

## Az ENSZ és a kisebbségek védelme<sup>1</sup>

### The UN and the Protection of Minorities

*The protection of minorities under international law has not been realised in the second part of the 20th century because of the lack of actual undertakings and an effective enforcement system. However, the traditional conception of the law expects the power to not only accept legal norms but also enforce its will should this become necessary.*

#### A kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szabályozás jogi jellege

A kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szabályok két típusát alkotják a kisebbségeket érintő megkülönböztetés tilalmát tartalmazó és a kisebbségi jogokat támogató nemzetközi normák. E két terület közül az államok számára konkrét kötelezettségeket inkább a diszkrimináció különböző fajtáit tárgyaló nemzetközi szabályok között találhatunk.

A másik szabályozási kör – a kisebbségek nemzetközi védelmét támogató szabályok – jogi jellegét jól szemlélteti a következő meghatározás (még ha az talán nem is érvényes a nemzetközi jog egészére): „a nemzetközi jog bizonytalan szabályok alkotta test [mely érdekes] a politikatudósok figyelmére és a jog iránt egyébként nem nagyon érdeklődő joghallgatók szórakoztatására.”<sup>2</sup> A kisebbségek különleges védelmét támogató jogszabályok közül szinte valamennyi besorolható a 'soft law' valamely kategóriájába. A fogalom egy olyan, sokak által jog alattinak tekintett jelenségre utal, ahol a jogalkotó éppen a jogi norma kikényszeríthetőségét nem biztosítja. (Ezzel kapcsolatosan említhető, hogy találhatunk olyan véleményeket is, melyek szerint a jog vagy kötelező, vagy pedig nem létezik.) E területhez sorolják a nemzetközi szervezetek jogi kötelező erővel nem rendelkező határozatait, s a kötelező erővel rendelkező megállapodások bizonytalan normatív tartalmú, szabadon értelmezhető rendelkezéseit.<sup>3</sup> A kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jogi természetéből ered, hogy azok a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályoktól eltérően általában nem kínálnak lehetőséget az általuk biztosított jogok nemzetközi szankcionálhatóságára.

Talán Kardos Gábornak az emberi jogok belső és nemzetközi fejlődését szemléltető megállapítása adhat okot a bizakodásra azoknak, akik a kisebbségeket érintő problémák megnyugtató rendezését a nemzetközi jogtól várják. „Kezdetben volt – a deklaráció!”<sup>4</sup> A szerző arra utal, hogy eleinte az egyes nemzeti jogrendszerek is ebben a formában foglalták össze az emberi jogokat (például az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata vagy a Virginiai Nyilatkozat), de nyilatkozattal vette kezdetét az emberi jogok nemzetközi védelme is (ENSZ Emberi Jogok Egye-

<sup>1</sup> A tanulmány az NKFP 5/014 sz. kutatás jogi alprogramjának keretében készült.

<sup>2</sup> Kardos Gábor: *Emberi Jogok egy új korszak határán*; Budapest, 1995. uo. 41. p.

<sup>3</sup> Ld. ezzel kapcsolatosan. Kardos Gábor: *Mi is az a nemzetközi soft law?* v. Nagy Károly: *Soft Law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben*; *Acta Juridica et politica*, Szeged, 2000.

<sup>4</sup> Kardos Gábor: *Emberi Jogok egy új korszak határán*; Budapest, 1995. 151. p.

temes Nyilatkozata), s később a deklarációkat követték a kötelező jogi erővel is rendelkező okmányok. Legyen bár a tendencia a kisebbségekhez tartozók számára sokat ígérő, a gondolatmenethez azonban az is hozzátartozik, hogy olyan emberi jogokra is hozhatók nemzetközi jogi példák, melyek esetében a 'soft law' jellegű szabályozást nem, vagy eddig még nem követték nemzetközi jogi kötelező erővel rendelkező dokumentumok, pedig ilyen jellegű okmányok elfogadására a szabályozás megjelenése óta eltelt évtizedek során lett volna lehetőség. A szabályozás szükségessége e területen mégis állandóan jelen van, s napjainkig az államok és a nemzetközi szervezetek számos, a kérdéskört tárgyaló nemzetközi okmányt fogadtak el.

Másfelől a pusztán tény, hogy a kisebbségeket támogató dokumentumok egyáltalán létrejöttek, egy olyan nemzetközi egyetértés kialakulására utal, „mely elismeri a kisebbségek különleges igényeit, valamint a biztonságuk, önazonosságuk és életmódjuk védelmére vonatkozó kötelezettséget”.<sup>5</sup> Ugyanakkor erről az egyetértésről az Emberi Jogok Európai Bírósága megjegyezte: ma még nem elég konkrét ahhoz, hogy abból következtetéseket lehetne levonni „valamely helyzetben kívánatos viselkedési normákra vagy szabályokra.”<sup>6</sup>

A 'soft law' jellegű megfogalmazások ráadásaként nem csupán a nemzetközi jogban jelentkeznek, hanem a nemzetközi példán felbuzdulva egyes nemzeti jogrendszerek is előszeretettel alkalmaznak belső jogrendjükben a nemzetközi joghoz hasonló puha jogi megfogalmazásokat. A magyarországi Kisebbségi Törvény például nemcsak kerettörvény mi voltában emlékeztet a nemzetközi jog keretegyezményeire, de abban is, hogy a jogalkotó gyakran éppen a jogi normák végrehajtásáról nem rendelkezik. (A magyar jogalkotó az általa deklaráltan a kisebbségvédelem nemzetközi szabályozásának a részeként kezelt státustörvényt is kerettörvényként fogadta el, abban csupán elveket deklarált, melyek végrehajtását és jogi tartalommal történő megtöltését később meghozandó rendeletekre bízta.) A magyarországi példa mellett számos más ország jogrendjében is találunk hasonló puha jogi megfogalmazásokat: a cseh televízióról és rádióról szóló törvény az elektronikus médiára azt a kötelezettséget rója, hogy vegye ki a részét a cseh nemzeti öntudat alakításából csakúgy, mint a nemzeti és az etnikai kisebbségek önazonosságának erősítéséből. A lengyel törvény pedig nem követel meg többet az állami médiától annál, mint hogy vegye figyelembe a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok igényeit.<sup>7</sup>

### Az előzményekről

#### *A kisebbségek nemzetközi védelme a Nemzetek Szövetsége égisze alatt*

Az I. világháború után a Nemzetek Szövetségének gyámkodása mellett hozták létre a nemzetközi szerződéseken alapuló kisebbségvédelmi egyezményeket, melyek Kelet-Közép-Európa új határainak biztosítását tűzték célul. A létrejött kisebbségvédelmi rendszer Európa középső és keleti részére vonatkozó regionális szabályokból állt,<sup>8</sup> ezek forrásai a Szó-

<sup>5</sup> Chapman v. Egyesült Királyság, az ECHR 2001. jan. 18-i ítélete (27238/95) sz. ítélete, 93, 94. bekezdés

<sup>6</sup> Chapman v. Egyesült Királyság, az ECHR 2001. jan. 18-i ítélete (27238/95) sz. ítélete, 93, 94. bekezdés

<sup>7</sup> Idézi Az EU-csatlakozási folyamat nyomán követése: *Kisebbségek védelme*; Open Society Institute, 2001. 39. p.

<sup>8</sup> Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete, a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*; Bp., 1930.

vetséges és Társult Főhatalmaknak az utódállamokkal kötött kisebbségvédelmi egyezményei, a legyőzött államokkal kötött békeszerződések és az új államok képviselői által a Nemzetek Szövetsége előtt tett ünnepélyes deklarációk voltak. Az első ilyen kisebbségvédelmi rendszert felállító szerződés a szövetséges és a társult hatalmak és Lengyelország által 1919. június 29-én aláírt szerződés volt. A szerződés értelmében Lengyelország elfogadta, hogy a kisebbségeket érintő kötelezettségvállalások nemzetközi érdekű kötelezettségeket jelentenek, melyek betartását a Nemzetek Szövetsége biztosítja.<sup>9</sup> (Az új államok közül Finnország nem nyilatkozatot tett, hanem „emlékiratot” nyújtott át a kisebbségek jogairól, az Åland-szigetekről pedig Svédországgal külön megállapodást kötött. A megállapodás eredményeként a szigetek döntően svéd lakossága területi autonómiához jutott.)

A kisebbségvédelmi rendelkezések magukba foglalták a nyelvhasználat szabadságát, az intézmények és iskolák fenntartásának jogát, ezeket a kisebbségvédelmi rendelkezéseket a szerződő államok alaptörvényi rangra emelték, s így a szabályozásban érintett utód-, legyőzött- vagy új államok közösleges törvényekkel nem változtathatták meg. A létrejött jogi szabályozások a Nemzetek Szövetségének védelme alatt álltak, megváltoztatásukhoz a Szövetség Tanácsa többségének a beleegyezése kellett. De már az ebben az időben megalkotott rendelkezések is tartalmaztak 'soft law' jellegű megfogalmazásokat, így a kisebbségi oktatásra vonatkozó rendelkezéseket attól tették függővé, hogy egy adott területen a kisebbség *jelentékeny arányban* lakjon, és ezeket a rendelkezéseket olyan módon kellett megvalósítani, hogy az állam a közoktatásügy területén *megfelelő könnyítéseket* engedélyezzen. A rendelkezések megtartását a Tanács ellenőrizte, a kisebbségi jogok megsértését ugyan az egyén is bejelentette, de a Tanács csak akkor tárgyalta az ügyet, ha azt valamely tagja terjesztette elő. Az előkészítő eljárás bizottság előtt folyt, mely előtt a bepanaszolt állam, hogy elkerülje a nyilvános tárgyalást, gyakran ígéretet tett a kisebbségeket ért sérelem orvoslására. Ha pedig az szükségesnek mutatkozott, az Állandó Nemzetközi Bíróság véleményét kérték ki a vitatott jogi kérdéstről.<sup>10</sup> A döntően a két világháború között működött kisebbségvédelmi rendszer érdeme, hogy a kelet-közép-európai államokat – legalábbis elviekben – a kisebbségek érdekeit védő pozitív intézkedések meghozatalára kötelezte, a gyakorlatban pedig a kisebbségekkel szembeni nyílt fellépéstől többnyire visszatartotta a jogi szabályozás által érintett államokat.

### Az ENSZ és a kisebbségek védelme

#### *A kisebbségek megkülönböztetését tiltó nemzetközi egyezmények*

1945 után az új világrend megalkotói azt az álláspontot képviselték, hogy az emberi jogok egyetemes érvényű védelme a kisebbségek számára is elegendő biztosítékot jelent. Így, ellentétben az első világháborút lezáró békeszerződésekkel, a második világháborút követő békeszerződések közül egyedül az 1947. évi olasz tartalmozott a dél-tiroli német nemzeti kisebbségre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>11</sup> Ezt követően viszont az emberi jogok

<sup>9</sup> Buergenthal *i. m.* 20. p.

<sup>10</sup> Ld. például „Tanácsadó vélemény az albániai kisebbségi iskolákról”; P. C. I. J. Ser. A/B, N 64 (1935)

<sup>11</sup> A dél-tiroli kérdéstről az ENSZ Közgyűlése 1960-ban és 1961-ben elfogadott egy-egy határozatot, melyek felhívták a feleket, hogy a felmerült kérdéseket tárgyalásos úton rendezzék. Ezt követően kezdődtek meg a tárgyalások, melyek 1992-re vezettek eredményre.

védelmének a keretében, már az ENSZ működésének első éveiben is elfogadtak olyan kötelező jelleggel bíró nemzetközi dokumentumokat, melyek egyebek mellett a kisebbségekkel szembeni nyílt fellépés különböző formáit tilalmazták.

**A népirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló,** 1948-ban elfogadott és 1951-ben hatályba lépett egyezmény népirtáson „valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését” érti.<sup>12</sup> Az egyezmény második cikke ilyen cselekményként nevesíti: a csoport tagjainak megölését; a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozását; olyan életfeltételek ráerőszakolását a csoportra, melyek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése; olyan intézkedések tételét, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása; végül a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitelét. A népirtás cselekménye az egyezmény értelmében a nemzetek jogába ütköző olyan súlyos jogsértés, amely miatt az egyéni elkövető is büntetendő. (A nemzetközi jog megsértése általában a kormányokra, s nem az egyénekre ró felelősséget a bekövetkezett károkért.) Az egyezmény ellenőrzésére vonatkozó szabályok értelmében a felelőségre vonás az ügyben érintett állam hatóságai előtt történik, erre viszont nyilvánvalóan csak demokratikus jogállamokban nyílik lehetőség, ahol kétséges, hogy a népirtást állami hatóság követné el, majd ennek elkövetését egy másik állami szerv szankcionálná. Ennek ellenére a szakirodalomban megfogalmazódtak olyan vélemények, melyek szerint a népirtás esetén az egyetemes joghatóság elve lenne alkalmazható, amely minden állam bíróságát feljogosítaná az ilyen bűncselekmények elkövetőinek a felelőségre vonására.<sup>13</sup> Az egyezmény felveti a lehetőségét is, hogy a népirtással vádolt személyeket nemzetközi bíróság elé állítsák, de az erre hivatott bíróság mindeddig nem kezdte meg

1960-ban az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete közgyűlésének 11. ülészakán Párizsban egyezményt fogadtak el „**az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről.**”<sup>15</sup> Az egyezmény első cikke megkülönböztetésen „a fajon, bőrszínén, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést ért, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén történő egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása”. Az egyezmény hangsúlyozza, hogy az oktatásnak az emberi személyiség teljes kifejlődésére, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok fokozott tiszteletben tartására kell irányulnia, elő kell segítenie a megértést, türelmet és barátságot

<sup>12</sup> 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában az 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről (A Magyar Népköztársaság csatlakozási okiratának letétele az Egyesült Nemzetek Főtitkárnál 1952. január 7-én megtörtént.)

<sup>13</sup> Thomas Buergenthal: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon, Budapest, 2001. 59. p.

<sup>14</sup> Az intézmény elviekben 2002. április 11-én jött létre, miután a hatvanadik állam is ratifikálta a római statútumot. A Magyar Köztársaság Országgyűlése a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának megerősítéséről a 72/2001. (XI. 7.) OGY határozattal rendelkezett.

<sup>15</sup> 1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről.

minden nemzet és minden faji vagy vallási csoport között (5. cikk 1/a). Az egyezmény megkülönböztetésként kezeli valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatását. Ide tartozik többek között valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásban történő részvételre korlátozása is és az egyezmény által meghatározott esetekben számukra külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása.<sup>16</sup>

Az egyezmény értelmében „el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint – az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását” (5. cikk c). De sietve hozzáfűzi: ez a rendelkezés nem árthat a nemzeti szuverenitásnak, s ha az állam oktatási politikája ezt nem tenné lehetővé, akkor a kisebbségi nyelv tanítását sem köteles megengedni. Az államok számára a cikk egyébként nem ír elő pozitív kötelezettségeket, így az oktatás feltételeinek megteremtése, ha a nemzeti szuverenitással összeegyeztethető, és ezt az állam oktatáspolitikája lehetővé teszi, a kisebbség tagjaira hárul.

Az egyezmény ellenőrzési mechanizmusának a keretében az államok jelentéseket kötelesek tenni arról, milyen törvényeket vagy rendeleteket fogadtak el, illetve milyen egyéb intézkedéseket foganatosítottak az egyezmény céljainak elérése érdekében.

1965-ben megszületett és 1969-ben már hatályba lépett **A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló** egyezmény, mely I. cikkének első pontjában tiltja a „faj, szín, a leszármazás, a nemzetiség, vagy etnikai származás” alapján történő különbségtételt.<sup>17</sup> Megkülönböztetésen olyan diszkriminációt ért, melynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más területén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.

Az államok az egyezmény értelmében kötelezettséget vállalnak a tekintetben, hogy büntetendő cselekményeknek nyilvánítják: „a faji felsőbbrendűsége vagy gyűlöltre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve.” (Ám a faji indítatásból elkövetett cselekmények szigorú büntetése sem jelent mindig – az előítéletektől átitatott társadalmakban – elegendő garanciát. Szlovákiában például a breznói járási bíróság egy ítéletében úgy döntött, hogy a romák tulajdonképpen nem lehetnek fajgyűlölő támadások címzettjei, hiszen a többségi lakossággal együtt az indoeurópai fajhoz tartoznak. (Más kérdés, hogy a sértett fellebbezését követően a másodfokú bíróság megsemmisítette az ítéletet).<sup>18</sup>)

<sup>16</sup> Az egyezmény értelmében az „oktatás” szó az oktatás összes fajtáira és fokozataira vonatkozik, és kiterjed az oktatásban való részvétel lehetőségére, az oktatás színvonalára és minőségére, valamint a tanulmányok folytatásának feltételeire is.

<sup>17</sup> 1969. évi 8. törvényerejű rendelet *A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről* (A Magyar Népköztársaság megerősítő okiratának letétele New York-ban 1967. május 4-én megtörtént.)

<sup>18</sup> A bíróság ítéletét ismerteti Halász Iván: *A romák jogi helyzete Szlovákiában* (kézirat), Budapest, 2002. 20. p.

Az államok az egyezmény értelmében ígéretet tesznek arra, hogy „törvényellenesnek nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja, vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik.”

A részes államok kötelezettséget vállalnak hatékony intézkedések meghozatalára „különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák” (7. cikk).

Az egyezményben foglalt kötelezettségek ellenőrzésére a felek létrehozta egy bizottságot (Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért, CERD), melynek tizennyolc különböző állampolgárságú tagját titkos szavazással négy évre választják. A Bizottság megvizsgálja a tagállamok által benyújtott jelentéseket, melyekben a felek beszámolnak az általuk foganatosított törvényhozói, igazságszolgálati, közigazgatási és egyéb intézkedésekről. A Bizottság a tevékenységéről a főtávkáron keresztül évente jelentést tesz a közgyűlésnek, valamint a részes államoktól kapott tájékoztatások és jelentések vizsgálata alapján javaslatokat és általános ajánlásokat tehet. A bizottság hatáskörébe tartozik az egyéni panaszok kivizsgálása is, ha azt az érintett állam külön nyilatkozattal elfogadja.

A bizottság napjainkig a jelentések vizsgálata során számos ország tekintetében kifogásolta például a romákat érő bánásmódot. Spanyolország kapcsán megállapította, hogy a kormány cigány felzárkóztatási programja pozitív eredményekről számol be ugyan, de a testület tagjait az is érdekelné, miként mérhetők ezek az eredmények.<sup>19</sup> A testület bírálatlaltal illetve Olaszországot is, amiért nem lépett fel kellő szigorral az afrikai eredetű idegenek vagy romák elleni támadások elkövetőivel szemben.<sup>20</sup> A bizottság megállapításai szerint Olaszországban sok roma – akiket, többségük letelepedett életmódja ellenére a kormánytisztviselők nomádoknak neveznek – fallal vagy kerítéssel körbevett, a városközponttól, iskoláktól és közszolgáltatásoktól távol eső területen felállított, az alapvető egészségügyi követelményeket sem kielégítő táborokban kénytelen élni. Szlovénia kapcsán viszont a bizottság azt találta aggályosnak, hogy kiemelt jogi védelmet az országban élő kisebbségek közül csak a magyar és az olasz kisebbségi csoportok élveznek.<sup>21</sup>

Az 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett **Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** értelmében, a dokumentumban nevesített jogokat: „fajra, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra” tekintet nélkül biztosítani kell. Az okmányba foglalt gazdasági, szociális, kulturális jogok különösen fontosak lehetnek például a roma kisebbséghez tartozók számára, hiszen ők az európai társadalmakban amellet, hogy kisebbségben élnek, többnyire a társadalom szociálisan hátrányos csoportjaihoz tartoznak. Az Egyezségokmány pedig többek között olyan jogokat nevesít, mint a munkához való jog, a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, a megfelelő életszínvonal biztosítása

<sup>19</sup> Committee on Elimination of Racial Discrimination takes up of Spain [08 March 1996] RD/860

<sup>20</sup> Committee on Elimination of Racial Discrimination: Olaszország. 07604/99 CERD/C/304/Add.68. (Záró megállapítások/Megjegyzések), 9. bekezdés

<sup>21</sup> A Bizottság a Faji Megkülönböztetés Megszüntetéséért záró megállapításai: Szlovénia. 2000. augusztus 10. A/55/18, 237–251. p.

vagy akár az egészséghez való jog. E jogok deklarálásától azonban önmagában nem túl sok várható, a második generációs jogok ugyanis általában nem alanyi jogok, azaz peres úton nem érvényesíthetők, s megvalósításuk kapcsolatban van az államok teherbíró képességével. Így az egyezségokmány értelmében a részes államok csupán arra vállalnak kötelezettséget, hogy anyagi lehetőségeiknek megfelelően fokozatosan biztosítsák e jogok teljes gyakorlását. Az egyezségokmány „végrehajtásának” az ellenőrzésére létrehozták a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságát, e testület szerint minden részes államnak kötelessége, hogy biztosítsa valamennyi jog „legalább minimális, alapvető szintjének kielégítését”.<sup>22</sup>

A már említett és egyéb, most nem tárgyalt egyezmények, ha mászt nem is, de a világszervezetnek azt a szemléletét mindenképpen tükrözik, hogy a kisebbségek nyílt diszkriminációja az emberi jogok nemzetközi védelmének korában elfogadhatatlan. A diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása amúgy is az emberi jogok védelmének egyik alapjára, melynek tiszteletben tartása minden jog tekintetében kötelezi az államokat.

### A kisebbségek védelmét támogató ENSZ-dokumentumok

1947-ben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága **A diszkrimináció megakadályozásával és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottságot** alapított. Az albizottságnak a földrajzi arányosság elvére tekintettel választott 26 tagja elvileg függetlenként, s nem állama képviselőjeként vesz részt a testület munkájában.<sup>23</sup> Az Albizottság részt vett az ENSZ keretében elfogadott, a kisebbségek védelmét támogató dokumentumok kidolgozásában. 1999-ben a Gazdasági és Szociális Tanács megváltoztatta az Albizottság elnevezését, s annak új elnevezéséből „*Albizottság az emberi jogok támogatására és védelmére*” már kimaradt a kisebbségekre utaló jelző.

A kisebbségeket támogató nemzetközi jogi szabályozás az 1966-ban elfogadott s 1976-ban hatályba lépett **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** 27. cikkével jelent meg. E cikk az Egyezségokmány 26. cikkébe foglalt diszkrimináció tilalmán túllépve kinyilvánította a következőket: „Olyan államokban, ahol etnikai, 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.”<sup>24</sup> (A hivatalos szöveget ratifikáló magyar jogszabály az etnikait felcserélte a nemzeti jelzővel.)

<sup>22</sup> Buergenthal *i. m.* 55. p.

<sup>23</sup> Az Albizottság hét tagja afrikai államokból, öt tagja ázsiai, öt latin-amerikai, három a kelet-európai államok közül, hat pedig Nyugat-Európából és más államokból kerül ki.

<sup>24</sup> 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről (A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbe helyezése az Egyesült Nemzetek Főtitkáránál 1974. január 17-én megtörtént. Az Egyezségokmány a 49. cikk 1. bekezdése értelmében 1976. március 23-án lépett hatályba.)

<sup>25</sup> A kisebbségek fogalmát a nemzetközi jogban általában nem definiálják, ennek ellenére léteznek különböző tervezetek a fogalom meghatározására, ilyen például a Capotorti professzor által megalkotott definíció is. Ld. ezzel kapcsolatosan Capotorti, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities*, UN Doc E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1.



Az e cikkben is szereplő etnikai, nyelvi, vallási jelzők egymás mellett történő szerepeltetésével a nemzetközi dokumentumok általában azt kívánják elkerülni, hogy állást kelljen foglalni abban a kérdésben, melyik is vonatkozzon egy adott kisebbségre.<sup>25</sup> Minden kisebbségre egyaránt alkalmazható jogi szabályozási rendet ugyanis nehezen lehetne találni, hiszen az élet a szabályozási módok sokaságára kínál lehetőséget, és sokszínűségében ritkán ismétli önmagát. A kisebbségi jogi szabályozás pedig ily módon, éppen a különböző etnikumok egymástól eltérő volta miatt a diszpozitív jogi szabályozást igényli. Másrészt e három jelző együttes használatával számos állam – akik amúgy elismerik a nemzeti kisebbségek létezését – arra törekedett, hogy a „nemzeti”, „nemzetiségi” jelző ne kerüljön be a megújuló nemzetközi jogi szabályozásba, mivel azt igen közel állónak érezték a nemzet fogalmához.<sup>26</sup> A nemzeteket vagy népeket pedig a nemzetközi jog értelmében megilleti az önrendelkezés joga. Így ezeket a fogalmakat igyekeztek a veszélytelenebbnek tűnő etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek megjelöléssel helyettesíteni.

A 27. cikk révén a kisebbségi jog megjelent az egyetemes nemzetközi jog szintjén, s mivel azt más egyetemes szintű, jogi kötelező erővel rendelkező dokumentumok nem követték, ez az egy, igaz, bővített, mondat napjainkig a kisebbségvédelem alap- és keretszabályát jelenti. E rendelkezés a kisebbségi jogokat individuális természetű jogokként kezeli, de utal a kisebbségi közösség létezésére is. Mégis, a kisebbségi csoport említése ellenére, a 27. cikk és az ezt követő nemzetközi jogi dokumentumok sem adnak a kisebbségi közösségnek jogokat, hanem nyelvi és jogi leleménnyel élve a közösséghez tartozó személyek egyéni és együttes jogosítottságáról beszélnek.

Az Egyezségokmány első generációs emberi jogi okmányként viszont csupán negatív állami kötelezettségvállalást tartalmaz, s az állam e cikk szövegszerű értelmezése szerint pozitív intézkedések meghozatala helyett csupán tűrni köteles, amikor a kisebbségekhez tartozó személyek gyakorolják saját kultúrájukat, vallásukat, nyelvüket. Azaz az állam nem köteles például kisebbségi iskolákat létesíteni, vagy közhatalmi jogosítványokat átruházni a kisebbségi szervezetekre. A 27. cikk jelentősége abban kereshető, hogy általa egy egyetemesen kötelező nemzetközi dokumentumban megjelent az a szemlélet, melynek értelmében a kisebbségekhez tartozó személyek részére nem elegendő általános emberi jogi védelmet biztosítani, hanem emellett – az emberi jogok védelmének keretében – bizonyos többletjogokban is részesülniük kell.

Az Egyezségokmány ellenőrzésére hivatott Emberi Jogi Bizottság hatáskörébe tartozik az okmányban előírt jelentéstételi rendszer, valamint az államközi panaszmechanizmus működtetése és az egyéni panasz eljárás lefolytatása a fakultatív jegyzőkönyv szerint. Ez utóbbit olyan államok ellen lehet indítani, akik megerősítették a jegyzőkönyvet. (Az államközi panaszról általánosságban is elmondható, hogy az államok gyakorta vonakodnak eljárást indítani más állam ellen, tudva, hogy az esetleg rontana a két állam közötti kapcsolatokon.) Az egyéni panasz eljárás során eddig kb. két tucat, a kisebbségeket érintő ügygel foglalkozott a testület, ezekben többnyire a 27. cikkhez kapcsolódó jogsértés képezte a vita tárgyát. Az Emberi Jogi Bizottság például a Lovelace-ügyben a követ-

<sup>26</sup> Így amikor végül elkötelezték magukat a kisebbségek nemzetközi védelme mellett, a nemzeti szócska használatát akkor is igyekeztek elkerülni. (Ma a nemzetközi jog egyik alapelvének tekintik a népeket és nemzeteket megillető önrendelkezés jogát, melyet Wilson 14 pontjára vezetnek vissza. Azt azonban, hogy mit kell a népen vagy a nemzeten érteni, azt nem határozzák meg.)

<sup>27</sup> Idézi Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*; Budapest, 1995. 36. p.



kező, a kisebbséghez tartozást determináló szempontokat emelte ki: a születést, a nevelkedést, a kisebbségi közösséggel fenntartott kapcsolatokat és az ennek folytatására irányuló szándékot.<sup>27</sup> (A Lovelace-ügyben az Emberi Jogi Bizottság megállapította, hogy Kanada állam megsértette a 27. cikket. Az ügy előtörténete: egy indián nő nem indiánhoz ment férjhez, majd elvált, s nem térhetett vissza a rezervátumba. A rezervátumon kívül pedig nem létezett más hely, ahol csoportja más tagjaival együttesen saját kultúráját gyakorolhatta volna, vagy saját nyelvét használhatta volna.)<sup>28</sup>

A Bizottság gyakorlata tette egyértelművé, hogy az Egyezségokmány által biztosított jogokat a kisebbségek valamennyi tagjának biztosítani kell, s azok nem csupán az adott állam polgárait illetik meg.<sup>29</sup> Ezzel szemben Európában azoknak az államoknak a többsége – akik a kisebbségek létét amúgy elismerik – a kisebbségi jogokat inkább csak a kisebbségekhez tartozó állampolgárokra alkalmazza, de a külföldiekre, menekültekre, hontalanokra nem terjed ki a hatálya.<sup>30</sup> Ez utóbbi szemlélet annál is problematikusabb, mivel a nemzetközi jog szabályainak értelmében viszont minden állam szuverén módon dönt arról, kiket vesz fel állampolgársági kötelékébe. Georg Brunner véleménye értelmében a kisebbségi státus megtagadása így talán csak abban az esetben lenne nemzetközi jogilag bírálható, ha az állam azt egy „öshonos” népcsoportjától tagadná meg.<sup>31</sup> (Azt persze, hogy mit ért az „öshonos” kifejezésen az állam, gyakorlatilag kisebbségi politikájának függvényében szabadon határozza meg.)

Az Egyezségokmány elfogadását követően majd két évtizedet váratott magára a következő kisebbségi jogokkal foglalkozó ENSZ-dokumentum, a „**Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól**” (1992) megalkotása.<sup>32</sup> A deklaráció a nemzetközi közösség első próbálkozása volt a tekintetben, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségessége mellett. (A Nyilatkozatot ENSZ közgyűlési határozat formájában, azaz jogi kötelező erővel nem rendelkező dokumentumként fogadták el.) A deklaráció összeköti a kisebbségek védelmét az emberi jogok védelmével, s hangsúlyozza a kisebbségvédelem fontosságát az államok politikai és társadalmi stabilitása szempontjából. A Nyilatkozat javasolja a kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi, vallási, gazdasági és közéletben való részvételéhez, a határokon átnyúló kapcsolattartáshoz, saját szervezetek létesítéséhez való jogának elismerését. Majd a „soft law” jellegű dokumentumokat jellemző nagyvonalúsággal fogalmazza meg a pozitív diszkrimináció elvét, amikor kijelenti: a dokumentumban

---

<sup>28</sup> A Kitok-ügyben a lapp közösség egy tagjától érkezett panasz alapján a bizottság megállapította, hogy ahol a gazdasági tevékenység szabályozása egy közösség kultúrájának döntő fontosságú része, annak az egyénnel szembeni alkalmazása a 27. cikk körébe tartozh

a t .  
<sup>29</sup> Ez a felfogás az Európán kívüli helyzetet is tükrözi, Kanadában például a bevándorolt, nem asszimilálódott népcsoportokat is kisebbségnek tekintik.

<sup>30</sup> Számos EU-tagállam pedig – köztük Franciaország és Görögország – még a kisebbségek létét sem ismeri el.

<sup>31</sup> Ld. ezzel kapcsolatosan Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás. Magyar Jog 2002/3 129–135. pp.

<sup>32</sup> G. A. Resolution 47/135. Ld. a dokumentum szövegét magyarul Mavi Viktor (szerk.): *Nemzetközi okmányok gyűjteménye*; Emberi Jogok Magyar Központja, 1993. A dokumentummal foglalkozik például a következő munka. Phillips, A. – Rosas, A. (eds.):

foglalt jogok teljes és tényleges élvezetét kell biztosítani, s megfelelő feltételeket kell teremteni a kisebbségek önazonosságának és fejlődésének a biztosítása érdekében. Megemlíthető az amúgy is 'soft law' Nyilatkozat bizonytalan jogi tartalmú megfogalmazásai közül, hogy a területi állam a lehetőségek függvényében tesz megfelelő intézkedéseket az anyanyelvi oktatás biztosítására, és esetleg bátorítja azokat a kezdeményezéseket, melyek a kisebbségek történetének, hagyományának, kultúrájának a megőrzésére irányulnak.

A Nyilatkozat 2. cikkének 3. pontja említi a kisebbségekhez tartozó személyek autonómiához való jogát, ők a cikk értelmében jogosultak: „a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.” E megfogalmazás viszont nem mond annál többet, minthogy elismeri a kisebbségekhez tartozó személyek autonómiához való jogát, ha ennek gyakorlását nemzeti jogszabályok amúgy már lehetővé tették. Az autonómiához való jog említéséből esetleg még az következhet, hogy annak a gyakorlatba történő átültetését a nemzetközi közösség bátorítja.

A dokumentum érdemének a pozitív állami szerepvállalásra utaló kitételeket tekintik, melyek értelmében a közhatalomnak bizonyos területeken a kisebbségek védelme érdekében be kell avatkoznia a társadalom működésébe.

A Nyilatkozat kapcsán említést érdemel az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportjának a tevékenysége, mely bár a jogi kötelezettségvállalások hiányában nem tekinthető ellenőrző testületnek, mégis feladata a dokumentum sorsának nyomon követése, valamint a nemzeti, regionális vagy univerzális szinten elért eredmények és problémák figyelemmel kísérése.<sup>33</sup> A testület munkájában részt vevő államok delegáltjai általában a kisebbségekkel foglalkozó jogszabályait és egyéb intézkedéseiket ismertetik, az ott szintén megjelenő kisebbségi szervezetek képviselői pedig inkább a szabályozások hiányosságaira mutatnak rá.<sup>34</sup> (A Kisebbségi Munkacsoport létrehozását az Albizottság javaslatára az Emberi Jogok Bizottsága még 1995-ben engedélyezte.) E szervezet tevékenysége annál is inkább figyelemre méltó, mivel napjainkban ez az egyetlen olyan az ENSZ égíse alatt működő testület, melynek kizárólagos szerepe a kisebbségi jogok érvényesülésének a vizsgálata.

A kisebbségek védelmét támogató ENSZ-dokumentumokkal kapcsolatban megemlíthető az ENSZ egyik szakosított szervezetének a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet<sup>35</sup> 1989. évi **169. számú Egyezménye**, mely a független államokban élő őshonos és törzsi népek jogairól rendelkezik. (Az egyezmény feltehetően az önrendelkezési jogra utalva megállapítja: a „nép” fogalmát nem lehet oly módon értelmezni, hogy ahhoz a nemzetközi jog alapján jogok kapcsolódhatnak.) A dokumentum egyebek mellett megállapítja, hogy a honos népeknek részt kell venniük az őket közvetlenül érintő területfejlesztési politikák és tervek

<sup>33</sup> A Kisebbségi Munkacsoport szervezetileg az Albizottsághoz kapcsolódik, öt tagját, tekintettel a méltányos földrajzi megoszlás elvére, az Albizottság tagjai közül választják.

<sup>34</sup> Ld. a témával kapcsolatosan Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. *Acta Humana* 44–45. sz. 30–43. p.

<sup>35</sup> A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet (ILO) még 1919-ben hozták létre a Nemzetek Szövetsége társult intézményeként. A szervezet túlélte a Nemzetek Szövetségét és egy 1946. évi egyezmény értelmében az ENSZ-szel társult viszonyban levő szakosított intézménnyé alakult át.

elkészítésében, illetve azokon a területeken, ahol hagyományosan élnek, rendelkezhetnek a természeti erőforrások és a föld tulajdona felett. (Utóbbit viszont az egyezmény – a puha jogi megfogalmazások miatt – gyakorlatilag az államok jóindulatától teszi függővé.)

Az eddig tárgyalt, a kisebbségek védelmét támogató nemzetközi dokumentumok jelentősége talán abban a felismerésben rejlik, hogy az univerzális nemzetközi jogban elfogadottá vált az a nézet, mely szerint a kisebbségeket érintő kérdésekkel a nemzetközi szintén foglalkozni kell. Ennek ellenére a kisebbségek nemzetközi jogi védelme egyelőre még inkább papíron létezik, mivel hiányoznak a konkrét kötelezettségvállalások és az azok kikényszerítéséhez szükséges hatékony végrehajtási rendszer. A hagyományos értelemben vett jogfelfogás pedig a jogalkotó hatalomtól nem csupán jogi normák elfogadását várja el, hanem azt is, hogy ha szükséges, érvényre juttassa akaratát. Ez utóbbi követelménynek a kisebbségeket védő jelenlegi nemzetközi szabályok aligha felelnek meg.