

Felföldi Enikő

A kisebbségi jogok, a kisebbségek kulturális identitása és a kulturális jogok a nemzetközi jogban

Minority Rights, Cultural Identity of Minorities, and Cultural Rights in International Law

The recognition of the collective – therefore, cultural – right of minorities has not taken place in international law as yet, and the demand for this is expressed on a level of political declarations. In the regulatory framework, the principle of positive discrimination is one that is capable of reconciling the individual and collective sides of human rights, that is, the principle of equality with the right to being different.

A 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról (státustörvény, kedvezménytörvény) már a preambulumban több elerendő cél között kiemelt helyen szól a határon túli magyarság identitástudatának fontosságáról,¹ amely célkitűzést – figyelemmel a törvény rendelkezéseire – többek között és elsődleges módon a kultúra és az oktatás támogatásán keresztül kívánja elérni. Mindazonáltal ezek azok a területek, ahol a nemzetközi jog is a két- és többoldalú egyezmények hálózatán keresztül explicite és hallgatólagosan is lehetőséget ad a kisebbség anyanemzete számára jogi, pénzügyi intézkedések megtételére. A kedvezménytörvény nemzetközi jogi szempontoknak való megfelelése vizsgálata során az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért/Velencei Bizottsága² is alapelveként kimondta, a kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország biztosíthat kedvezményes bánásmódot azzal a megszorítással, hogy az annyiban a jognak megfelelő, „amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitím célját követi és e célhoz mérten arányos.”

Keveset tudunk arról, hogy mit jelent a gyakorlatban a kisebbségek vonatkozásában az „identitástudat” kifejezés, és az hogyan jelenik meg a nemzetközi jog szintjén. A kedvezménytörvény az oktatás, a tudomány és a kultúra szférájában kívánja főszabály szerint erősíteni a határon túli magyarok kötődését az anyanemzethez, hivatkozva szövegezésében a már létező nemzetközi egyezmények figyelembevételére és alkalmazására, de mivel az érintetti kör kisebbségnek minősül, nem hagyható figyelmen kívül az erre irányuló közvetett és közvetlen joganyag sem.

¹ „Az Országgyűlés –... a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata biztosítása végett, – a Magyar Állandó Értekezlet – mint a szomszédos államokban élő magyar közösségek nemzeti önazonosságtudatának megőrzése és erősítése érdekében működő egyeztető testület – kezdeményezésére és javaslatai alapján... a következő törvényt alkotja...”

² A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról (Strasbourg, 2001. október 22.) – lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html); magyarul: <http://www.htmh.hu/velence/htm>

Az identitáshoz való jog

„Az *identitáshoz való jog* az egyéni szabadságot előtérbe helyező etnikai elvű csoportautonómia központi kategóriája. Ugyanakkor egyetemes emberi jog is, melynek alanyai egyének és csoportok vagy közösségek egyaránt lehetnek. Az identitáshoz való jogot rendszerint úgy lehet felfogni, mint folyamatosan gyakorolható szabadságjogot. Az identitás ápolása, fejlesztése és megőrzése lényegében a kultúra által történik”.³ A kollektív-, csoport- identitás a többnemzetiségű államokban leggyakrabban a többség-kisebbség viszonyának jelentését kapja, illetve a csoportos kulturális jogok etnikai, kisebbségi jogokká válnak. Egy kulturális közösséghez való tartozás, illetve e tartozás vállalása egyszerre egyéni kulturális és politikai jog.⁴

Az UNESCO kulturális jogokról szóló nyilatkozat-tervezete⁵ a *kulturális identitást* úgy határozza meg, mint azon tényezők összességét, amelyek alapján egy személy vagy csoport önrendelkezik, megnyilvánul és felismerhetővé válik; magában foglalja az egyén szabadságát és méltóságát, s ugyanakkor a különféle egyéni és általános, történelmi és jövő felé forduló kulturális folyamatokba való beépülést is. A kulturális identitás megválasztása magában foglalja a közösségidentitás választásának a szabadságát is; így a közösség csoportos kulturális jogaiban való részvétel is az egyén individuális emberi joga.

A mindennapokban a kulturális közösség meghatározása gyakran összemosódik az etnikai közösséggel – holott szociológiai és kultúrtörténeti értelemben sokkal szélesebb kategóriáról van szó – és ezzel elkerülhetetlenül és hangsúlyozottan politikai térre kerül át a kultúra és főként a kulturális jogok kérdése. Eltűnik minden különbség a kulturális és politikai jogok között oly módon, hogy az előbbieket beleolvadnak az utóbbiakba. Ez a többnemzetiségű államokban éleződik ki különösen, ahol feltételezik vagy éppen hangsúlyozzák a többség és a kisebbség létezését, és ilyenkor a *csoportos kulturális jogok nemzeti kisebbségi jogokká válnak*. Ugyanez zajlik le akkor is, ha a kulturális közösséget azonosítják a vallási közösséggel. Ekkor felborul az emberi jogoknak mint egyéni jellegzetességeknek és a kollektív jogoknak a védelmét szolgáló általános rendszer, és megnyílik az út a konfliktusok előtt. A kollektív kulturális jogok kifejezése ekkor változik át a többség és kisebbség viszonyává, és önmagában is az érdekek ütközésének lapangó és lehetséges forrását képezi. Az állam megvédi a többségi nemzetként értelmezett többség érdekeit. A kisebbség érdeke nehezebben és kevésbé jut kifejeződésre, ami a veszélyeztetettség érzetét váltja ki; a kulturális identitás ekkor már csak ürügy, s a politikai identitás funkcióját veszi át.⁶

Hogy milyen veszélyeket rejt ez magában? Erre példát a II. világháború szolgáltatott, és ami ellen a nemzetközi közösség már 1948-ban igyekezett lépéseket tenni. A Nemzet-

³ Kartag-Ódri Ágnes: A csoportidentitás és a kisebbségi kulturális jogok; *Regio*, 1998/1, 151.

⁴ Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*; Osiris–Századvég Kiadó, Budapest, 1995, 217.

⁵ Meyer-Bisch, P.: Les droit culturels: une catégorie sous-développée des droit de l’homme, Cahiers du centre interdisciplinaire d’éthique et des droits de l’homme; Université de Fribourg, 1991, illetve Avant-projet de Declaration sur les droit culturels az UNESCO weboldalán

⁶ Bíró Gáspár: Minority Rights in Eastern and Central Europe and the Role of the International Institutions – in: *Searching for Moorings East Central Europe in the International System*, Szerk.: J. Laurenti, New York, UN Association of the U.S.A., 1994, 97.

közi Egyezmény a Népiirtás Büntetékének Megelőzésére és Büntetésére címet viselő ENSZ-dokumentum előmunkálatai során a *nyelvi és kulturális népiirtást* együtt tárgyalták a fizikai népiirtással, és az emberiség elleni súlyos büntetnek tekintették. Az Egyezmény elfogadásakor a nyelvi és kulturális népiirtásra vonatkozó 3. cikkelyt azonban a nagyhatalmak közül néhány nemzetállam leszavazta, így az nem került be az Egyezmény végző szövegébe.⁷ A szakértői bizottság szövegtervezete⁸ alapján a kulturális népiirtás az alábbiakban foglalható össze: „a kulturális népiirtás bármely olyan szándékos cselekmény, amelyet nemzeti, faji vagy vallási csoport nyelvének, vallásának, kultúrájának megsemmisítése szándékával a csoport tagjainak nemzeti vagy faji eredete vagy vallásos hite okából követnek el. Az ilyen cselekmény megvalósulhat a csoport nyelve használatának megtiltásával a mindennapi életben, az iskolában, a nyomtatásban és a közzététel más formáiban; megvalósulhat a csoport könyvtárainak, múzeumainak, iskoláinak, történelmi emlékeinek, istentiszteleti helyeinek és más kulturális intézményeinek vagy tárgyainak elpusztításával vagy használatuk megakadályozásával.”⁹

A nyelvi népiirtás történhet aktív módon a nyelv meggyilkolása révén beszélőnek meggyilkolása nélkül (szemben a fizikai jellegű népiirtással) vagy passzív módon a nyelv kihalni hagyásával. Cobarrubias¹⁰ szerint az állam a kisebbségi nyelvekkel szemben a következő stratégiákat alkalmazhatja: 1. kísérlet a nyelv meggyilkolására; 2. a nyelv kihalni hagyása; 3. együttélés – támogatás nélkül; 4. meghatározott nyelvi funkciók részleges támogatása; 5. a kisebbségi nyelv hivatalos nyelvként való elfogadása. A támogatás nélküli együttélés is többnyire már a kisebbségi nyelvek kihalásához vezet.

A kisebbségi nyelv használata betiltható nyíltan és direkt módon törvények és bebörtönzések útján, mint ahogy az ma Törökországban a kurdok esetében történik. De ide vezet a burkolt, indirekt jellegű tiltás is ideológiai, szervezeti módszerekkel, ahogyan ez a legtöbb európai és észak-amerikai ország oktatási rendszerében megjelenik.¹¹ A nyelvek eltüntetésének burkolt módja, amikor látszat szerint az állam biztosítja a kisebbség számára az emberi jogokat, kivéve azokat, amelyek a kisebbségnek mint külön csoportnak a reprodukálásában a legfontosabbak, nevezetesen a nyelvi és kulturális emberi jogokat, abban bízva, hogy mindez a kisebbségek asszimilációját eredményezi. A legtöbb nyugati országban ez a legkedveltebb stratégia, ami megnyilvánul abban is, hogy a nemzetközi és európai egyez-

⁷ Ezen meghatározás nemzetközi dokumentumból történő kihagyása mindössze azt jelenti, hogy természetes személy nem követhet el az 1948. évi egyezmény értelmében kulturális genocídiumot, ami nem zárja ki annak megállapíthatóságát a nemzetközi jog általánosan elismert elvei alapján, illetve semmiképpen sem érinti az államok nemzetközi felelősségét. – Bruhács János: A kisebbség védelme az ENSZ rendszerében, *Acta Humana*, 1993. No. 12–13., 72.

⁸ UN doc. E/447

⁹ Gehér József: A kulturális népiirtás fogalma és tilalmának jogi lehetőségei, *Regio* 1991/3, 199.

¹⁰ Cobarrubias, Juan: Ethnical issues in status planning – in: *Progress in language planning*. International perspectives, Szerk.: Cobarrubias-Fishman, Berlin, Mouton, 1983, 41–85.

¹¹ Ebben a helyzetben van a legtöbb bevándorló és menekült kisebbség a világ bármely országában, akik nyelvének oktatása gyakorlatilag nincs biztosítva, illetve a mindennapokban sem használhatják a közéletben anyanyelvüket; ily módon az ENSZ definíciója értelmében megvalósul még a legfejlettebb demokráciák esetében is állami oldalról a nyelvi népiirtás. – Tove Skutnabb-Kangas: Oktatásügy és nyelv; *Regio*, 1998/3., 8.

ményekben szembeszegülnek a kötelező érvényű, támogatásorientált nyelvi jogok elfogadásával, különösen az oktatás területén. Az ellenkező stratégiát, nevezetesen bizonyos nyelvi és kulturális jogok biztosítását, de számos gazdasági és politikai jog megtagadását alkalmazta a legtöbb kommunista ország Európa keleti felén. Abban bíztak, hogy ez a nyelvek és kultúrák önkéntes egybeolvadásához vezet, amelynek során a kisebbségek elitje, majd a teljes közösség beleolvad a többségi nemzetbe, már csak abból a célból is, hogy ezzel több politikai hatalomhoz és anyagi forráshoz jussanak. Mindkét módszer alkalmazása arra irányult, hogy a lehetséges nemzetalakító etnikumok száma csökkenjen.¹²

A demokratikus és pluralista társadalmakban az etnikai, vallási, politikai és minden más kisebbségnek nemcsak saját identitása kifejezéséhez van joga, hanem a pozitív megkülönböztetésük is jelen van a többség-kisebbség viszonyában. A csoportos identitások megvalósulási szintje több tényezőtől függ, helyzetüket többek között nehezítheti a tolerancia alacsony szintje, a kompromisszumhoz szükséges közeledés leszűkítése (az egyik fél minimális követeléseit a másik fél maximális engedménynek tekinti), a csoportidentitások összeütközései kiegészülhetnek a nemzetek közötti szembenállással stb. Konkrét körülmények között a csoportnak mint a kulturális identitás hordozójának a kérdését szükségszerűen elvont fogalomná kell tenni, el kell különíteni, elkerülve ezáltal a vitát arról, hogy a kulturális jogok miként válhatnak etnikai politikává.

Ha valamely közösség estében létezik a kulturális intézmények önálló, saját rendszere, ebből következően létezik ezen rendszer autonóm igazgatásához való jog is. A kollektív szolidaritás belső normái azonban nem tartoznak sem a politika, sem a jog területére. Ha elfogadjuk, hogy a kulturális identitás kiválasztásának szabadsága a csoportidentitás mint kulturális közösség kiválasztásának a szabadságát is jelenti, illetve a kulturális kollektív jogokban való részvétel vagy az attól való tartózkodás az egyén emberi joga, akkor a többségi vagy kisebbségi kulturális identitás elfogadása nem automatikus, hanem az egyén feltételes választása, hogy részt vesz-e egy adott kultúrában.

A kultúra fogalmának meghatározása több szempontból, több tudományág oldaláról megközelítve lehetséges, és napjainkra több száz definíciója létezik már. A jog szempontjából a már említett UNESCO kulturális jogokról szóló nyilatkozata tervjavaslatának első cikkelye szerint a kultúra fogalmi elemei azok az értékek, vallások, nyelvek, tudományok és művészetek, hagyományok, intézmények és életmód – valamennyi tényezőbe beleértve egyaránt az anyagi és szellemi alkotásokat –, amelyekkel egy személy vagy csoport kifejezésre juttatja magát, megvalósul, és fejlődik. A hetvenes évek óta¹³ beletartozik a kultúra fogalmába a tömegtájékoztatás minden formája (az újságoktól a divatig és az életmódkultúráig), a „tájékoztatási kultúra” is, mégpedig azzal a céllal, hogy mindenki számára biztosítva legyen a saját választás lehetősége a szabadság és az emberi jogok tiszteletben tartása jegyében.¹⁴

¹² A burkolt nyelvi elnyomást alkalmazó országokban a kisebbségi nyelveknek kettő-négy generáción belül kevesebb beszélője marad, mint a nyíltan nyelvgyilkos országokban: a kurdok még kurdul beszélnek, és ellenállnak a nyelvi elnyomásnak, míg az egykor spanyol anyanyelvűek az USA-ban, illetve a finn és a számi nyelv beszélői Svédországban már jelentősen asszimilálódtak; gyakran nehezebb a burkolt erőszak ellen harcolni. – Tove Skutnabb-Kangas, supra 11. lábjegyzet, 10.

¹³ Európa Tanács 1972. április 11-én elfogadott dokumentuma: Déclaration finale d'Arc-et-Senans sur la Prospective du développement culturel.

¹⁴ Az ET keretében a Kulturális ügyekért felelős miniszterek 4. Konferenciáján Berlinben (1984) elfogadott dokumentum Déclaration européenne sur les objectifs culturels.

A kultúra fogalmának összetett jellegéből ered, hogy elvileg *a közvetlen kulturális jogokat* is többféleképpen lehet meghatározni, ún.: a) politikai, gazdasági, szociális vagy a legszűkebb értelemben vett kulturális; b) egyéni és csoportos; c) kisebbségi és többségi, d) nemzetközi, illetve belső joggal vagy pedig egyidejűleg, mindkettő által védett jogok gyanánt. Tartalmukat e jogok pedig a definícióban szereplő egyes tényezőkhöz – úgymint a jog tárgya (értékek, életmód...), alanya (egyén, csoport...) és célja (megvalósulás, fejlődés...) – való viszonyuk meghatározásával nyerik el.¹⁵

Az általános/közvetlen kulturális jogok adott definícióhoz kötődnek, és nem jelentenek mást, mint az embernek a jogát a saját kultúra kifejezéséhez, amelyet egyéni kulturális érdekként vagy azonos kulturális értékeket tiszteletben tartók meghatározott csoporthoz való tartozásaként jelenít meg. E jogok ily módon az alábbiak szerint osztályozhatók:

1. jog a kulturális életben való részvételhez, beleértve a kultúrához csatlakozás joga; a választás joga egy vagy több kultúrához tartozást illetően; a választott kultúrák kifejezésének joga; a kulturális eredményekben való részvétel joga; a nemzetközi kulturális együttműködéshez való jog, az információk eléréséhez való jog; a kulturális demokrácia kinyilvánításának joga,
2. az alkotáshoz és a művészi önkifejezéshez való jog, beleértve a szellemi tulajdonhoz való jogot;
3. a tudományos kutatás szabadságához és az eredményekhez való hozzáférés és azok alkalmazásának joga, különös figyelemmel a gazdasági és etnikai összefüggésekre.¹⁶

A közvetett kulturális jogok is a kultúrához való jogból erednek, és a következők tartoznak ide:¹⁷ az egyén joga arra, hogy a közösséghez vagy identitáshoz való tartozást válassza, illetve visszautasítsa; az egy vagy több identitáshoz tartozás joga, valamint a több értékrendszerhez való jog; az összes kultúra joga arra, hogy tiszteletben tartsák; a dinamikus identitáshoz, illetve annak elutasításához való jog; az egyetemességhez való jog; jog a kulturális „etnocidium” elleni védelemhez, ami magában foglalja az életfeltételek és a környezet védelmét, valamint a kisebbségek pozitív megkülönböztetéséhez való jogot is.

A kulturális jogok helyének megállapítása az emberi jogok általános rendszerében

A kulturális jogok a nemzetközileg elismert emberi jogok körébe tartoznak, az ún. második generációba a gazdasági és szociális jogokkal együtt.¹⁸ Az ide tartozó jogoknak bizonyos specifikus jellemzői vannak mind az első (például az élethez, a személyi szabadsághoz való jog, véleménynyilvánítás szabadsága stb.), mind a harmadik generációjú embe-

¹⁵ Kartag-Ódri, supra 3. lábjegyzet, 157.

¹⁶ Ez voltaképpen a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi egyezmény klasszikus megadésának változata.

¹⁷ Európa Tanácsi Nyilatkozat a multikulturális társadalomról és az európai kulturális identitásról, Palermo, 1990

¹⁸ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – 1976, évi 9. tvr; illetve The Limburg principles on the implementation of the international covenant on the economic, social and cultural rights, in: Human Rights Quarterly, Vol. 9. No. 2. 122–136. – tudományos értelmezési elvek a jogok egységes alkalmazására vonatkozó-

ri jogokhoz¹⁹ viszonyítva. Így ezen jogok jellegzetessége – összehasonlítva a hagyományos és alapvető emberi jogokkal, hogy

- a magától értetődő állami tartózkodás, beavatkozás mellett – ami az elsődleges jogok körében kizárólagos jellegű – e jogok érvényesülése megköveteli az *állam beavatkozását, tevékeny magatartását* is;
- míg a politikai és szabadságjogok az egyént megillető jogként funkcionálnak, addig a szociális, gazdasági, oktatási és kulturális jogok kollektív jogokat képeznek, vagyis nem az egyes embert, hanem bővebb vagy szűkebb közösséget illetnek meg. Ezzel a megfogalmazással a kulturális jogok a kisebbségi jogok területére korlátozódnak, miáltal ez a kérdés politikai térre kerül át és leszűkül. A leginkább elfogadható megoldást az egyik legújabb nemzetközi dokumentumtervezet (a már említett UNESCO kulturális jogokról szóló tervezete) kínálja, amely a kultúra meghatározásakor annak alanyaként személyt vagy(!) csoportot jelöl meg. A harmadik generációs emberi jogok jellemzője, hogy elsősorban meghatározott csoportok az alanyai – így a második generációs jogok „köztes generációnak” tekinthetők, amelynek *egyszerre jogosultjai a közösségek és az egyének*;
- a polgári jogok tartalma pontosan meghatározható, szemben a szociális jogok *tág megfogalmazásával*, ami nem kedvez utóbbi érvényesíthetőségének;
- ezen túlmenően az első generációs emberi jogok főként általános jogokat foglalmazzanak meg, míg második generáció esetében a címzettek köre és a jogok természetes következménye *a különös jogok lehetősége*;
- amíg a polgári és politikai jogok határt szabnak az állam hatalmának az egyén védelme érdekében, tiltanak bizonyos állami cselekvéseket, addig a második generáció jogai *a jogosult közösségek védelmét célozzák meg*, amelynek megvalósulási előfeltétele az állam törvényhozói tevékenysége. Így e jogok nem csupán az alkotmányba foglalásuk révén valósulnak meg – nagyon ritka kivétel, ha e jogokról az alkotmány egyáltalán rendelkezik (pl. a spanyol alkotmány) –, hanem *külön törvények elfogadása révén* határozzák meg az egyes jogok tartalmát, azok alanyait és védelmük eszközeit;
- a jogszabályalkotás önmagában nem elegendő e jogok megvalósításához, mindazonáltal *biztosításuk rendkívül költséges*, és a gazdasági nehézségek is akadályozzák megvalósíthatóságukat;
- mindezekből az is következik, hogy e jogok *folyamatosan és fokozatosan valósulnak meg*: az államok csupán kötelezettséget vállalnak arra, hogy „erőfeszítéseket tesznek”, „törekednek” biztosításukra. A fortiori példája lehet ennek, hogy az oktatáshoz való jogot bele foglalták az Európa Tanács emberi jogi védelmi rendszerébe,

¹⁹ Egyes vélemények szerint a globalizációs problémák megoldására történő együttműködési törekvések ellenére sem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az emberi jogok katalógusa kiszélesedett volna az ún. harmadik generációs emberi jogokkal (pl. békehez, fejlődéshez, egészséges környezethez való jog). Ennek indoka, hogy ezen jogok teljes egészükben nem érvényesülhetnek egy adott állam keretein belül, azaz nem fogalmazhatók meg az egyénnek az adott állammal szemben fennálló alanyi jogaként, szükségképpen több állam közreműködését, külön megegyezését igénylik. – Bokorné Szegő Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása, *Acta Humana*, 1995. No 18–19., 30.

és nevesítették az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (1963. évi 1. számú Jegyzőkönyv 2. cikkely), éppen azért, hogy hatékonyabb mechanizmus védje;

- napjainkra megerősödött ezen jogok nemzetközi elterjesztése, míg ugyanis a hagyományos emberi jogok beépültek az államok belső jogrendjébe, addig a második generáció esetében arra törekednek, hogy az kikerüljön az állami egyedi igazságszolgáltatásból, és a *védelem minimumának mércéit nemzetközi szinten* állapítsák meg. Ezen törekvés alapját pedig az a tény képezi, hogy e jogok védelmének az állam egyszerre kötelezettje és szavatolója, ezért szükségszerű megakadályozni e két funkció összekeveredését;
- a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosításának *ellenőrzésére csak a jelentéstélteli mechanizmus* áll rendelkezésre – kivéve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyes eljárásait és az Európai Szociális Charta jegyzőkönyvében meghatározott kollektív panaszok rendszerét –, míg a polgári és politikai jogok esetében ezen túlmenően lehetőség van egyéni jogérvényesítésre, bírói vagy bírói jellegű szervek igénybevételére. Ugyanakkor *közvetett bírói alkalmazást* jelent, amikor a bíróságok a politikai jogokat a gazdasági stb. jogok fényében értelmezik, például ilyen az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata; az egyes emberi jogok kölcsönös összefüggése nyilvánul meg ebben (is).

A gazdasági, szociális, kulturális jogok merőben objektív, értékmentes alapon értelmezhetetlenek, meglehetősen relatívak, vagyis mindenképpen viszonyfüggőek.²⁰ Hagyományosan ez a kör nem tartozott az emberi jogok katalógusába. Először az oktatáshoz való jog került alkotmányba a XIX. század folyamán, megfogalmazása szerint azonban szabadságként és nem jogként. Csak később bővült a tudomány szabadságával, a kulturális értékek szabad élvezetének jogával, illetve az oktatás tekintetében az állami kötelezettségvállalások körével.²¹ Attól, hogy nem az egyéni jogok közé tartoznak, a kulturális jogok még ugyanúgy az emberi jogok részét képezik. Ezért tartalmazhatja az 1948. december 10-i Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 27. cikke 1. bekezdése a következőket: „Minden személynek joga van a közösség kulturális életében való szabad részvételhez, a művészetek élvezéséhez, a tudomány haladásában és az abból származó jótéteményekben való részvételhez.” A megfogalmazás nem határozza meg konkrétan, hogy mi tartozik a kulturális jogok körébe, ezért értelmezhető egyéni és kollektív jogként egyaránt; e jogok magukban foglalják valamely közösség esetében a „megkülönböztetést és az összetartozást közvetítő identitást, jog a különálláshoz és jog az egyetemességhez”.²²

Ha a kulturális jogokat *egyéni jogként* tekintjük, ezek általában a mássághoz való jogban nyilvánulnak meg: jog a kulturális önmeghatározáshoz. Következik belőle a kultúra,

²⁰ Szamel Katalin: A gazdasági, szociális és kulturális jogok értéke (Emberi jog, állampolgári jog, alanyi jog, szabadság vagy valami más?), *Acta Humana*, 1993. No 11., 27.

²¹ E jogok történeti fejlődéséről bővebben: Szabó Imre: *Kulturális jogok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973; *Az állampolgárok alapjogai és kötelességei*, Szerk: Halász József – Kovács István – Szabó Imre, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965., 295-323.; Szamel Katalin: A művelődéshez való jog – in: *Emberi jogok hazánkban*, Szerk: Katonáné Soltész Mária, Budapest, 1988, 309–332.; Bokorné Szegeő Hanna: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának mai kérdései, *Acta Humana*, 1996. No. 22–23., 3–18.; Weller Mónika: Gazdasági és szociális jogok Európában, *Acta Humana*, 1996. No. 22–23., 19. és köv.

²² Meyer-Bischoff, supra 5. lábjegyzet, 13.

és pedig a nyelv megválasztásának a szabadsága, az oktatáshoz, a kulturális örökséghez és a valláshoz való jog. A *kollektív jogi* jelleget az adja, hogy egyúttal az egyént a saját társadalmi környezetébe helyezik: a csoport szabadon választhatja meg azokat a feltételeket, amelyek között az államnemzet keretein belül saját kulturális jogait meg kívánja valósítani. Gyakorlatilag az egyént megillető jog a társadalomban csak a csoporton keresztül érvényesíthető, a csoportok közötti kölcsönös jogok és kötelezettségek rendszerében. Az egyetemes és az egyedi ilyen kölcsönhatása minden egyes egyénben megvalósul, amennyiben az állam, amelyhez az egyén tartozik, ezt számára lehetővé teszi, illetve ebben egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi jog, mint külső kényszerítő erő az államra, hogy e jogokat biztosítsa az érintettek számára. Ez minőségi lépést jelent az államok részéről: a kollektív jogok elismerése ugyanis feltételezi a nemzeti kisebbségek esetén ezek jogi személyként történő elismerését.

„A kulturális jogok ambivalens természete az alapfogalom ugyanilyen jellegéből ered – a kultúra ugyanis a részleges és az egyetemes szimbiózisa. Így a kulturális jogokat is a sajátoshoz és az egyetemeshez való jog egyszerre jellemzi. Tehát mind az egyediség, mind a csoportosság benne foglaltatik. A kulturális jog csak akkor emberi jog, ha célja az egyén (ön)azonosítása, amely az individualistól halad az általános felé, és fordítva.”²³

A gazdasági, szociális és kulturális jogok jogi megközelítésének egyik legnagyobb dilemmája, hogy alkalmazásuk biztosítékát ténylegesen csak az állami kötelezettségvállalás mértéke adhatja meg, emberi jogi szempontból tekintve pedig ez relatív mérce, mert ez vagy állami túlvállaláshoz vezet,²⁴ vagy a jogosultság bevalottan gazdaságfüggő marad, ennek megfelelően pedig jogérvényesítés garanciája tartalmi változásoknak van kitéve, illetve a hagyományos állampolgári jogok érvényesítését szolgáló garanciarendszer – mindenképp az igazságszolgáltatás – a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítását nem megfelelően szolgálja. Ez megjelenik a nemzetközi szabályozásban is. Az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya nem tesz a részes államok kötelezettségévé többet, mint hogy gazdasági teljesítőképességüktől függően a rendelkezésükre álló valamennyi erőforrást – beleértve a nemzetközi segítségnyújtást és együttműködést is – igénybe veszik annak érdekében, hogy minden lehetséges eszközzel – így a joggal is – fokozatosan biztosítsák a nemzetközi okmányokban elismert jogok gyakorlását (2. cikk 1.), ami azonban nem értelmezhető úgy, hogy az államoknak jogukban áll a teljes biztosítást szolgáló erőfeszítéseket határozatlan időre elhalasztani.²⁵ Az államok egyes jogokat csak elismernek az Egyezmény alapján, ezek közé tartozik a művelődéshez való jog (13–14. cikk) és a kultúrához való jog (15. cikk). A kulturális jogok esetében a szabadságjogi jellegű megfogalmazás a domináns, és éppen ezért az állami be nem avatkozó magatartáson van a hangsúly, és jogot az ezt meghaladó körben kizárólag az állam anyagi lehetőségeinek megfelelően létesít. Így az oktatáshoz való jog körében például a felsőoktatás és a tudomány támogatása, ösztöndíjak adományozása révén, ahol a normatív finanszírozás mint jogilag lehetséges és legelterjedtebb forma biztosíthat e körben bizonyos anyagi jogi jelleget.²⁶

²³ Meyer-Bisch, supra 5. lábjegyzet, 13.

²⁴ A szocialista államok emelték a művelődéshez való jogot olyan állampolgári joggá, amelyet az állam pozitív cselekvéssel garantál, de erről is bebizonyosodott, hogy hosszú távon nem tartható fenn.

²⁵ The Limburg principles... 21. Cikk., supra 18. lábjegyzet.

²⁶ A szociális jogok körében törekvés van a szociális biztonsághoz való jog anyagi jogként való megteremtésére.

E jogok érvényesülése azonban csak olyan korlátozásnak vethető alá, amelyet e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából, törvényben határoznak meg.²⁷ Az általános korlátozás elve alól mindössze a szakszervezeti jogok rendkívüli felfüggesztése jelent kivételt, illetve a művelődéshez való jog területén az államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy meghatározott határidőn belül részletes intézkedési tervet fogadnak el a kötelező és ingyenes iskoláztatás elve fokozatos megvalósítására (14. cikk), továbbá a szülők iskoláztatási jogának a gyermekek vallási és erkölcsi nevelésével összhangban való biztosítására (13. cikk).

A második generációs emberi jogok sajátos természete fejeződik ki a művelődéshez való jog olyan felfogásában, amely szerint az államnak teljes mérlegelési joga van arra, hogy meghatározza részvételének természetét és terjedelmét az oktatásban és tanításban. „Általánosságban ez azt jelenti, hogy az állam nem köteles meghatározott művelődési lehetőségeket biztosítani vagy garantálni, hogy minden egyén a saját kiváltságának megfelelő művelődésben részesüljön.”²⁸ A második generációs jogokkal kapcsolatos állami kötelezettségek, illetve a jogok jellegének feltárására irányul az államok jelentéseit vizsgáló ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok Bizottságának tevékenysége. A Bizottság irányelvei az Egyezségokmányban foglalt jogok közül néhányról azt a megállapítást teszik, hogy *alanyi jognak* tekinthetők, azaz a velük kapcsolatos igények bírósági úton kikényszeríthetők. Ilyen jognak tekinti a Bizottság²⁹ többek között a szülők iskolaválasztási jogát (13. cikk 3. pont), az oktatási intézmények létesítésének jogát (13. cikk 4. pont), valamint a tudományos, kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság tiszteletben tartását (15. cikk 3. pont). Megjegyzendő azonban, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában végbe megy egy folyamat, amelynek során mérséklődik a különbség a klasszikus állampolgári jogok és a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkalmazásában és érvényesítésében.³⁰ Emellett az ENSZ Közgyűlés számos határozatában³¹ is kifejezésre jut az a felismerés, hogy az első és második generációba tartozó jogok szétválaszthatatlan egységet képeznek.

Mindezek után nézzük meg részletesen *az oktatáshoz való jog* nemzetközi jogi fejlődését és szabályozását. Az oktatáshoz való jog igénye a XIX. század során jelent meg a lelkiismereti és vallásszabadsággal összefüggésben, először az egyház oktatási monopóliumával szemben. A kezdetben tehát mindössze szabadságjog az iparosodás előrehaladtával megjelenő társadalmi igénnyel alakult joggá az oktatás iránt és így több állam alkotmánya az állam kötelezettségeként fogalmazta meg a közoktatás biztosítását (pl. 1831. évi belga alkotmány). Ez az állami feladatvállalás együtt járt az oktatás állami felügyele-

²⁷ Az emberi jogok szabályozásának rendszere különbséget tesz az abszolút jogok és olyan jogok között, amelyekről szükségállapot idején el lehet térni, illetve amelyeket normális viszonyok között korlátozni lehet. Önálló kört képeznek a fokozatosan megvalósítandó jogok. A „szükségállapot idején el lehet térni” jogok között szerepel a kisebbségek védelme (27. cikk), azonban a Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) álláspontja szerint ezt abszolút jognak tekinti, amelytől szükségállapot idején, tehát időlegesen se lehessen eltérni.

²⁸ Gomien D.: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez; Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994., 104–105.

²⁹ General Comment No. 3 (1990): the nature of State parties' obligations (art. 2.) para 1 of the Covenant E/C.12/1990. 8. Annexe III., point 5.

³⁰ Lásd erről Csonka Péter: Az Emberi Jogi Bíróság 1990. évi joggyakorlata, *Acta Humana*, No. 3, 19.

³¹ Például ENSZ Közgyűlése 40/114/1985, 41/117/1986. számú határozatai.

tével, kialakult egy viszonylagos állami monopólium, és így napjainkra az oktatás szabadsága e monopólium korlátjaként jelentkezik (lásd magániskolák megjelenése).

Az oktatáshoz való jog tartalmilag az idő haladtával bővült, és az alapvető ismeretek elsajátításán túl egyre magasabb fokú oktatási szintekre terjedt ki. Így például a szakmai képzésekre, a felnőttoktatásra és az iskolán kívüli művelődési lehetőségek igénybevétele is. Éppen ezért gyakori a kultúrához, neveléshez, művelődéshez való jog elnevezés is, ezek konkrét tartalma azonban kevésbé kiforrott. A tartalmi bővülés mellett a szabályozás is egyre magasabb szintre tevődött át: az emberi jogok szabályozásának nemzetközi megjelenésével annak részévé vált.

Az oktatáshoz való jogot az ENSZ Közgyűlése belefoglalta az 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába; az 1959. évi Gyermek Jogairól szóló Nyilatkozatában megerősítette a gyermekek oktatáshoz való jogát, külön kiemelve a kisebbséghez tartozó gyermekek jogait e téren,³² illetve 1960-ban az UNESCO keretében elfogadták az Oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló Egyezményt, amely az első olyan univerzális nemzetközi okmány, amely az államokra nézve kötelező rendelkezéseket tartalmazott az oktatással kapcsolatban³³. Az ENSZ 1966. évi Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikke szól a jogról részletesebben. Az államok a jog fokozatos megvalósítása keretében e téren tett intézkedéseikről időnként elkészítendő Gazdasági, szociális és kulturális jogok Bizottsága elé beterjesztett jelentéseikben különös figyelmet kell fordítaniuk a hátrányos helyzetben lévő csoportokkal kapcsolatban hozott intézkedésekre és gyakorlatra, amely csoportokba a kisebbségek is beleértendők (az alacsony jövedelműek, a falusi népesség, a fogyatékosok, a bevándorlók és vendégmunkások mellett). Ugyanígy a speciális csoportok diszkrimináció-mentes oktatáshoz való jogát (7. cikk) fogalmazza meg a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi Egyezmény is. Az Európa Tanács szakértőit az 1960-ban elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének kidolgozásakor jelentősen befolyásolták az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megfogalmaz

³² 30. cikk: Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.

³³ A későbbiekben, ezen Egyezményen alapulva, az UNESCO további, oktatással kapcsolatos dokumentumot fogalmazott meg, amelyek figyelembevételére az Egyezményben részes államok annak elfogadásával kötelezettséget vállaltak. Ajánlás született a szakmai képzésről (Recommendation concerning Technical and Vocational Education 1962, 1974); a pedagógusok jogállásáról (Recommendation concerning the Status of Teachers 1966); a felnőttoktatásról (Recommendation on the Development of Adult Education 1976); az oktatás nemzetközi jellegéről (Recommendation concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms 1974).

³⁴ Az Egyezmény részletes ismertetését lásd: Bakai András: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a kisebbségi jogok nemzetközi védelme, *Acta Humana*, 1992. No. 8, 3–16., P. Dijk-G. J. H. Hoof: Theory and Practice of the European Convention of Human Rights, 2nd Edition, Deventer-Boston, 1990 – jelen tanulmányban csak az oktatáshoz való jog vonatkozásában szólunk az Egyezmény szabályozásáról.

Nem is maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye,³⁴ hanem annak 1952. március 20-án elfogadott első kiegészítő jegyzőkönyve szól az oktatáshoz való jogról 2. cikkében³⁵ ... „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”³⁶ Az oktatáshoz való joggal kapcsolatban ez az egyetlen nemzetközi dokumentum, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásának igénybevétele révén biztosítja az egyéni panaszjogot.

Az egyes államok között megkötött oktatási tárgyú együttműködésre irányuló kétoldalú egyezmények gyakran hivatkoznak a fent említett nemzetközi okmányokra, illetve szövegezésükben átvesszik az ezekben szereplő egyes elemeket. Így például Magyarország vonatkozásában egy a tanulmányok kölcsönös elismeréséről szóló egyezmény³⁷ preambuluma kimondja, hogy a szerződés megkötése „tekintettel az Európa Tanács és az UNESCO keretében a Szerződő Államok által az egyenértékűsége vonatkozóan aláírt Egyezményekre...” történik. A bizonyítványok, oklevelek elismeréséről szóló kétoldalú nemzetközi szabályozásban is megjelennek a magasabb szintű nemzetközi rendelkezések: „az 1997. április 11-i Lisszaboni Ekvivalencia Egyezmény szellemében, továbbá tekintettel az Európa Tanács és az UNESCO tagállamainak a hallgatók és egyetemi oktatók nemzetközi cseréjének harmonizációjában elért sikerére...”³⁸

A kulturális és oktatási jogok összefüggései a kisebbségi jogokkal

Az univerzális nemzetközi jog szintjén emberi jogként jelennek meg a kisebbségek jogai. Már a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 27. cikke szól erről,³⁹ amely szerint

³⁵ A megfogalmazásig vezető folyamat nehézségeiről lásd Collected Edition of the „Travaux Préparatoires”, Martinus Nijhof, The Hague, 1975. Vol. I.

³⁶ A szabályozás részletes értelmezéséről lásd Weller Mónika: Az oktatáshoz való jog a nemzetközi jogban, *Acta Humana*, 1994. No. 17, 6–33.

³⁷ 63/1999. (IV. 28.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Kormány között a felsőoktatási intézményekben végzett tanulmányok elismeréséről szóló Egyezmény.

³⁸ 106/1998. (V. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaságban és a Horvát Köztársaságban kiállított iskolai végzettséget, felsőfokú tanulmányokat tanúsító bizonyítványok és oklevelek/fokozatok elismeréséről szóló Egyezmény preambuluma fogalmaz így, illetve ugyanez szerepel a 148/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban kiállított, végzettséget tanúsító okiratok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló Egyezményben.

³⁹ Emberi jognak tekinti a kisebbségi jogokat a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye 1. cikkében (kelt Strasbourg 1995. február 1., kihirdetve 1999. évi XXXIV. tv.) és számos kétoldalú egyezmény is, így például a magyar–ukrán jószomszédsági szerződéshez (1991. december 6., Kijev a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és együttműködés alapjairól szóló szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLV. tv.; 1992.) csatolt kisebbségi nyilatkozat bevezetője, a magyar–szlovák jószomszédsági szerződés (1995. március 19., Párizs, a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jó-

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vállalják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” A megfogalmazás alapján a nyelvi, vallási és kulturális jogok jelentik a minimálisan biztosítandó kisebbségi jogokat.⁴⁰

Bár nem a kisebbségvédelem körében született, de az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló UNESCO-egyezmény papíron jóval többet ad a kisebbségi oktatás számára, mint az emberi jogi egyezségokmány. A dokumentum egyik fő alapelve, hogy mentes bármilyen diszkriminációtól, és ez a megkülönböztetési tilalom kiterjed a pedagógusképzésre is, amelyet az Egyezmény külön is kiemel (4. cikk d, pont). Az 5. cikknek megfelelően: „Fontos elismerni a nemzeti kisebbségek jogát saját oktatási tevékenység megszervezésére, beleértve iskolák fenntartását és az egyes államok oktatási politikájától függően⁴¹ saját nyelvük használatát vagy tanítását.” Sajnos ez a szabályozás is „soft law” jellegű, és párhuzamosan a jog biztosításával megjelennek a korlátozások is: „valamint – az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását, feltéve azonban, (i) hogy ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, amely akadályozza a kisebbségek tagjainak az egész közösség kultúrájának és nyelvének megértésében és tevékenységében való részvételben, vagy amely veszélyezteti a nemzeti szuverenitást, (ii) hogy ezekben az iskolákban az oktatás színvonala nem alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy elfogadott általános színvonalnál, és (iii) hogy ezeknek az iskoláknak a látogatása szabadon választható.” Ez utóbbi azt jelenti, hogy sem az esetleges kisebbségi önkormányzatok nem kényszeríthetik a kisebbség tagjait ezen iskolák látogatására, sem az állam nem használhatja fel mindezt a kisebbségek más oktatási formákból történő kizárására, a különböző csoportokhoz tartozó személyek elkülönítésére.

Az Egyezményben vállaltak teljesítéséről az államok jelentéstételi kötelezettséggel tartoznak az UNESCO Közgyűlése felé. A nemzetközi szabályozás végrehajtásának előmozdítása érdekében létrehoztak 1962-ben egy 11 fős egyeztető és jószolgálati bizottságot az Egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban felmerülő viták rendezésének előmozdítására. Az erről rendelkező Jegyzőkönyv 1968-ban lépett hatályba, de mindössze az Egyezményben részes államok alig fele ratifikálta, és a 2002. január 1-jei állapotok szerint Magyarország sem részese.

A kisebbségi jogok kérdéskörével folyamatosan foglalkozik az Emberi Jogok Bizottságának egy albizottsága, azonban a mai napig még nem hoztak létre egy általános ki-

szomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIII. tv.) 15. cikke, a magyar–román jószomszédági szerződés (1996. szeptember 16, Temesvár, a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédagságról szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIV. tv.) 2. cikke.

⁴⁰ Részletes elemzését lásd – Bruhács János: A kisebbségek védelme az ENSZ rendszerében, *Acta Humana*, 1993. No 12–13, 66–72.; Ch. Tomuschat: Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights – in: *Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin–Heidelberg–New York, 1983., 949. és köv.

⁴¹ Ez a fajta megfogalmazás megfoszthatná e jogot valós tartalmától, azonban korlátozások csak és kizárólag az Egyezmény 5. cikkében szereplő feltételek érvényesülésének biztosítását célozhatják a szerződések jóhiszemű teljesítése és a szerződés céljai figyelembevételével történő értelmezés szabályai szerint.

sebbségjogi egyezményt, mindössze egy ajánlás elfogadására került sor az ENSZ Közyűlése által 1992-ben „Az etnikai vagy nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek tagjainak jogairól szóló deklaráció” címmel,⁴² ami valójában a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányából levezethető elvek önálló dokumentumban való megjelenítése, tekintettel a 27. cikk igen tömör és nem elég világosan megfogalmazott szövegére. Ami a nyelvi, oktatási és kulturális kisebbségi jogok szempontjából lényeges: a területi állam védelmezi a különböző kisebbségei – többek között nemzeti és kulturális – létezését és identitását, sőt támogatja ennek megőrzéséhez szükséges feltételeket. Az államok kötelesek megteremteni azokat a körülményeket, amelyek lehetővé teszik a kisebbség számára, hogy szabadon fejlesszék saját kultúrájukat, nyelvüket, hagyományaikát és szokásaikat, hogy megtanulhassák anyanyelvüket. A pozitív diszkrimináció az állam jogalkotása és gyakorlata során meg kell, hogy jelenjen a nemzeti politikák és programok kidolgozásánál és végrehajtásánál a kisebbség tagjainak törvényes érdeke kellő figyelembevételével. Kevés tényleges elem szerepel az államok együttműködési kötelezettsége tekintetében, így sokkal fontosabb az, hogy e kötelezettség kimondásával közvetlen elismerést kapott más államok érdekeltsége a kisebbségi ügyekben.

Az Európa Tanács keretében megalkotott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája⁴³ a nemzeti kisebbségek létezését, kultúráját, anyanyelvi jogait védi anélkül, hogy meg kellene határozni a kisebbség fogalmát; ennek megfelelően a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélőknek nem biztosít egyéni vagy kollektív kisebbségi jogokat, magát a nyelvet védelmezi. Ugyanakkor a kisebbségek speciális jogai közül a legfontosabbal, a nyelvhasználattal foglalkozik. Az európai kisebbségek esetében ugyanis a nyelv az identitás megőrzésének legfontosabb biztosítója.⁴⁴ Részletesen megnevez 96 állami kötelezettséget, amelyek közül többet alternatívászerűen sorol fel. Az anyanyelven történő oktatás vonatkozásában a jogok biztosítása valamilyen formában az iskola előtti (óvodai) oktatástól kezdődően az általános, közép- és szakiskolákon át az egyetemi szintig terjed külön kitérve a felnőttoktatásra. Ugyanilyen formában szól továbbá az egyezmény a kisebbségi nyelvű tömegtájékoztatásról is stb.

A Velencei Bizottság munkacsoportja kidolgozott egy tervezetet,⁴⁵ amely a nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek jogait és kötelezettségeit összegzi. Ez túlmutat a hatályos emberi jogi egyezmények rendelkezésein, szemlélete nem szűkül le az egyéni jogokra, hanem a kisebbségnek mint kollektívának a jogát is hangsúlyozza – kötelezettségeikkel együtt. Megállapítja, hogy a kisebbségek nemzetközi védelme „lényeges összetevője” az emberi jogok védelmének és mint ilyen, az államközi együttműködések területére tartozik, vagyis nem egyszerűen belügy. A tervezet kevésbé kidolgozott, mint a Nyelvi Char-

⁴² Részletesen - I. O. Bokatóla: L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités, Bruxelles, 1992.; Bíró Gáspár–Taubner Zoltán: A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az ET-ben 1992-92, *Társadalmi Szemle*, 1993/11., 24–34.

⁴³ 1992. november 5-én fogadták el az ET akkori 27 tagállama közül 11 által, közöttük egyetlen kelet-közép európai országgént Magyarország is aláírta. Az Egyezményről lásd részletesen Kovács Péter: *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*. Aláírás után, ratifikáció előtt..., MTA AJI, Budapest, 1993.

⁴⁴ Lásd részletesebben: Kovács Péter: La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités?, in: *Revue générale de droit internationale public*, 1993. No. 2, 411–418.

⁴⁵ Lásd <http://venice.coe.int/site/interface/english.htm>

ta szövegezése, azonban ez a dokumentum nemzetközi ellenőrzési mechanizmust is felvázol: előírnyozza egy független szakértőkből álló bizottság felállítását, amelynek a részes államok rendszeres időközönként jelentéseket készítenek az Egyezmény alapján fennálló kötelezettségeik teljesítéséről. A Bizottság a jelentéseket megvizsgálná, és azokat az ET Minisztertanácsához továbbítaná, a részes államoknak pedig javaslatokat tehetne. A Bizottságnak a részes államok külön alávetési nyilatkozata esetén joga lenne panaszbeadványok megvizsgálására is.

Összegezés

Amint az jól látható, az Európa Tanács legutóbbi kezdeményezései előtérbe helyezik a kulturális jogokat, arra alapozva, hogy konfliktushelyzetekben olyan jogon kívüli kategóriáknak, mint a kultúra is, elsősorban jogi kifejezést és védelmet kell nyerniük. Napjainkban nem létezik olyan kötelező jellegű univerzális vagy regionális nemzetközi okmány, amely kimerítően tartalmazná a kisebbségek vagy/és a kisebbséghez tartozók speciális jogait. Mindössze néhány nagy jelentőségű egyezmény utal annak szükségességére, hogy az államok a kisebbségeknek biztosítsák jellegzetességeik megtartását. Nem létezik nemzetközi kötelezettség a kisebbségek kollektív jogának elismerésére, még annak korlátozottabb formájában (pl. mint kulturális autonómia) sem. Mint ahogy azt Bokorné Szegő Hanna kifejti: „Az a tény, hogy néhány nemzetközi okmány elismeri: a jogok gyakorlása 'egyénilag vagy kollektívan' történik (pl. a Velencei Bizottság egyezménytervezetének 10. cikke), nem azonos a kisebbségi csoportok kollektív jogának elismerésével. A 'kollektív' joggyakorlásra való utalás nem több mint a speciális jogok gyakorlásának egy formája, de nem azonos a kollektív jognak, mint ilyennek elismerésével. A kollektív jogok elismerésének igénye elsősorban a politikai törekvések szintjén lelhető fel.”⁴⁶ Jelen szabályozási keretek között a pozitív diszkrimináció elve az, amely képes az emberi jogok individuális és kollektív oldalait összebékíteni egymással, az állampolgárok egyenlőségének elvét összeegyeztetni a mássághoz való joggal.

⁴⁶ In: A kisebbségek védelme az európai struktúrákban, *Acta Humana*, 1993. No. 12–13., 79.