi sérelmeket, legalábbis ami a panaszeljárást illeti (pl. *Raihman v. Latvia*, CCPR/C/100/D/1621/2007, 28 October 2010, para. 8.3-8.4; *Bulgakov v. Ukraine*, CCPR/C/106/D/1803/2008, 29 October 2012, para. 7.2-7.3.). A jelentéstételi eljárásban viszont bőven szerepelnek nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos észrevételek. Lásd Joseph-Castan, 2013. *The International Covenant on Civil and Political Rights*, i. m. 861-864.; Taylor, 2020. *A Commentary on the International Covenant*, i. m. 802-804.

59 General Comment No. 23, para. 9. Vö. Taylor, 2020. *A Commentary on the International Covenant*, i. m. 804.

60 *Prince v. South Africa*, CCPR/C/91/D/1474/2006, 31 October 2007, para. 7.2.

61 *Mahuika et al. v. New Zealand*, para. 8.2.

62 CCPR/C/DNK/CO/5 (Dánia), 2008, para. 13.

Nem domináns helyzet?

A nem domináns pozíció nemcsak a politikai hatalomból való részesedésre utal, hanem a gazdasági, kulturális és társadalmi státuszra is.⁶³ Az a tény, hogy a kisebbségi csoportok a többségi társadalomhoz képest nem dominánsak, kiszolgáltatottak, marginalizáltak stb., jól látszik a kisebbségekhez tartozó személyekre való számtalan bizottsági utalásból a diszkrimináció, idegengyűlölet, gyűlöletbeszéd, üldöztetés, az egészségügyi, oktatási, foglalkoztatási és jóléti szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés, a teljes politikai részvétel hiánya stb. kontextusában.⁶⁴ (Mindez természetesen gyengíti az Egyezségokmányban foglalt egyéb jogok élvezetét is.) Valójában a 27. cikkben alapuló legtöbb egyéni panasz a 2. és 26. cikkek sérelmét is állítja. Úgy tűnik azonban, hogy a Bizottság nem kezeli a kisebbségek fogalmi elemeként a nem domináns pozíciót, és a 23. számú általános magyarázat sem tartalmaz semmiféle reflexiót a hatalmi viszonyokkal kapcsolatban. Ez érthető abból a szempontból, hogy a 27. cikk szövege sem utal erre, meglepő viszont annak fényében, hogy a legtöbb, eddig született konceptualizációs kísérlet⁶⁵ magában foglalja a dominancia hiányát mint a kisebbség fogalmi elemét.

Hogy a hatalmi tényezőnek a gyakorlatban van jelentősége, az kitűnik a PPJNE előkészítő anyagaiból, ahol több delegáció rámutatott arra, hogy *„a kisebbségek védelme nem jelenti a többségi uralom elvétől való eltérést; voltak olyan régiók, mint például Afrika bizonyos részei, amelyeket kiváltságos kisebbségek uraltak, és a [27.] cikknek nem az volt a célja, hogy megvédje ezt az uralmat”*.⁶⁶

Ki a kisebbségi? – A kisebbségfogalom operacionalizálása

A kisebbséghez tartozás szempontjainak megválaszolásához – a 23. számú általános magyarázat állampolgársággal kapcsolatos, korábban tárgyalt megállapításain túl – ehelyütt az őslakos népeket érintő panaszjogi gyakorlatot mutatom be.⁶⁷ Ennek lényege, hogy a kisebbséghez tartozás egyaránt függ objektív kritériumoktól (nyelv, vallás, etnikai

63 Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 644.

64 Gyakorlatilag az összes, eddigiekben hivatkozott bizottsági anyag megemlíthető itt, de a vonatkozó záró következtetések listáját lásd: Taylor, 2020. A Commentary on the International Covenant, i. m. 790–791.

65 Az 1978-as Capotorti-féle definíció például igen, de a 2023-as de Varennes-féle nem.

66 UN General Assembly: *Draft International Covenants on Human Rights. Report of the Third Committee*. A/5000, 5 December 1961. p. 35, para. 123. Így Dél-Afrika fehér lakossága az apartheid idején elfoglalt domináns helyzete miatt nem részesülhetett a 27. cikk védelmében. Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, i. m. 644.

67 A jelentéstételi eljárás anyagai is hasznos adalékokkal szolgálhatnak; azok elemzése egy közeljövőben kezdődő kutatási projekt részét képezi.

jellemzők, kulturális szokások stb.), valamint az érintett személy szubjektív megítélésétől. A nemzeti jogrendszer általi esetleges (nem) elismerés e tekintetben másodlagos jelentőségű.⁶⁸ Mindez már egy viszonylag korai, 1981-es esetből kiderül (a PPJNE és a panaszeljárásról szóló kiegészítő jegyzőkönyv 1976-ban lépett hatályba): a *Lovelace v. Kanada* ügy panaszo-sa egy maliseet indián származású nő volt, aki a Tobique rezervátumban született és nőtt fel, kapcsolatot tartott a közösségével, és fenn is akarta tartani ezeket a kapcsolatokat. Ezek a tényezők az EJB véleménye szerint azt jelentik, hogy egy személyt „normális esetben az adott kisebbséghez tartozónak kell tekinteni az Egyezségokmány értelmében”.⁶⁹

Az EJB *Lovelace*-ügyben tett ajánlásaira válaszul a kanadai kormány 1985-ben új jog-szabályokat fogadott el. Ennek következtében bizonyos személyek, akiket korábban nemi alapon megfosztottak „indián” státuszuktól, most visszakapták azt, ugyanakkor másokat faji kvóta alapján megfosztottak indián státuszuktól.⁷⁰ A *Suttogó Fenyők törzs* ügyének pa-naszosai a kanadai jogot ellentétesnek tartották a hagyományos shuswap joggal, és főleg azt sérelmezték, hogy az állam gyakorlatilag megfosztja őket attól, hogy meghatározzák közösségük tagságát.⁷¹ A panaszosok a PPJNE 1. cikke szerinti külön népnek tekintették magukat, és hangsúlyozták, hogy a tagság ellenőrzése az őslakos közösségek alapvető jogai közé tartozik. Bár őslakos népnek, és nem etnikai vagy nyelvi kisebbségnek tartották ma-gukat, álláspontjuk szerint a két kategória átfedi egymást, így részükre is biztosítani kell a 27. cikk szerinti kisebbségi jogok gyakorlását.⁷² A Bizottság a panaszt a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerülésének hiánya miatt elfogadhatatlannak nyilvánította.

A Bizottság közvetlenül foglalkozott a kisebbségi hovatartozás kérdésével az 1988-as *Kitok v. Svédország* ügyben. Ivan Kitok, egy számi etnikumú svéd állampolgár azt állítot-ta, hogy formális kizárásával a számi közösségből megfosztották őt a rénszarvastartáshoz való ősi jogától, és ezzel a 27. cikk szerinti azon jogától, hogy kultúráját csoportjának más tagjaival együttesen élvezze. Abban mindkét fél egyetértett, hogy hatékony intézkedésekre van szükség a rénszarvastenyésztés jövőjének és azon személyek megélhetésének a biztosí-tásához, akiknek ez a tevékenység az elsődleges bevételi forrásuk. Svédország úgy döntött, hogy e célokat azáltal biztosítja, hogy a rénszarvastenyésztés jogát a számi falvak (*Sameby*) tagjaira korlátozza.⁷³ A *Sameby*-tagságról viszont maga a számi falu döntött. Az EJB ko-moly kétségeit fejezte ki a számi etnikumú személyek tagságát érintő törvényi korlátozásokkal

68 Nowak, Manfred: The Right of Self-Determination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in light of the case-law of the Human Rights Committee. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1 (1). 7–16, itt: 13–14.

69 *Sandra Lovelace v. Canada*, Com. No. 24/1977, Views of 30 July 1981, para. 14.

70 *Whispering Pines Band v. Canada*, para. 2.2.

71 Uo. para. 3.3–3.6.

72 Uo. para. 3.7–3.8.

73 *Kitok v. Sweden*, para. 9.3–9.5.

kapcsolatban, különösen amiatt, hogy ezek figyelmen kívül hagyták az objektív etnikai kritériumokat: „a törvény bizonyos ismérveket ír elő az etnikai kisebbség életében való részvételhez, amelynek folytán [előfordulhat, hogy] egy számi etnikumú személyt a törvény értelmében nem tekintenek száminak... [A]z objektív etnikai kritériumok figyelmen kívül hagyása a kisebbségi tagság megállapításánál, valamint a vonatkozó szabályok Kitok úrra alkalmazása aránytalan lehetett a törvény által kitűzött legitim célokhoz képest.”⁷⁴ Mégis, az eset összes körülményét mérlegelve a Bizottság nem állapította meg a 27. cikk sérelmét, mivel úgy találta, hogy a kisebbséghez tartozó egyes személyek jogainak korlátozását észszerű és objektív indokok támasztották alá, és a korlátozás szükséges a kisebbség mint egész életképességének és jólétének fenntartásához.

A Bizottság frissebb ítélkezési gyakorlata megerősíteni látszik a korábbi ügyek *ratio decidendi*-jét a kisebbséghez tartozás objektív és szubjektív kritériumainak fontosságáról. 2018 novemberében az EJB két Finnország elleni ügyben hozott döntést. A vita tárgyát mindkét esetben a számik azon joga képezte, hogy saját szokásaiknak, hagyományaiknak és eljárásaiknak megfelelően határozzák meg intézményeik tagságát. A Bizottság mind a *Sanila-Aikio*-, mind a *Käkkäläjärv*i-ügyben úgy ítélte meg, hogy a finn legfelsőbb közigazgatási bíróság értelmezése arra vonatkozóan, hogy ki lehet a számi parlament választói névjegyzékének tagja, sérti a PPJNE 25. cikkét önmagában és a 27. cikkel összefüggésben is, valamint az 1. cikk fényében.⁷⁵

A Bizottság mindkét esetben korábbi joggyakorlatára épített. Emlékeztetett például a *Lovelace v. Kanada*-ügyben elvi éllel tett megállapítására, miszerint „*egyes esetekben meg kell határozni egy őslakos néphez tartozó személyek kategóriáját a kisebbség egészének életképessége és jóléte védelme érdekében*”. Hivatkozott a *Kitok v. Svédország*-ügyre is, hogy ti. „*a kisebbség egyes tagjai jogainak korlátozását észszerű és objektív indokokkal kell igazolni, és [a korlátozásnak] szükségesnek kell lennie a kisebbség mint egész életképességének és jólétének fenntartásához*”.⁷⁶ Ezen túlmenően az EJB kifejezetten hivatkozott az önmeghatározás (szelfidentifikáció) kritériumára egy személy őslakosként való „minősítése” során (összhangban a Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság ajánlásaival),⁷⁷ valamint az őslakos népek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozat több cikkére is, amelyek lényegében önrendelkezést biztosítanak az őslakos közösségek számára tagsági kérdésekben.⁷⁸ Amint

74 Uo. para. 9.6–9.7.

75 *Sanila-Aikio v. Finland*, Com. No. 2668/2015, CCPR/C/124/D/2668/2015, Views of 1 November 2018; *Käkkäläjärv et al. v. Finland*, Com. No. 2950/2017, CCPR/C/124/D/2950/2017, Views of 2 November 2018.

76 *Sanila-Aikio v. Finland*, para. 6.5.; *Käkkäläjärv et al. v. Finland*, para. 9.5.

77 *Sanila-Aikio v. Finland*, para. 6.3.; *Käkkäläjärv et al. v. Finland*, para. 9.3.

78 *Sanila-Aikio v. Finland*, para. 6.6.; *Käkkäläjärv et al. v. Finland*, para. 9.6. A Nyilatkozat 33. cikkének értelmében az őslakos népeknek joguk van arra, hogy a szokásaiknak és hagyományaiknak megfelelően

azt Pentassuglia találóan megfogalmazta, ezek az esetek jól *„rávilágítanak a csoportos döntéshozatal szubjektív önmeghatározási standardja és a folyamatot alátámasztó objektív kritériumok szükségessége közötti kapcsolatra”*.⁷⁹

Záró következtetések

Jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy iránymutatást adjon a kisebbségek konceptualizálásának és operacionalizálásának nemzetközi jogi útvesztőjében, egészen pontosan az Emberi Jogi Bizottság vonatkozó gyakorlatában. A PPJNE 27. cikkének értelmezéséről kiadott általános magyarázat, valamint a jelentéstételi és a panasz eljárás keretében született releváns bizottsági vélemények és döntések áttekintése alapján nyilvánvaló, hogy a Bizottság a „kisebbség” fogalmát az eredeti (az államok által az Egyezségokmány elfogadásakor tulajdonított és túlnyomórészt ma is vallott) jelentéséhez képest sokkal kiterjesztőbben értelmezi. Nemcsak állampolgárok vagy az adott állammal szoros (történelmi jellegű és/vagy adott területhez kötődő) kapcsolatot felmutató csoportok, de bevándorlók, menekültek és egyszerű turisták is élhetnek a 27. cikk szerinti kisebbségi jogokkal, amennyiben a többségtől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek mentén különböznek. Markáns álláspontot fejtett ki a Bizottság a számbeliség kérdésében is: adott csoportnak az állam teljes területe vonatkozásában kell a többségnél számszerűen kevesebb főt számlálnia ahhoz, hogy kisebbségnek minősülhessen, a 27. cikk védelmét tehát nem igényelhetik a regionális kisebbségi csoportok. A Bizottság szubjektív fogalmi elemre érintőlegesen, hatalmi tényezőre pedig csak indirekt módon tért ki.

A Bizottság szerint az őslakos népek is a 27. cikk hatálya alá tartozhatnak. Ez olyannyira igaz, hogy a legtöbb panaszt az ilyen csoportokhoz tartozó személyek nyújtják be, és a tapasztalatok szerint az ő kérelmeiket nagyobb eséllyel bírálja el kedvezően a Bizottság, mint a nemzeti-etnikai kisebbségektől érkezőket. Tény, hogy az őslakos népek védelmére vonatkozó nemzetközi jog (a PPJNE-n kívül) általában véve erősebb sztenderdeket fogalmaz meg, mint a nemzeti kisebbségekre vonatkozó, és ezeket a fejleményeket az EJB is

határozzák meg saját identitásukat vagy tagságukat, valamint hogy saját eljárásaiknak megfelelően határozzák meg intézményeik struktúráit és válasszák ki azok tagságát. A 9. cikk előírja, hogy az őslakos népeknek és egyéneknek joguk van egy őslakos közösséghez vagy nemzethez tartozni, az érintett közösség vagy nemzet hagyományaival és szokásaival összhangban, és hogy e jog gyakorlásából semmilyen megkülönböztetés nem származhat. Végül, a 8. cikk (1) bekezdése szerint az őslakos népeknek és egyéneknek joguk van ahhoz, hogy ne legyenek kitéve kultúrájuk erőszakos asszimilációjának vagy elpusztításának.

79 Pentassuglia, Gaetano: Conceptualizing National Identity in Self-Determination Practice. A Cross-Cutting International Law Analysis. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2023. 11. 238–270, itt: 254.

figyelembe veszi. Beemeli továbbá a népek önrendelkezési jogára vonatkozó 1. cikket a 27. cikk értelmezési keretébe, ami több esetben – ugyancsak őslakos panaszosoknál – a belső önrendelkezés (autonómia) jogának kifejezett kimondását vonta maga után. Mindez hatalmas előrelépésnek tekinthető a 27. cikk tartalmának kezdeti visszafogott – egyes vélemények szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmán alig túlmutató – értelmezéséhez képest. Ugyanakkor a bizottsági joggyakorlat nem különíti el akkurátusan az őslakos népeket vs. „sima” kisebbségeket érintő helyzeteket, jogokat és követeléseket, amiből optimista értelmezéssel arra is következtethetünk, hogy a nem őslakosnak minősülő kisebbségek is eséllyel pályázhatnak a magasabb szintű jogvédelemre. Mindezt a bizottsági gyakorlat még nem támasztotta alá, a legfrissebb döntések mindenesetre biztatóak. A realitás talaján maradvá, legalábbis e sorok írásakor azonban esélytelennek tűnik, hogy az államok a kisebbségi autonómiára vonatkozó nemzetközi kötelezettséget vállaljanak magukra.

Ami az EJB gyakorlatából a kisebbségek operacionalizálására általában érvényesnek tekinthető és az államok számára is elfogadhatónak tűnik, az annak felismerése, hogy a kisebbségi hovatartozást valamilyen módon szabályozni kell, mégpedig éppen a kisebbségi csoport mint egész jólétének védelme érdekében, tehát hogy csak azok a személyek élhessenek a kisebbségi jogokkal, akik valóban az adott kisebbséghez tartoznak.⁸⁰ Ily módon az EJB két különböző értelmezési megközelítést próbál összeegyeztetni: az egyik az egyéni emberi jogokat, a másik pedig a kisebbségi csoport érdekeit támogatja,⁸¹ igaz, a kettő közötti egyensúly megteremtéséhez szükséges pontos szempontrendszert a Bizottság még nem vázolta fel. Magának a kisebbséghez tartozásnak a meghatározásánál a Bizottság egy vegyes vagy hibrid operacionalizálási stratégiát használ, amelyben a szubjektív elemek (önazonosítás, szolidaritás) és az objektív kritériumok (nyelv, vallás, etnikai hovatartozás, kultúra, hagyományos életvitel stb.) egyaránt érvényesülnek, és egyikük sem lehet önmagában döntő a kisebbségi tagság megállapításában.

80 Ez az utolsó fordulat visszacsatol a tanulmány elején már említett etnobiznisz jelenségére, amelyet ugyan a Bizottság *expressis verbis* nem említett, de gyakorlatából – kiváltképp a 2018-as számai panaszok kapcsán hozott döntésekből – indirekt módon kibontható.

81 Magallanes, C. J. Iorns: Views Adopted by the Committee Under Article 5(4) of the Optional Protocol, Concerning Sanila-Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015, and Klemetti Käkkäläjärvä et al., Communication No. 2950/2017 (H. R. Comm'n). *International Legal Materials*, 2020. 59 (2). 302–332, itt: 304.

Irodalomjegyzék

- Andrássy György: *Nyelvszabadság. Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Dialóg Campus: Budapest–Pécs, 2013.
- Andrássy György: A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft, Wolters Kluwer: Budapest, 2019. 17–30.
- Andrássy György: Az emberi jogok területi tagoltsága és új, területi tipológiája. *Acta Humana*, 2021. 9 (3). 7–56.
- De Villiers, Bertus: The elephant in the room – resolving disputes about membership of a minority of indigenous community. In: De Villiers, Bertus – Marko, Joseph – Palermo, Francesco – Constantin, Sergiu (eds.): *Litigating the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Domestic and International Courts*. Brill: Leiden–Boston, 2021. 52–80.
- Hannum, Hurst: The Concept and Definition of Minorities. In: Weller, Mark (ed.): *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford University Press: Oxford, 2012. 49–73.
- Jackson-Preece, Jennifer: Beyond the (Non) Definition of Minority. *ECMI Brief*, 2014. 30. Letöltés helye: <https://www.files.ethz.ch/isn/177881/issue%20brief%20nr.30.pdf>; letöltés ideje: 2024. 07. 24.
- Joseph, Sarah – Castan, Melissa: *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary. Third Edition*. Oxford University Press: Oxford, 2013.
- Korhecz Tamás: Parliamentary representation of national minorities in Serbia and Hungary: Mechanism for effective participation of minorities, or tool for political manipulation? *Pravni Zapisi*, 2022. 13 (2). 536–559.
- Latorcai Csaba: A nemzetiséghez tartozók önkormányzáshoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktójás” jelenség. *Kisebbségkutatás*, 2014. 23 (1). 30–51.
- Magallanes, CJ Iorns: Views Adopted by the Committee Under Article 5(4) of the Optional Protocol, Concerning Sanila-Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015, and Klemetti Käkkäläjärvi et al., Communication No. 2950/2017 (H.R. Comm’n). *International Legal Materials*, 2020. 59 (2). 302–332. DOI: <https://doi.org/10.1017/ilm.2020.19>

Nagy Noémi: *Szemérmes alkotmánybíráskodás – A nemzetiségek védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. L'Harmattan: Budapest, 2022.

Nagy Noémi – Tóth Norbert: *Conceptualization of minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights – Divergent interpretations by State Parties v. the UN Human Rights Committee*. L'Harmattan: Budapest, megjelenés előtt.

Nagy Noémi – Vizi Balázs: Conceptualisation and operationalisation of minorities in international law: Past experiences and new avenues. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00546>

Nowak, Manfred: The Right of Self-Determination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in light of the case-law of the Human Rights Committee. *International Journal on Group Rights*, 1993. 1 (1). 7–16.

Nowak, Manfred: *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd Revised Edition*. N. P. Engel Publisher: Kehl, 2005.

O'Nions, Helen: *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*. Routledge: London, 2007.

Packer, John: Problems in Defining Minorities. In: Fottrell, Deirdre – Bowring, Bill (eds.): *Minority and Group Rights in the New Millennium*. KluwerLaw International: The Hague, 1999. 223–273.

Pap András László: Conceptualizing and Operationalizing Identity, Race, Ethnicity, and Nationality by Law: An Introduction. *Nationalities Papers*, 2021. 49 (2). 213–220.

Pentassuglia, Gaetano: *Defining 'minority' in international law: a critical appraisal*. Lapland's University Press, 2000.

Pentassuglia, Gaetano: *Minorities in international law – An introductory study*. Council of Europe Publishing, 2002.

Pentassuglia, Gaetano: Conceptualizing National Identity in Self-Determination Practice. A Cross-Cutting International Law Analysis. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2023. 11. 238–270.

Ramaga, Philip Vuciri: The Bases of Minority Identity. *Human Rights Quarterly*, 1992. 14 (3). 409–428.

Spiliopoulou Åkermark, Athanasia: *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer Law International: London – The Hague – Boston, 1997.

Taylor, Paul M.: *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*. Cambridge University Press: Cambridge, 2020.

Tóth Norbert: A „nemzeti kisebbség” fogalmi elemei a nemzetközi szokásjogban: a szokásjogi norma azonosításának lehetősége. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Publikon Kiadó: Pécs, 2018. 189–204.

Verstichel, Annelies: Recent Developments in the UN Human Rights Committee’s Approach to Minorities, with a Focus on Effective Participation. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005. 12 (1). 25–41.

Vizi Balázs: A kisebbségek fogalma a nemzetközi jogban. In: Gömbös Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság: Budapest, 2016. 9–20.