

TAKÁCS IMRE

## A kisebbségi jogok a nemzetközi szerződésekben

### I.

Az elvesztegetett idő és a félbemaradt kísérletek hatására a szaktudósok is elárulják kétségüket arról, hogy belátható időn belül megvalósulhatna a nemzetiségi, etnikai és nyelvi kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása. Következtetésekben óvnak a derűlátástól, ugyanakkor az eddig tető alá hozott megegyezések lebecsülésétől is.

*Herczegh Géza* szerint "A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozás félkész épülethez hasonlítható, amelyen a munkálatok akadozva folynak és befejezésük időpontja bizonytalan." Szívós ellenállást jósol és a nemzetközi jog más területein elért haladásra építi nagyobb távlatokra vetített reménykedését.<sup>1</sup> *Blumenwitz* szerint a "megígért Európa" modellje egy békés, kompromisszum-kész Európa. Ennek feltétele a területi status quo rögzítése, minden emberi jog, köztük a kisebbségi jogok bedikkelyezése, a viták békés elintézésének intézményesített garanciája, az átjárható államhatárok.<sup>2</sup> *Mangoldt* már vizsgálандónak tartja azt is, hogy a kétoldalú szerződések vagy a sokoldalú nemzetközi szerződések, illetőleg a nemzetközi politikai együttműködésben vállalt kötelezettségek szolgálják-e jobban a kisebbségek ügyét. Ezek közül az emberi jogokról szóló európai egyezményhez való csatlakozást tekinti ígéretesnek, mert az európai konvenció az emberi jogi bírósághoz intézhető individuális panasz és a bíróságnak való alávetés révén a legnagyobb garanciát igéri.<sup>3</sup>

Ezzel szemben *Kovács Péter* a strassbourgi jogvédelmet éppen azért bírálja, mert "vitathatatlan eredményei nem feledtethették azt a tényt, hogy a nemzetiségek, etnikai kisebbségek jogi státuszának biztosítékai szinte csak érintőlegesen szerepeltek az 1950. november 4-én, Rómában aláírt

---

<sup>1</sup> *Herczeg Géza*: A nemzetiség és az emberi jogok. Jogtudományi Közlöny XLIV. évf. 1989/8. 394. p.

<sup>2</sup> *Blumenwitz, Dieter*: Deutsche Einheit und Europäische Integration heute. In: Menschenrechtsverpflichtungen und ihre Verwirklichung im Alltag. Verlag Wissenschaft und Politik. 1990. 32. p.

<sup>3</sup> *Mangoldt, Hans*: u.o. 115-117. p.

dokumentumban.<sup>4</sup> Jávorszky Béla kétségbe vonja, hogy a kisebbségi kérdés megoldásának északi modellje Európa más részein alkalmazható lenne, mert hiányzik az a mentalitás és tolerancia, ami az északi népeket jellemzi.<sup>5</sup>

Az eddig említett szerzőktől eltérő módon jut el a nemzetiségi jogok nemzetközi sztenderdjéhez Szamel Lajos. Az alkotmányok nemzetiségi rendelkezései alapján vonja le azt a következtetést, hogy "egyszerű feladat a nemzetközi sztenderd megtalálása alkotmányos szinten, de azzal nem találunk megoldást a részleteket illetően." Továbbá "nincs olyan forrás, amely a nemzetiségi jogok nemzetközi sztenderdjét kötelező erővel vagy akárcsak különös autoritással bíró okmányban elénk tárná.<sup>6</sup> Ádám Antal szerint sem járt "kielégítő eredménnyel a kisebbségeknek, közöttük a nemzetiségeknek mint közösségeknek a helyzetére, jogaira és védelmére vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás igénye és törekvése."<sup>7</sup>

A nemzetközi jogi szabályozás egyébként is időigényes előkészítését számos, a konszenzus kialakulását akadályozó tényező nehezíti. A kifejezetten politikai okokkal magyarázható tartózkodás mellett nagy szerepe van annak a jogértelmezésnek, amely a *klasszikus liberális felfogás jegyében az individuális jogok mellett érvel és a csoport-jogokra vonatkozó kezdeményezéseket egyelőre következetesen elutasítja.*<sup>8</sup> Mindezek dacára a legújabb nemzetközi fejlemények, különösen az európai szocialista rendszerek bukása és a demokratikus átalakulás előre nem látott gyors üteme merőben új feltételeket teremtett Európában.<sup>9</sup>

A demokrácia legújabb eredményeinek féltése egyre szélesebb körben váltja ki azt a véleményt, hogy a nemzetközi jognak nagyobb figyelmet kell fordítania a nemzetiségi-etnikai kisebbségekre. A kelet-európai változások és a

---

<sup>4</sup> Kovács Péter: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. Jogtudományi Közlöny, XLIII. évf. 1988/12.

<sup>5</sup> Jávorszky Béla: Kisebbségek Észak-Európában. Magvető, Bp., 1991.

<sup>6</sup> Szamel Lajos: Nemzetiségi jogok és törvények. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Bp., 1989. 66. és 77. p.

<sup>7</sup> Ádám Antal: A nemzetiségeknek vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozási lehetőségeiről. In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről. A JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközössége. Pécs, 1988. 17. p.

<sup>8</sup> Két tekintélyre hivatkozunk, akik egyéni véleményükkel egyben garanciális fórumok hivatalos álláspontját is kifejezik. Az emberi jogok egész spektrumát individuális jogként interpretálja Tomuschat, a bonni egyetem nemzetközi jogi tanszékének professzora, az ENSZ Genfi Emberi Jogi Bizottságának elnöke és Frobenius, a hiedelbergi Max Planck Institut igazgató professzora, a strassbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának alelnöke. V.ö.: East Meets West on Human Rights in a New Climate of International Co-operation. Schriften der Friedrich-Naumann Stiftung. COMDOK-Verlagsabteilung. Sankt Augustin, 1990. 50-53. p.

<sup>9</sup> A folyamat kezdő szakaszában, 1989. október 29.-november 1-je között tartott nemzetközi konferencia anyaga jól tükrözi a nemzetközi joggal szemben támasztott új követelményeket, köztük az emberi jogok körében a nemzetiségi kisebbségek kollektív jogainak a védelmét. (Lásd az előző lányszövegben hivatkozott kiadványt.)

közelmúlt közel-keleti eseményei különösen érthetővé tették, hogy a *be nem avatkozás* elve hangoztatásával magukra hagyott nemzetiségek, az etnikai, nyelvi kisebbségek elnyomása súlyos belső és nemzetközi feszültségeket eredményez olyan esetekben, amikor a többségi nemzet megtagadja tőlük a kisebbségi jogok gyakorlásának lehetőségét, vagy különösen akkor, amikor fennmaradásuk is veszélybe kerül.

Az is egyre általánosabb felismerés, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak elismerése feltétele az európai biztonságnak. A nemzetközi politikában a béke fenntartása feltételének tekintik a stabilitást, a kialakult status quo fenntartását, amibe beletartozik a határok sértetlensége is. Ennek jegyében próbálják fékezni a szeparatizmust, a kis nemzetek elszakadási, önállósági törekvését. A közép- és kelet-európai államalakulatok nem nemzeti államok, hanem a történelmi fejlődés eredményeként soknemzetiségű államok. Néhány esetben föderatív államkeretben működnek, és ezek fennmaradásának bizonytalansága veszélyeztetheti az egyensúlyt.

A szeparista törekvések leszerelésének egyetlen járható útja a nemzeti kisebbségek jogainak elismerése és garantálása. Amit Trianon és Jalta elfedett, a népek önrendelkezési joga és a nemzeti kisebbségi igények ma igen nagy erővel törnek a felszínre, mert a demokratikus átalakulás a nemzetiségi identitást is felélesztette. A kisebbségi jogok elismerésének ki kell terjednie az anyanemzettel való kapcsolatok támogatására, a demokratikus államok között az államhatároknak eszmei határokká történő átalakulására.

Az első világháborút követő békeszerződésekben a kisebbségi jogok tiszteletbentartását vállalták a résztvevő felek. A nemzetközi jogvédelmet a Népszövetségre bízták. A második világháború katasztrófája magával sodorta a Népszövetség kisebbségvédelmi rendszerét. A háborút követő békeszerződések az emberi jogok általános elismerésével és a diszkrimináció tilalmával kísérelték meg kiváltani a kisebbségek jogait.

A szövetségesek a második világháborút követő békeszerződésekben és a nemzetközi együttműködés új formáit létrehozó megállapodásokban a kisebbségvédelmet az emberi jogok nemzetközi elismerésétől és tiszteletben tartásától várták. Az elfogadott egyezmények ezt a funkciót csak részben tudták betölteni. A mai tapasztalatok fényében kitűnik, hogy tartós, nemzetközi konszenzuson nyugvó értékrendre van szükség, amelyet — a győztes államok hatalmi érdekek által diktált mohósága fölé helyezve — nemzetközi jogi normákban kell megfogalmazni.

Az a hatalmas átalakulás, amely a háború után a gyarmati rendszer felbomlásával végbement, bizonyítja a létrejött demokratikus nemzetközi jog pozitív hatását az önrendelkezés megvalósításában. A népek önrendelkezési jogának elismerése tette lehetővé a "harmadik világ" létrejöttét, ugyanakkor az

önrendelkezési jog nem érvényesülhetett a részletekben a nemzetiségi-etnikai kisebbségek jogainak a független államokon belüli biztosításában.<sup>10</sup>

A háborút követő demokratizálás termékeny évei és főleg ígéretei felszabadították a nemzetiségi identitás-tudatot. A rövid idő alatt teremtett erkölcsi-politikai tőke biztosította a későbbi években a kitartást a homogenizálással szemben.

A demokrácia világméretű erősödését megszakította a nemzetközi politikát determináló nagyhatalmi vetélkedés. A konfrontációs tömbpolitika csak a szövetségi hűséggel törődött, a kisebbségeket kiszolgáltatta a többség kényekedvének. Kelet-Közép-Európában a nemzetállam megteremtésének erőltetése, majd az állami politikai szintjére emelt internacionalizmus ideológiai offenyívát indított a nacionalizmus és a szeparatizmus ellen, négy évtizeden keresztül alkalmazta az asszimiláció erőszakos és csendes formáit.

A nemzetközi együttműködést veszélyeztető kisebbségi problémák megoldása napjainkra nemzetközi ügyé vált. Remélhető mind az ENSZ-ben, mind az európai együttműködési fórumokon hatékonyabb, konszenzusra épülő szerződéses formák kidolgozása.

A Magyar Köztársaság aktív résztvevője a kisebbségvédelmi törekvéseknek és a nemzetközi kötelezettségvállalásnak.

Nemzetközi fórumokon általános elismerés kíséri a magyar kezdeményezéseket, kétoldalú kapcsolatainkban azonban sok kifogás, kritika hangzik el szomszédaink részéről a hazai nemzetiségi kisebbségek helyzetével kapcsolatban. A kifogások nagyrészt jogosak. Az ötvenes évek elején alkalmazott nyílt diszkriminációt, az elnyomást megszüntetve a hatvanas évektől kezdve a csendes asszimiláció apasztotta a nemzetiségi létszámát igen nagy mértékben. A mezőgazdaságból kiszorult népesség migrációja a falu megtartó-megőrző nemzetiségi közösségeit végzetesen érintette, a városba települők nyelvükkel, kultúrájukkal együtt elvesztették nemzetiségi tudatukat is.

A nemzetközi folyamatokban a helsinki Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záródokumentuma, az utóértekezletek közül a bécsi konferencia jelezte a fordulatot a kisebbségi kérdés megítélésében. Változatlanul nagyobb szerepet kaphatnának azonban az ENSZ keretében kidolgozott, nemzetközi jogi kötelezettséget is magukba foglaló megállapodások. A kötelezettségek jogi hatályosulása attól függ, milyen mechanizmus útján érvényesülnek a belső jogban ezek az egyezmények.

Egyes alkotmányok a nemzetközi jog általános szabályait a belső jog elé helyezik olyan módon, hogy azokat direkt módon érvényesülő szabályoknak minősítik (NSZK Alaptörvénye, 1978. évi spanyol alkotmány.)

A másik mechanizmus a dualista megoldás. Eszerint a nemzetközi szerződésekből eredő jogokat be kell építeni a belső jogrendszerbe, azaz a

---

<sup>10</sup> Az ENSZ Alapokmánya szövegében a "népek", "nemzetek" és "államok" fogalma néha szinonim fogalomként jelenik meg. V.ö.: Kiss, Alexandre: The people's right to selfdetermination. Human Rights Law Journal, 1986/2-4. 172. p.

kihirdetésén túl el kell végezni az adott jogág belső koherenciájának megfelelő transzformációit is (pl. a büntető eljárás intézményeibe történő beillesztését).

Mindkét esetben az aláíró állam a nemzetközi jog kötelezettje, felelőssége pedig a többi szerződő állammal szemben áll fenn. Saját polgárai abban az esetben fordulhatnak nemzetközi jogvédő fórumhoz (bírószághoz, bizottsághoz), ha a csatlakozó nyilatkozat kiegészült az alávetési nyilatkozattal is.

A nemzetközi politikai viszonyok átalakulásának első szakaszában amikor a szembenállás és a végtelen megosztottság feloldódott, megjelentek az addig háttérbe szorított különbségek, érdek-ellentétek. Ezek megoldását valóban csak a koordináták szerepét betöltő átfogó rendszerekkel, a nemzetközi jog alapelveinek és az emberi jogoknak az érvényesülésével lehet elérni. De ezeknek a rendszereknek az eszközeit gazdagítani kell, és segíteni kell az ehhez vezető út rendezését azzal is, hogy a meglévő intézményeket értékeljük. Ezért a következőkben történelmi sorrendben áttekinthetjük a kisebbségi jogokat érintő nemzetközi szerződéseket, illetőleg az ilyen szerződések kidolgozására irányuló törekvéseket.

## II.

1. *Az első világháborút követő békeszerződésekbe felvett kisebbségvédelmi intézmények tanúsítják, hogy a "béke-mű" diktálói is tisztában voltak a egyes etnikumú új államok keletkezéséből fakadó veszélyekkel. A nemzeti kisebbségekre vonatkozó szabályozást a Magyarországgal kötött békeszerződés alapján ismertetjük. Hasonló kötelezettséget vállalt a szövetséges hatalmakkal kötött szerződésekben a Szerb-Horváth-Szlovén Állam, Csehszlovákia, illetőleg Románia is.*<sup>11</sup>

A békeszerződés alaptörvényi rangú jogszabály. Előírta az egyenjogúság érvényesítését, az élet és szabadság teljes védelmét, faji vagy vallási különbség nélkül, tehát a diszkrimináció teljes tilalmát.<sup>12</sup> "Egyetlen magyar állampolgár sem korlátozható bármely nyelv szabad használatában a magán- vagy üzleti forgalomban, a vallás, a sajtó útján történő vagy bármilyen természetű közzététel terén, vagy a nyilvános gyűléseken." Az individuális jogok csoport-joggá alakulnak át, amikor a kisebbséghez tartozó állampolgárok intézményeiről van szó: "joguk van saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelő intézeteket létesíteni azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják". Jelentékeny arányú kisebbségi lakosság esetén az anyanyelven

<sup>11</sup> "...a békeszerződésekkel együtt 16 országgal írtak alá a nagyhatalmak szerződéseket (Irak kivételével mind kelet-európaiak voltak), ezek értelmében a területükön lévő nemzeti kisebbségeknek pontosan *meghatározott jogokat kellett adniuk...*" Niederbauer Emil: A nemzetiségi kérdés történeti előzményei Kelet-Európában. Magyar Tudomány, 1990/4. 375. p.

<sup>12</sup> A nemzeti kisebbségekről a békeszerződés önálló cím alatt rendelkezik, amely 7 cikkelyből áll (1921. évi XXXIII. tc. a trianoni békeszerződésről, 54-60. §§.

folyó elemi iskolai oktatást államilag támogatni kell és általában is méltányos részt kell biztosítani számukra az állami és községi költségvetésben. A 60 cikkely szerint ezek a rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek, és ezért a Nemzetek Szövetsége védelme alatt állnak. A Nemzetek Szövetsége Tanácsának tagjai felhívhatták a Tanács figyelmét a kötelezettségek megsértésére vagy annak veszélyére. A Tanács utasításokat adhatott, vagy olyan módon járhatott el, hogy az "alkalmas és hathatós" legyen. A felmerülő nemzetközi vitában a Nemzetközi Állandó Bírósághoz lehetett fordulni, amelynek döntése ellen fellebbezési lehetőség nem volt.

E békeszerződések jelentőségét a kisebbségvédelem szempontjából több szerző abban látja, hogy *első alkalommal történt átfogó nemzetközi jogi kísérlet* a kisebbségi jogok normatív szabályozására és garanciáinak megteremtésére.<sup>13</sup>

E kisebbségvédelmi rendszer területi hatálya Balti-tengertől az Égei-tengerig terjedt ki. A nemzetiségi jogok védelme, a kormányok ezekkel kapcsolatos kötelezéseknek terjedelme lényegesen nagyobb, a védelem hatékonysága azonban pedig magasabb volt annál, mint amit egy korszakkal később a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke nyújtani tud.<sup>14</sup>

A nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok egyenjogúságának alaptörvényi szintű deklarálása magában foglalta a törvény előtti egyenlőséget, a minden állampolgár számára megkülönböztetés nélkül biztosított polgári és politikai jogokat, a hivatalviselés jogát, a foglalkozás szabad megválasztását és a vállalkozás szabadságát. A becikkelyezett békeszerződésben deklarált jogokkal ellentétben állt a numerus-clausus (1920. évi XXV. tc.). Később nyílt szakítást jelentett e jogok tiszteletbentartásával az ún. zsidó törvények elfogadása.

Vallási és tanügyi kérdésekben a szerződés nemzetiségi önkormányzati lehetőségeket szorgalmazott. A bírósági eljárásban használt hivatalos nyelv megállapítását a békeszerződés nem érintette, azonban méltányos könnyítést ígért a nem magyar nyelvű állampolgárok anyanyelvének a bíróságok előtt történő használatában.

Ez a kisebbségvédelmi nemzetközi jogi szabályozás segítette a nemzetiségi identitás, az anyanyelvi kultúra megőrzését, a nemzetiségi intézmények fenntartását. Annak ellenére, hogy sem területi autonómiát nem biztosított, sem a képviselőiben való arányos részvételtől nem rendelkezett, ma pozitívan értékelik azért, mert egy olyan régióba vetette alá az államot a nemzetközi ellenőrzésnek, amely régióba a civil társadalom fejletlensége folytán a centralizált államnak nem volt valóságos ellensúlya.

---

<sup>13</sup> A Magyar Tudomány c. MTA folyóirat 1990/4. számát a nemzeti kisebbségek kollektív jogai történeti és dogmatikai elemzésének szentelte. A közölt tanulmányok tudományos megalapozottsággal tárgyalják a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak szabályozására irányuló nemzetközi törekvéseket. A szerkesztőség forrásanyagként közölte a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia szerződését a kisebbségi jogokról.

<sup>14</sup> Herczeg Géza: A nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi jogban u.o. 381. p.

2. Az ENSZ Alapokmánya célul tűzte ki az emberi jogok és szabadságjogok megvalósítását, ezért közvetlenül is kötelezte a tagállamokat ezek tiszteletbentartására. A csatlakozó államok vállalták az emberi jogok érvényesítését mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre és vallásra vonatkozó minden megkülönböztetés nélkül.<sup>15</sup>

Az ENSZ-ben kifejtett erőfeszítések eredményeképpen a Közgyűlés 1948. december 10-én elfogadta az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát*. A Deklaráció 2. cikkelye a diszkrimináció tilalmát részletesebben tartalmazza. Az Alapokmány taxációjához képest kiterjeszti a tilalmat a nemzeti és a szociális származásra is. Tiltja továbbá a megkülönböztetést annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján, amelyhez valaki tartozik, tekintet nélkül arra, hogy az a terület független vagy gyámság alatt áll. A Deklaráció az emberi jogok bővebb katalógusát állapítja meg. A klasszikus szabadságjogokhoz hozzáfűzi az állampolgársághoz való jogot (15. cikk), a közügyekben való részvétel jogát (21. cikk); valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokat (22-27. cikk.).

A Nyilatkozat előzménye az, hogy az ENSZ 1946-ban Londonban tartott közgyűlése "Emberi Jogok Bizottságot" létesített. Ez a bizottság három alapokmány első részeként egy deklarációt tervezett az emberi jogokról; a második rész tartalmazta volna a nemzetközi jogi kötelezést; és végül a harmadik a végrehajtás módjait. A terv első része valósult meg az 1948-ban elfogadott nyilatkozattal.

Az előkészítés szakaszában a Bizottság a Diszkrimináció Tilalmával és a Kisebbségvédelemmel foglalkozó albizottságot küldött ki, amelynek a munkájára később visszatérünk.

Az emberi jogok megvalósításának reménye a második világháború demokratikus koalíciójának győzelméhez fűződött. Az emberi jogok a természetjogban gyökereznek, egyesítik az európai humanizmust és a liberális politikai gondolkodás értékeit. Az ENSZ az emberi jogok egyetemes megvalósulását a demokratizmus jegyében létrejött széleskörű politikai konszenzustól várta, de a bekövetkezett politikai megosztottság folytán e remények szertefoszlottak.

1950-ben Nyugat-Európa megalkotta az Emberi Jogok Európai Szerződését, amely nemzetközi kötelezettségként határozta meg az emberi jogok tiszteletben tartását. Az 1948. évi ENSZ Deklarációhoz képest azonban azt a nézetet képviseli, hogy a gazdasági, szociális, kulturális jogokat külön szerződésben kell deklarálni, mert ezek megvalósításában az államhatalom szerepe eltér a klasszikus szabadságjogok érvényesítésében az államra háruló kötelezettségetől.<sup>16</sup> Az európai Konvenció 14. szakasza tiltja a

---

<sup>15</sup> Az 1. cikk 3. pontja. Az Alapokmány hivatalos magyar szövegét lásd az 1974. évi 18 tvr. mellékletében.

<sup>16</sup> A klasszikus szabadságjogok sem valósulhatnak meg az állam regisztráló, egyes esetekben engedélyező és büntetőjogi védelmet biztosító funkciói nélkül. A jogok másik csoportját azért különítik el a szerződések, mert ezekben az állam kötelezettségeket vállal ugyan, de az egyén

megkülönböztetés alkalmazását a kisebbségekkel szemben, köztük a nemzetiségi kisebbséghez tartozás alapján történő diszkriminációt.

Az európai szerződés kötelező jogi jellegét erősítette, hogy két, Strassbourg székhellyel működő jogi fórumot is létrehoztak, az Emberi Jogok Európai Bizottságát (1954. máj. 18.) és az Emberi Jogok Európai Bíróságát (1959. jan. 21.).

A szerződés 24. szakasza alapján a szerződéskötő állam, 25. szakasza alapján pedig természetes személyek, nem állami szervezetek vagy *személyek szövetsége* fordulhat panasszal a Bizottsághoz, amely abban az esetben terjeszti az ügyet a Bíróság elé, ha megállapította a szerződéses köteleességek megsértését és az egyeztetés nem járt sikerrel.

Az Emberi Jogok Európai Szerződése kiegészült a Szociális Kartával. Mindkét szerződés az egyének egyenjogúságát kívánta biztosítani az ENSZ dokumentumokhoz képest hatékonyabb eszközökkel. Ezzel kétségtelenül egy magasabb sztenderdet ért el és új viszonyítási alapot teremtett, egyben azonban a konszenzus szélső határát is jelezte. Az asszimilációnak kitett, de önszerveződésre még képes kisebbségek számára ez a szint is a fennmaradás lehetőségét ígérte.

Az ENSZ-ben folytatott hosszadalmas előkészítés után 1966-ban kerülhetett sor az emberi jogok nemzetközi jogi kötelezettséggel történő szabályozására két egyezségkormányban. Ez a késedelem a magyarázata annak, hogy közben több, ún. szektorális szerződéssel egészült ki a Deklaráció.<sup>17</sup>

3. Magyarország vonatkozásában az 1947. február 10-i *párizsi békeszerződés* az első olyan nemzetközi szerződés a háború után, amely a kisebbségek jogait érintette.

A békeszerződés szövegét az 1947. évi XVIII. törvény cikkelyezte be. Magyarország vállalta a fennhatósága alá tartozó minden személy számára az

---

számára jogi garanciát nem tud vállalni a jog érvényesülésére (pl. a munkához való jog megvalósulására).

<sup>17</sup> 1948: A népirtás megelőzése és megbüntetése; 1954: Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának szerződése a hontalanokról; 1958: ILO szerződés a diszkrimináció tilalmáról az alkalmazásban és foglalkoztatásban; 1959: Az ENSZ Közgyűlés határozata a gyermekek jogairól; 1960: UNESCO szerződés a diszkrimináció tilalmáról az oktatásban. ENSZ Deklaráció a gyarmati országok és népek függetlenségének megadásáról; 1965: A faji diszkrimináció minden formájának megelőzése. Az ENSZ Közgyűlés ajánlása a házassághoz szükséges kölcsönös beleegyezésről, a legelső házassági korhatárról és a házasság regisztrálásáról. Az ENSZ Közgyűlés határozata az Ifjúság neveléséről; 1966: Az UNESCO Deklarációja a nemzetközi kulturális együttműködés alapelveiről; 1969: Az ENSZ Közgyűlés Deklarációja a társadalmi haladásról és fejlődésről; 1973: Az ENSZ Közgyűlés határozata az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről; 1975: Az ENSZ Közgyűlés határozata a rokkant személyek jogairól; 1978: UNESCO Deklaráció a faji előítélet ellen; 1979: A nőkkel szembeni diszkrimináció tilalma; 1986: Az ENSZ Közgyűlés határozata a fejlődéshez való jogról. Az ENSZ főtitkára több mint 20 nemzetközi szerződés elfogadásáról és a csatlakozásról szóló nyilatkozatok átvételét, a tagállamok erről szóló értesítését látja el.



alapvető szabadságok biyosítását faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés nélkül, és hogy nem alkalmaz diszkriminációt az állampolgári jogok szabályozásában és alkalmazásában sem. A békeszerződés szövege külön nyomatékot ad a szabadságjogok biztosításának, felsorolva a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlás és a nyilvános gyülekezés szabadságát. A védelmet, pontosabban a diszkrimináció tilalmát nemcsak általában írja elő, hanem tételeken kiterjeszti az érdekeltek személye javai, foglalkozásbeli vagy egyéb polgári jogai szabályozására.

A békeszerződés szövegével ellentétben állt a magyarországi németek kényszerkitelepítése. A magyar kormány kényszerhelyzetbe került, — bár a szövetséges hatalmak által meghatározott kontingens csökkentését kérte, — a végrehajtást nem kerülhette el, és azt a békeszerződés után is folytatta. A kollektív bűnösségre alapozott kitelepítést, amit a szövetséges hatalmak potsdami konferenciája szentesített, utólagosan negatívan értékelik.<sup>18</sup> Diszkriminációt alkalmazott a hazai németekkel szemben a név-változtatás tilalma, az internálás, a földreform és a választójogi törvény.

4. A fasizmus rémettei, a népirtás és a háborús bűntettek arra intettek, hogy konkrét szerződésekkel is segíteni kell a nemzetközi jogbiztonságot, annál is inkább, mert egyes államokban a hivatalos állami politika továbbra is faji diszkriminációt alkalmazott. 1948. december 9-én kelt a nemzetközi szerződés a *genocídium* ellen. Az egyezmény nemzetközi jogba ütköző bűncselekménynek minősíti a népirtást, amelynek a megelőzésére szolgáló rendszabályok foganatosítására, illetőleg elkövetése esetén a megbüntetésére a résztvevők kötelezettséget vállaltak. A népirtás valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékosan elkövetett cselekmény, amely nemcsak a csoport tagjainak megölésével valósul meg, hanem a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozásával is. Az egyezmény népirtásnak minősíti a csoportra megfontoltan olyan életfeltételek ráerőszakolását, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése, vagy az olyan intézkedéseket, amelyek célja a csoporton belül a születések megállítás, végül a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitelét.<sup>19</sup>

5. Az UNESCO keretében a tagállamok 1960. december 15-én nemzetközi egyezményt kötöttek az *oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni* küzdelemről. Az egyezmény megkülönböztetésnek minősít minden, a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás

---

<sup>18</sup> *Febér* István: A magyarországi németek kitelepítése 1945-1950. Akadémiai Kiadó, Bp., 1988.

<sup>19</sup> Magyarország az egyezményhez 1952. január 7-én csatlakozott, az egyezményt az 1955. évi 16. tvr. hirdette ki (1955. május 11.). A Btk. a szerződésnek megfelelően bűncselekménynek minősíti a népirtást.

megszüntetése vagy akadályozása. Nevezetesen - valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből, illetőleg alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása, továbbá az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.

Nem tekinthető diszkriminációnak a két nembeli tanulók számára külön intézetek létesítése, illetőleg vallási vagy *nyelvi okokból* külön rendszerek vagy intézetek létesítése és fenntartása.

Az oktatásnak az emberi személyiség teljes kifejlődésére, az emberi jogok tiszteletbentartására kell irányulnia és elő kell segítenie a megértést, türelmet és barátságot minden nemzet és minden faji és/vagy vallási csoport között.

Az egyezmény előírja, hogy *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, feltéve azonban,

– hogy ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, amely akadályozza a kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megértésében és tevékenységében való részvételben, vagy amely veszélyezteti a nemzeti szuverenitást;

– hogy ezekben az iskolákban az oktatás színvonala nem alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy elfogadott általános színvonalnál; és

– hogy ezeknek az iskoláknak a látogatása szabadon választható.

Az egyezmény szövege tükrözi azokat a nehézségeket, amelyek a nemzetiségi kisebbségek anyanyelven oktató iskoláinak a működésével kapcsolatban felmerültek. Tartózkodik az egyezmény a pozitív diszkrimináció lehetőségének kimondásától, pedig az elvi célkitűzések sorában kiemelt jobb megértést mind a kisebbség, mind a kisebbségekkel együttélő többség körében a kétnyelvűség erősítése segíthetné elő.<sup>20</sup>

6. 1965. december 21-én kelt a *faji megkülönböztetés minden formájának tilalmáról* szóló ENSZ megállapodás, amely a faji, vallási diszkrimináció tilalma mellett a nemzeti és etnikai származás szerinti diszkrimináció tilalmát is kimondja. Ez a szerződés az egyes személyek megkülönböztetésének tilalma mellett védi a személyek csoportjait is.<sup>21</sup> "Faji megkülönböztetés" fogalma minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a *nemzetiségi vagy etnikai származás*, és amelynek célja (vagy eredménye) a közélet bármely területén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenrangú élvezetének megsemmisítése vagy csorbítása.

Ez az egyezmény elismeri a pozitív diszkriminációt és ezért kirekeszti hatálya alól az olyan különleges intézkedéseket, amelyeket kizárólag a védelemre

---

<sup>20</sup> Magyarország a megerősítő okiratot 1964. január 17-én helyezte letétbe az UNESCO főigazgatójánál. A kihirdetés az 1964. évi 11. tvr.-ben történt (1964. május 21.).

<sup>21</sup> Lásd a szerződés 1-5. szakaszait. Magyarország 1967. május 4-én csatlakozott a szerződéshez, amelyet az 1969. évi 8. tvr.-rel becikkelyezett.

szoruló egyes faji vagy *etnikai csoportok* vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében hoztak.

7. A mindmáig legjelentékenyebb, az ENSZ keretében kötött nemzetközi megállapodás a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (PPJE), amelyet az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án fogadott el.<sup>22</sup>

Az egyezségokmány a polgárok szabadságjogait a klasszikus liberális felfogásban sorolja fel. Eszerint a jogok az államhatalom korlátozásaként jelennek meg. Néhány esetben azonban az állam cselekvésére van szükség a jogok érvényesülése érdekében:

A PPJE-t az 1948. évi ENSZ Deklaráció szellemében alkották meg. Az Egyezségokmány tételes jellege alkalmas arra, hogy az általános elveken túlmenően hatékonyan befolyásolja a csatlakozó államok alkotmányozását és törvényalkotását. Dogmatikailag precíz jogfogalmakat alkalmaz (pl. a feltétlenül érvényesítendő, még rendkívüli helyzetben is tiszteletben tartandó jogok kiemelése). Ezt a viszonyt, az emberi jogok hatását az alkotmányozásra a magyar szakirodalomban elsőként Kovács István elemzte behatóan "Az Emberi Jogok Dokumentumokban" c. gyűjteményben közölt tanulmányában (1976.). "Az Emberi Jogok az alkotmányokban" c. munkája a *hazai alkotmányjogi gondolkodást kiterjesztette az emberi jogok helyzetének elméleti és jogdogmatikai tanulmányozására* és az érvényesítés lehetőségeinek a kutatására. Kovács Istvánnak köszönhető, hogy Magyarországon az emberi jogokat nem tekintették pusztán a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozó, és így egyedül a nemzetközi jog érdeklődési körébe tartozó témekörnek. A dokumentum-gyűjtemény a hozzáférhetővé tett források közlésével is felbecsülhetetlen szolgálatot tett jogismerő és a jog iránt politikai indíttatásból érdeklődő olvasóknak és a magyar jogi kultúra fejlődésének.

Az Egyezségokmány elismeri a népek önrendelkezési jogát. A részes államok kötelezik magukat a joghatóságok alatt álló minden személy számára faj, szín, nem, *nyelv*, vallás, politikai vagy más vélemény, *nemzetiségi* vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül az Egyezségokmányban felsorolt jogok biztosítására.

A 27. cikk szerint az olyan államokban, ahol *nemzetiségi, 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*.

Az Egyezségokmány az aláíró államokat nemzetközi jogilag köti, azaz a csatlakozó államok a nemzetközi jogban általában megengedett eszközökkel (tiltakozás, óvás, nyilatkozattétel, vizsgáló bizottság kiküldése, jelentéstételre kötelezés) szankcionálhatják a vállalt kötelezettségek megsértését.

---

<sup>22</sup> Hatályba lépett 1976. március 23-án. Magyarország 1969. március 25-én csatlakozott és 1974. január 17-én az ENSZ főtítkárnál letétbe helyezte a ratifikációs okiratot. Kihirdetve az 1976. évi 8. sz. törvényerejű rendelettel. MK. 32.

Rendszeres ellenőrzési módszer az éves beszámoltatás rendje. A szerződéses jogok megsértése esetén alkalmazható az Emberi Jogok Bizottsága előtti harmadik beszámoltatás során a nyilvánosság elé tárás. Súlyosabb represszália alkalmazásának megengedhetősége erősen vitatott.

A 27. cikk szövege ezidő szerint az a maximum, amit a nemzetiségi kisebbségi jogok terén a nemzetközi jog biztosít.

Hasonlóképpen tiltja a diszkriminációt a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló ENSZ Egyezségokmány.<sup>23</sup>

Az nemzetközi jogi szerződéseket kiegészíti egy rendkívül fontos nemzetközi politikai megállapodás, a helsinki EEBÉ Záróokmánya, amelynek VII. alapelve az emberi jogokról szól. "A résztvevő államok, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren."

A helsinki megállapodás számos hatékony nemzetközi együttműködés kiinduló pontja volt. Az 1968-ban Bécsben tartott utóértekezleten már nagyon határozott törekvés mutatkozott a kisebbségek jogainak megfogalmazására, de egyes államok határozott elemzésén megfenneklett a próbálkozás.

### III.

1. A szerződések áttekintése azt bizonyítja, hogy az emberi jogok egyetemessé tételére irányuló törekvések eredményeként a kisebbségek tagjaira is kiterjed végre egy olyan nemzetközileg elfogadott jogvédelmi rendszer, amely jelenlegi állapotában is valóságos és érvényesíthető jogokat biztosít a nemzetiségek számára, és a jövőre nézve biztató további fejlődés előtt áll. Ebből következik, hogy *mindenek előtt ennek a rendszernek a lehetőségeit kellene maximálisan realizálni* és egyben a továbbfejlesztés érdekében a nemzetközi fórumok felhasználásával az érdekeltekkel való együttműködést folytatni és erősíteni.

Értékelni kell a diszkrimináció tilalmára korlátozódó szerződéseket, mert a faji, nemzeti és a politikai nézetek szerinti megkülönböztetés, gyűlöletkeltés, a tömeges megsemmisítés borzalmai, majd a háború utáni jogfosztások, kitelepítések és áttelepítések kényszerűvései és pusztításai után történelmi jelentőségű lépést tettek a demokrácia helyreállítására úgy, hogy nem korlátozódtak egy-egy akut társadalmi vagy nemzetközi fenyegetettség átmeneti elhárítására, hanem az emberi jogok eszmerendszerére építve fokozatosan

---

<sup>23</sup> A Közgyűlés 1966. december 16-án fogadta el. A magyar megerősítés 1974. január 17-én történt. A harminctödik csatlakozás folytán hatályba lépett 1976. január 3-án. A magyarországi kihirdetés napja 1976. április 22. Magyarország 1988. szeptember 7-én csatlakozott a PPJE 41. cikkelyéhez, illetőleg december 7-én a Fakultatív Jegyzőkönyvhöz.

építkeztek és terjesztették ki a jogok elismerését és sürgetését a gyarmati sorban élő népekre, a legkülönbözőbb kisebbségi csoportokra, köztük a nemzeti, nyelvi és etnikai kisebbségekre.

Ugyanakkor megjelennek az emberi jogok rendszerébe beágyazott kisebbségi jogok jelenlegi szabályozásával kapcsolatban az elégedettség tünetei, olyan vélemények, amelyek a jogok nemzetközi jogi szabályozhatóságának lehetőségeit kimerítettnek, a szükséges nemzetközi konszenzus határait kitöltöttnek tekintik. Az alábbiakban ezért néhány ellentmondás feloldásának és a szabályozás fejlesztésének a lehetőségével foglalkozunk. Bevezetésként azonban tisztáznunk kell a kívánt fejlődés irányát, tartalmát és realitását.

Az eddigi fejlődés két fokozatot mutat. Az első fokozat inkább a romeltakarításhoz és az épület alapjainak a kijelöléséhez, a második az alapozáshoz és a falak felépítéséhez hasonlítható. A harmadik fokozat nem fejeződhet be a tető felhúzásával, hanem ki kell terjednie az épületen belüli otthonos berendezkedésig.

Egészen világosan látni kell, hogy a modernizáció által lehetővé váló integrációs folyamatok egyidejűleg megerősítik a specifikus jegyeket, hogy a népek, nemzetek közötti közlekedés és barátság – bármennyire tökéletesíti is a közvetítő szerepét – nem gázolhatja le a humánus értékeket, az emberi alkotókészség, az erkölcsiség, a kultúra és a művészetek nemzeti komponenseit. Az értékrend változása nem egyenlő az értékek eltűnésével. Senkinek sem adatott meg a jog, hogy nemzetek, nemzetiségek, népcsoportok életképességéről, létének jogosultságáról ítéletet mondjon. A kirekesztés, kiszolgáltatottság korrekciója ne a leereszkedő, paternalista befogadás, hanem az elismerés, az elfogadás és az együttműködési készség, az esélyegyenlőség biztosítása legyen. A többit bizzuk a történelemre, mert ettől bölcsébbet nem tehetünk.

2. A kisebbségi jogok nemzetközi jogi szabályozásában a *jogalanyiség* meghatározása okozza a legnagyobb nehézségeket. Nehezen definiálható a jogok címzettjeként és élvezőjeként egy olyan embercsoport, amely sok esetben nem határolható el objektív ismérvek alapján. Egyszerűbb a helyzet, ha a nemzeti kisebbség legalább a legszignifikánsabb csoport-meghatározóval, a közös nyelvel rendelkezik. Sokszor hiányzik a nyelvi kritérium, de adott a történelmi múlt és a közös letelepedési terület. A létszám jelentősége nagyon relatív. Ugyanakkor elkerülhetetlen a szubjektív tényezők, az identitás-tudat bekapcsolása a nemzetiségi csoporthoz tartozás jogi megfogalmazásába. Az eddigi munkálatok legfőbb gyengesége, hogy a kérdés nehézségeit tapasztalva a résztvevők beletörődtek abba, hogy az ügy nem mozdítható előre, és engedték, hogy a közöny és a nyílt vagy burkolt ellenzés kudarcra ítélje az őszinte törekvéseket.

Annak ellenére, hogy az ENSZ már említett albizottságának, a Diszkrimináció-elleni és Kisebbségvédelmi Albizottságnak a kezdeményezései

eredménytelenek maradtak, rendkívül tanulságos nyomon követni az albizottság javaslatainak sorsát.<sup>24</sup>

1947-ben az albizottságot eredetileg 12 taggal hozták létre, a résztvevők száma később 27-re növekedett. Az albizottság kezdeményezte, hogy az emberi jogok deklarációjában szerepeljenek a kisebbségi jogok. Ez a javaslat az Emberi Jogi Bizottságnál visszhang nélkül maradt. A kisebbségvédelem elvetésének indoka a náci Németország által a kisebbségekkel elkövetett visszaélésre történt hivatkozás volt, mert annakidején a fasiszta Németország a német nemzetiségi kisebbségeket "ötödik hadoszlopként" felhasználta egyes kormányok helyzetének aláásására, illetőleg a nacionalizmus ösztönzésével államokat szakított szét.

1963-tól, az ENSZ Egyezségokmányok előkészítése során újból aktuális lett a kérdés, mert kitűnt, hogy a faji diszkrimináció tilalma és a kisebbségfogalom egyaránt csoportjogokat vet fel. Az albizottság 1965. évi ljubljanai szemináriumán felvetette a kisebbségek pozitív védelmének szükségességét. Az egyezségokmányok 1966-ban történt elfogadásáig azonban nem tudták megoldani a kisebbségek fogalmának definiálását.<sup>25</sup> Vitatott volt a számszerűség követelménye, mint objektív kritérium és az identitás-tudat, mint szubjektív kritérium.

A kisebbségek definíciójának kidolgozására tett újabb kísérletet az 1974. évi ohrhdi szeminárium, azonban ez is sikertelen maradt.<sup>26</sup>

Az albizottság vizsgálta a kisebbségek kialakulásának történelmi folyamatait és ennek alapján a következő csoportokat tüntette fel:

- kisebbségek, amelyek már az állam megalakulása előtt az adott területen éltek,
- kisebbségek, amelyek agresszió vagy terület-átengedés útján kerültek a mai állami fennhatóság alá,
- kisebbségek, amelyek bevándorlás útján váltak az állam polgáraivá.

Az albizottság számára *Cbristescu* A. professzor a nemzeti kisebbség fogalma kritériumaként javasolta az alávetettség állapotának felvételét a meghatározó ismérvek közé. Az általa előterjesztett értelmezés szerint a népek önrendelkezési joga elismerésében a nép

- a) az a társadalmi közösség, amelynek egy rá jellemző identitása van, és
- b) kapcsolata van egy területtel, még akkor is, ha onnan más népesség igaztalanul kiüldözte vagy mesterségesen áttelepítette.

Ehhez *Cassese*, A. professzor további két feltételt fűz. Szerinte – a nép egy államnak olyan nacionális komponense, amely összevetve más nemzeti csoportokkal ugyanazon államban, nem egy kisebbségi csoport, hanem minden

---

<sup>24</sup> A vázlatos áttekintés *Brunner*, Georg: Internationale Menschen- und Gruppenrechte c. tanulmánya alapján készült. In: Menschenrechtsverpflichtungen und ihre Verwirklichung im Alltag. Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1990. 40-44. p.

<sup>25</sup> A meghatározás nehézségeit elemzi *Baka* András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény? c. tanulmányában. Magyar Tudomány, 1990/4. 385. p.

<sup>26</sup> Vö.: *Baka* u.o. 386. p.

dimenzióban a legerősebb legyen, — a nép rendelkezék egy alkotmány rendszerében meghatározott legális státusszal.<sup>27</sup>

Az albizottság 1971-ben megbízta Capotorti olasz tudóst egy kisebbségi tanulmány elkészítésével, amelyben a szerző elmélyíti az eddigi vizsgálatokat és elemzi a kisebbségi politikai különböző irányait is aszerint, hogy milyenek a kisebbségi együttélésének feltételei egy adott államban. Eszerint

— a pluralista politika, amely lehetővé teszi a *kisebbség nagyfokú önállóságát* saját ügyeiben;

— az integrációs politika, amely igyekszik a kisebbséget a *társadalom egészébe* integrálni, de lehetővé teszi, hogy sajátos jellemvonásait megőrizze;

— asszimilációs politika, amely a *homogenizálásra* törekszik;

— a szegregációs politika, amely nemcsak elkülöníti a kisebbségeket, hanem egyben *alárendelt helyzetben* tartja őket.

Capotorti szerint az identitás-tudat megőrzése két tényezőtől függ. Egyrészt a kisebbség felett szuverenitást gyakorló állam politikájától, másrészt a kisebbség önmegvalósító igényétől, képességeitől. Az identitás-tudatot erősíti a közös történelem ismerete, a gazdasági-társadalmi fejlettség és az esetleges külső támogatás az anyanemzet részéről vagy másoktól.<sup>28</sup>

Jóllehet Capotorti kisebbség fogalmát mint hasznosat elfogadták, mégsem talált teljesen egyetértésre. Különösen Jugoszlávi képviselője érvelt a szubjektív kritériummal szemben, hivatkozva arra, hogy a csoport-identitás nagymértékben függ a mindenkori politikai atmoszférától, a kulturális és szociális feltételektől. A csoporthoz tartozás megvallását a többségnek a kisebbséggel szembeni negatív beállítottsága által ébresztett félelem nagymértékben megakadályozza. Az albizottság ezután jugoszláv kezdeményezésre kísérletet tett a kisebbségi határozat kidolgozására. Jugoszlávia 5 cikkből álló deklaráció-tervezetet terjesztett elő, amely bevezetője lehetett volna az egyezménynek. A jugoszláv javaslatból hiányzott a szubjektív kritérium éppen úgy, mint a számszerűsége és az uralmi alávetettségre vonatkozó feltétel. A munkacsoport véleménye szerint a kisebbségi határozat értelmetlen lenne a kisebbség fogalmának definíciója nélkül.<sup>29</sup>

Az albizottság a kanadai Deschênes-t bízta meg egy kisebbség-definíció kidolgozásával. Ez 1985-től készen van, a szubjektív elemeket kiemeli, mert a

---

<sup>27</sup> Idézi Kiss, Alexandre: The People's Rights to Self-Determination. Human Rights Law Journal, Vol. 7. (1986.) Parts 2-4. 173. p.

<sup>28</sup> Capotorti definícióját idézi Brunner. "Minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, religion or language." (Capotorti: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York, 1979.) i.m. 43. p.

<sup>29</sup> Lásd bővebben Sobn, L.B.: Rights, under International Law. In: Brunner, G. - Kagedan, A.: Die Minderheiten in der Sowjetunion und das Völkerrecht, 1988.

túlélési akaratot és a teljes egyenjogúságra törekvést is a csoport-identitás feltételének tekinti.<sup>30</sup>

Az előterjesztés nem nyerte el az albizottság egyetértését, és kommentár nélkül a bizottsághoz továbbították, ahol azóta szunnyad. Az évtizedekig tartó fáradozás tehát nem volt gyümölcsöző, és alig lehet azzal számolni, hogy belátható időn belül megcélózható lenne nemzetközi konszenzus a kisebbség konstitutív jegyének megállapításában.<sup>31</sup>

Hasonló állásponton van *Partsch* professzor, aki szerint nemcsak hogy kétséges, hogy a konszenzust meg tudják-e találni, hanem az is, hogy ezzel a módszerrel el lehet-e érni a szerződéses jog – mármint a PPJE – megváltoztatását. Utal arra, hogy neves tudósok védik az egyezségokmányok és a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló szerződés átmeneti időre szánt speciális intézkedéseit.<sup>32</sup>

Ezek után be kell látni, hogy csak átfogó jellegű, absztrakt fogalmakkal és kevés konkrét kötelezettség előírásával előkészített szabályozás számíthat sikerre. *Herczeg Géza* matematikai képlete megalapozott, amikor a résztvevők számának növekedésével arányosan növekvőnek minősítette a nehézségeket, mert a közös érdekelttség minimális.<sup>33</sup> Mint arra *Uranovicz Imre* egy belső tanulmányában rámutat, az afrikai országok pl. elismerik kisebbségek létezését náluk, de tagadják, hogy problémáik lennének.

A nemzetiség egyetemes érvényű fogalmának keresése helyett a *kisebbségek már elfogadott, különböző szempontból történt meghatározásával is elérhető a nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek jogainak a nemzetközi védelme.*<sup>34</sup>

A kérdés azonban a belső jogi szabályozásban nem kerülhető meg. A jogalkotónak el kell döntenie, hogy a kollektív jogok alanyának valamely jogi személyiséget elnyerő önkormányzatot vagy egyéb szervezeti formában megjelenő közösséget tekint, vagy megmarad a közösséghez tartozó személyek individuális jogainak gyakorlásához fűződő kollektív jogoknál, amely esetben a jogalanyok az egyének, egyes jogok gyakorlása azonban közösségben történik.

3. A *kollektív jogok* nemzetközi elismerésére is van példa. A faji diszkriminációról szóló egyezmény elfogad csoportjogokat, sőt a PPJE preambuluma is kimondja, hogy az államoknak törekedniük kell egyes individuális jogoknak az érintett közösségekben történő biztosítására.

---

<sup>30</sup> UN Doc. E/Cn. 4/Sub. 2/1985/31.

<sup>31</sup> Vö.: *Brunner* i.m. 44. p.

<sup>32</sup> *Partsch*, K.J.: Recent Developments in the Field of People's Rights. *Human Rights Law Journal*, 1986/7. 181. p. Utal *Tomuschat* és *Capotorti* véleményére.

<sup>33</sup> *Herczeg Géza* tanulmánya a *Magyar Tudomány* 1990/4. számában.

<sup>34</sup> *Szabó Imre* szerint is előbbre vivő lenne, ha a kisebbségeket, mint csoportokat különböztetnék meg a többségtől. A kisebbségek és az emberi jogok. Valóság, 1979/1.



Hasonlóképpen az Emberi Jogok Európai Konvenciója 25. cikkelye panaszjogot biztosít személyek szövetségének is.<sup>35</sup>

A kollektív jogok mellett érvelők az emberi jogok köréből több olyan jogra is hivatkoznak, amely egyénileg nem is gyakorolható. Ilyen a sztrájkjog, a petíció joga, az egyesülési és gyülekezési jog, a közlés szabadsága, a vallás-gyakorlás joga. Hivatkoznak arra is, hogy számos nemzetközi szervezet elfogadja a kollektív tagság lehetőségét.<sup>36</sup>

A kollektív jogok indokaival szemben *Tomuschat* professzor azzal érvel, hogy a PPJE 27. szakasza az egyetlen generális jog ezen a területen, amely nem ismeri el a kollektív jogokat, hanem csak a csoport egyes tagjairól beszél, akikkel szemben a felsorolt és valóban rendkívül szerény jogokat "nem szabad" megtagadni. A PPJE nem ad alapot az állam olyan kötelezettségének megállapításához, hogy pozitív intézkedéseket kellene tennie annak érdekében, hogy az egyének képesek legyenek jogaik gyakorlására, pl. kisebbségi nyelvet használó iskolát alapítani, vagy támogatni kisebbségi magániskolákat, kulturális intézményeket. Ami magát a csoportot illeti, a szerződés nem koncedál olyan jogokat, amelyek alapján a fakultatív jegyőkönyvben biztosított jogi eljárást kezdeményezhetné.<sup>37</sup> A PPJE 27. szakaszáról folyó vita egy újabb szakaszában az individuális jogok gyakorlásának eredményeképpen másodlagosan realizálódó csoport-jogokat ismertek el. Ez az elmélet az egyének által gyakorolt nyelvhasználat, az anyanyelven folyó iskolázás eredményeként ún. *reflex-jogokként* fogalmazza meg a kollektív jogokat. Figyelmen kívül hagyja a reális nehézségeket, azt, hogy az egyén még hatékony jogvédelem mellett is legfeljebb egyenlő jogainak elismerését érheti el, azaz, hogy biztosítják számára is a többségi nyelven folyó oktatásban való részvételt, de az egyénnek még a legkisebb esélye sem biztosított arra, hogy a jogegyenlőségre hivatkozással kisebbségi anyanyelvű iskolát fognak gyermeke számára felállítani.

A kollektív jogok mértéke nagyon nehezen határozható meg. A kisebbségi csoport kultúrájától, az identitás-tudat fokától függ, hogy az iskolaügy és a kulturális élet terén milyen jogok realizálhatók. Ugyancsak a kisebbség nyelvi kultúrájának függvénye, hogy kell-e az anyanyelv hivatali használatára való jogokat számára megállapítani. Előfordulhat, hogy a többség nyelvét (és ha a jogszabályok meghatároznak ilyet, az állam hivatalos nyelvét) a kisebbség tagjai olyan fokon beszélik, hogy pl. a bírósági eljárásban nem is igénylik az anyanyelvükön való meghallgatásukat. Ilyen esetben a hivatalos nyelvet nem ismerők számára (idegen-jog) biztosított jog is kielégítő lehet a kisebbség tagjainak. Hasonlóan tehát a jogalanyiség fogalmának meghatározásában

---

<sup>35</sup> Ezzel szemben *Partsch* szerint a kollektív jogokat csak államok közötti jogviszonyban lehet elfogadni, az emberi jogok rendszerének az egyének címzett jogok felelnek meg.

<sup>36</sup> *Marie Jean Bernard*: Relations between people's rights and human rights. Semantic and methodological distinctions. *Human Rights Law Journal*, 1986/2-4, 197-202. p.

<sup>37</sup> Idézi *Partsch* a *Human Rights* c. folyóirat idézett számában közölt tanulmányában *Tomuschat* álláspontját. (Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. In: *Festschrift für Hermann Mosler* (1983) 979. p.)

szükséges széleskörű értelmezési lehetőség szükségességéhez, a kollektív jogosultságok megállapításában lehetővé kellene tenni a változatos megoldásokat, azaz a nemzetiségnek, mint nyelvi és kulturális közösségnek a fejlettségi szintjéhez mért jogok biztosítását.<sup>38</sup>

4. Külön kell foglalkoznunk az állam szerepével a kisebbségi jogokkal kapcsolatban. A PPJE felhívja az államokat arra, hogy segítsék mind az egyéneket, mind a csoportokat jogaik gyakorlásában.<sup>39</sup> Maga az Emberi Jogok Deklarációja is igényli az állam pozitív cselekvését, amikor az iskolai nevelőmunkában a népek közötti megértést és közeledést, a békét, valamint az emberi jogok tiszteletét az oktatás tárgyává kívánja tenni. A jogok liberális felfogásában is megjelenik az igény az állam védelmi funkciói mellett az állam aktív közreműködésére, a szabályozó aktusok kibocsátására, szervező munkára és az anyagi támogatásra.

E kérdés kapcsán újból felvetődik a belső és külső jog nemzetközi viszonya. A nemzetközi jogi biztosítékok csak végső eszközei lehetnek a jogvédelemnek. A nemzeti jogalkotás feladata, hogy eljárásjogi, szükség esetén anyagi jogi szabályokat, garanciákat teremtsen a jogok megvalósításának.

5. A nemzetközi szerződésekben nincs előírás a kisebbségek számára pozitív diszkrimináció alkalmazására. Valójában azonban sajátos helyzetük alapján számukra a kisebbségi léttel összefüggő kiegyenlítő jogokat kell biztosítani. A különjogok nem kiváltságokat jelentenek, hanem jogi kifejezői a másság elismerésének. A kisebbség kulturális közösségként történő elismerése megkívánja a kisebbségi kultúra ápolásának a jogát, a nyelvhasználatot és az anyanyelven folyó oktatást. Az anyanyelvi oktatás nem kiváltság, hanem a kisebbségi helyzet elismerésének elengedhetetlen része. Ugyanakkor hiba lenne ezt a jogot úgy értelmezni, hogy a kisebbségnek nem kötelessége a többség kultúrájának megismerése és tiszteletben tartása. Az UNESCO említett határozata abban látja a nyelvi és kulturális elzárkózás elkerülésének lehetőségét, hogy nyitottnak tekinti a nemzetiségi iskolákat, szorgalmazza a kétnyelvűséget és ezzel kívánja elhárítani a belső szeparatizmus veszélyét.

6. A legújabb viták az önrendelkezés elvét vizsgálva felszínre hozták azt az ellentmondást is, ami a nemzetközi politika több évtizedes gyakorlata elemzésével az önrendelkezés értelmezése terén kimutatható. Az önrendelkezési jog a "nép" fogalmához kötődik, ami már maga is értelmezést tett szükségessé. Különösen Afrikában, a gyarmati rendszer felszámolása során, gyakorlati problémaként merült fel az önrendelkezési jog alanyának a kérdése, amit

---

<sup>38</sup> Kollektív jogokat ismer el a faji diszkrimináció tilalmáról szóló egyezmény 1. cikk 3. és 4. pontja, a 2. cikk 1/a. és 2. pontja; a PPJE 1. cikke az önrendelkezési jogról, 18. cikke a vallás-gyakorlásról és 27. cikke.

<sup>39</sup> A PPJE 2. cikkének 2. pontjában a részes államok kötelezik magukat, hogy gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. 26. cikke pedig a jogok védelmére kötelezi az államot. A faji diszkrimináció tilalmáról szóló egyezmény hatékony, szükség esetén különleges intézkedéseket ír elő az államoknak. (2. cikk 1/c. és d. pontja, 2. pontja, a 7. cikk pedig az oktatás-nevelés, a kultúra és a tájékoztatás feladatait írja elő.)

elméletileg úgy oldottak meg, hogy egy gyarmati terület domináns népéhez kötötték az önrendelkezés elvét és pragmatikus megfontolásokból kerültek a föderatív megoldásokat is. Az ENSZ a 70-es és a 80-as években az utolsó tagfelvételeknél viszont egészen kis területű és népességű volt gyámsági területek önálló államiságát is elismerte.<sup>40</sup>

Ennek kapcsán merül föl az az elméleti modell, amely az önrendelkezési elvnek nemcsak a külső szuverenitás elnyerése szempontjából tulajdonít jelentőséget, hanem vizsgálja a szuverenitás belső oldalát, amely indokolhatja a föderatív államszervezetet, vagy más esetekben autonómia biztosítását.<sup>41</sup>

Ezzel szemben renkívül erős az az álláspont, amely nem kíván beavatkozni a nemzeti kisebbségek ügye kapcsán az állam belső területi tagolásába és maximum azt tartja megengedhetőnek, hogy az elmélet felvesse az autonómia különböző modelljeit anélkül, hogy ezek ajánlására a nemzetközi jog vállalkozhatna. *Partsch* szerint az etnikai és nyelvi csoportokat a nép fogalmába tartozónak kell tekinteni. Az önrendelkezési elvre hivatkozással történő kiemelés tipikus szegregáció lenne, ezért ajánlja az önrendelkezés elvre hivatkozás helyett, mind a szeparatizmus, mind a szegregáció útjára lépés helyett "a néptől adományozott autonómiát a kisebbségeknek, az idegen népességnek vagy más etnikai csoportoknak a többnemzetiségű államon belül".<sup>42</sup>

#### IV.

A nemzetiségi, etnikai és nyelvi kisebbségek jogainak nemzetközi elismerésében és garantálásában fontos szerepet játszanak a *kétoldalú nemzetközi szerződések és a nemzetközi politikai megállapodások*.

1. A kétoldalú szerződések sok esetben valamely nemzetiségi viszály folytán rendszerint szomszédos államok között keletkezett feszültség megoldását szolgálták. Figyelemre méltó, hogy ezek a szerződések túlnyomórészt beváltak, és ezek a kedvező tapasztalatok arra intenek, hogy a rendkívül hosszadalmas előkészítést igénylő általános érvényű egyezmények szorgalmazása mellett maximálisan ki kell használni a kétoldalú megállapodásokban rejlő lehetőségeket.

A kétoldalú szerződések egy része nemzetközi kötelezés folytán jött létre. Így a legtöbbször hivatkozott svéd- finn szerződés, amely a finnországi svéd kisebbség jogainak biztosításán túl igen nagy lendületet adott a finnországi kétnyelvűség elterjedésének, ami aztán gazdaságilag is gyümölcsözőnek bizonyult. Az 1947. évi olasz békeszerződés IV. melléklete és az osztrák államszerződés (1955.) 7. cikkelye szabályozza nemzetközi jogi hatállyal az

---

<sup>40</sup> Pl. az ENSZ 148. tagállamaként 1983-ban felvett *Saint Christopher és Nevis* államszövetség területe 261 km<sup>2</sup>, lakosainak száma 45.000.

<sup>41</sup> *Kiss* i.m. 175. p., továbbá a Klingenthal-Symposionról szóló beszámoló, u.o. 411-412.

p.

<sup>42</sup> *Partsch*: i.m. 182. p.

olaszországi osztrák, illetőleg az ausztriai szlovén és horvát kisebbségek jogait. Ez biztosította az 1947. évi olasz köztársasági alkotmánynak az Alto-Adige tartomány számára megadott autonómia nemzetközi jogi bázisát. 1969-ben a tartományon belül Bolzano nemzetiségi jellegű önkormányzatot kapott.

Az 1954-ben kötött Trieszt-egyezmény Olaszország és Jugoszlávia részvételével rendezi a kisebbségi szervezet létesítésének jogát, és a nyelvhasználatot a közigazgatásban és az oktatásban.

Dánia és Schleswig-Holstein 1955-ben szerződésben állapodott meg a nyelvi kisebbségek kölcsönösen biztosított jogairól, az arányos képviselőtről.

Nemzetközi konfliktus nélkül is születtek példa-értékű megoldások Európában is a kisebbségi nyelvhasználat és kulturális jogok biztosítására. Figyelemre méltó az egységes nemzet-állam fogalmában gondolkodó Franciaországban az elzásziak számára biztosított kulturális jogok gyakorlata. Belgium 1980-tól alkalmazza négy régióban a nyelvi csoportok autonómiáját (flamand és vallon nyelv-terület, német nyelvű körzet és a vegyes nyelvű brüsszeli régió).

2. Biztató *nemzetközi politikai fejlemény*, hogy a helsinki folyamat keretében az európai feltételekkel és nehézségekkel számoló egyeztetések kezdődtek el, és már eddig is a résztvevők konszenzusára épülő megállapodások születtek. 1990 júniusában az EEBÉ emberi jogi dimenzióval foglalkozó, a bécsi utóértekezlethez kapcsolódó ülést tartottak *Koppenhágában*, amelynek állásfoglalása önálló fejezetet szentelt a nemzetiségi, etnikai és vallási kisebbségek jogainak.

A koppenhágai ülés dokumentuma azért érdemel különleges méltatást, mert az eddigi európai tervezetekhez képest a leginkább instruktív tartalmú, figyelemmel van az érzékenységre a nemzetiségi kisebbségek ügyében. Ösztönzi az államok belső jogrendjének fejlesztését, bár az ajánlott megoldásokat túlzottan a nemzeti törvényalkotás befogadó-készségéhez igazítja.

A koppenhágai ülés állásfoglalása tehát eléggé visszafogott, láthatóan keresték a kompromisszumokat. Elsődleges követelménynek a *jogállamiságon nyugvó demokratikus berendezkedést* és a független igazságszolgáltatást minősítették. Idesorolták továbbá az *emberi jogok* és alapvető szabadságjogok maradéktalan tiszteletben tartását, minden polgár egyenjogúságát és jogát arra, hogy törvényes érdekeit és törekvéseit szabadon kifejezhesse, végül a kormányzati hatalom törvényi korlátozását, ak politikai pluralizmust és a társadalmi toleranciát. A konkrét jogosítványokat az *egyéni jogok* vonalán sorolják fel, de *kifejezetten elismerik a jogok kollektív gyakorlását* is. "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg és csoportjuk tagjaival közösségben egyaránt élvezhetik és gyakorolhatják." Ehhez fűzik a döntés szabadságát, biztosítva, hogy nem szenvedhet hátrányt a kisebbséghez tartozó személy amiatt, hogy gyakorolja vagy nem gyakorolja jogait.

A kisebbségekhez tartozó személyek joga, hogy szabadon *kifejezhetik, megőrizhetik és fejleszthetik* etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási *identitásukat*, fenntarthatják és fejleszthetik kultúrájukat annak minden vonatkozásában,

szabadon, minden akaratukkal ellentétes asszimilációs kísérlettel szemben.  
Joguk van

- az anyanyelvük szabad használatára nyilvánosan és a magánéletben;
- oktatási, kulturális és vallási intézmények, szervezetek és társaságok alapítására és fenntartására, amelyekhez pénzügyi és más hozzájárulást, valamint állami támogatást kérhetnek az állam törvényeivel összhangban;
- vallási hitük megvallására és gyakorlására, beleértve az egyházi tulajdon birtoklását és használatát, továbbá joguk van az anyanyelven folyó vallási oktatásra;
- kapcsolatok létesítésére az országon belül társaikkal és a határon túl más államok polgáraival, akikkel osztoznak a közös etnikai és nemzetiségi eredetben, a közös kulturális örökségben vagy a vallásos hitben;
- joguk van anyanyelvükön a szabad információkra és azok cseréjére;
- szervezetek és társaságok alapítására és fenntartására az országon belül és nemzetközi "nem-kormányzati" szervezetekben való részvétellel.

A részt vevő államok területükön védik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását és megeremtik annak feltételeit. A megfelelő konzultációk után olyan intézkedéseket tesznek, hogy ezt a hatást elérjék, beleértve a kisebbségek szervezeteivel és társaságaival való kontaktust is, összhangban az állam hivatalos döntéshozatali eljárásával.

Az említett intézkedéseknek összeegyeztethetőeknek kell lenniük az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elveivel az állam többi polgárára való tekintettel.

A részt vevő államok - annak ellenére, hogy elismerik a hivatalos államnyelv elsajátításának szükségességét, - a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára jóvá fogják hagyni annak a biztosítását, hogy megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvül megtanulására és az anyanyelvükön folyó oktatásra, valamint ahol lehetséges és szükséges, az anyanyelv használatára a hatósági eljárásban, összhangban az adott ország törvényeivel.

Az oktatási intézményekben a történelem és a kultúra oktatásában tekintettel vannak a nemzeti kisebbség történelmére és kultúrájára.

A részt vevő államok tiszteletben tartják a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy hatékonyan részt vegyenek a közügyekben, beleértve ezen kisebbségek identitását, hatékony védelmének és támogatásának az ügyét is.

A résztvevő államok erőfeszítést tesznek annak érdekében, hogy megfelelő feltételek megeremtésével védjék az egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, figyelembe véve az ilyen kisebbségek történelmét és területi adottságait, helyi vagy autonóm adminisztrációt alkalmaznak, - ami a sok eszköz között a lehetséges eszközök egyike - és amivel el kívánják érni ezeket a célokat, összhangban az adott állam politikájával.

A résztvevő államok elismerik a nemzeti kisebbségek ügyében a konstruktív kooperáció elmélyítésének fontosságát egymás között. Az ilyen

kooperáció segíti a kölcsönös megértés és bizalom erősítését, a békés és jószomszédi kapcsolatokat, a nemzetközi békét, biztonságot és törvényességet.

Minden részt vevő állam javítani fogja a kölcsönös megértés, együttműködés és szolidaritás légkörét minden, a területén élő személy között abban a szellemben, hogy nem tesznek különbséget köztük etnikai vagy nemzetiségi származásuk vagy vallásuk szerint, és bátorítani fogják a problémák megoldását a jogállamiság elvén nyugvó dialógus alapján.

Ezen magatartások egyike sem értelmezhető oly módon, hogy az magába foglalhat bármilyen jogot az ENSZ Alapokmányába foglalt elvekkel, a nemzetközi jogi kötelezettségekkel vagy a helsinki-i Záróokmány előírásaival szemben, beleértve az államok területi integritását.

A résztvevő államok azon erőfeszítéseikben, hogy megóvják és javítsák a területükön élő személyek nemzetiségi jogait, tiszteletben tartják az emberi jogok létező szerződéseiben és más releváns nemzetközi intézményekben vállalt kötelezettségeiket, beleértve a jogintézmények sorába az egyén panasztételi jogát is.

A szövegből kitűnik, hogy a jogok kollektív gyakorlásának elismerése relatív érvényű szabály, mert a záró rendelkezésekbe az egyéni panasztételi jogát erősítették meg. Arról viszont nem rendelkezik az ajánlás, hogy a PPJE 41. cikkéhez nem csatlakozott országok polgárainak milyen nemzetközi védelmet ajánl fel. Még aggályosabb a belső jog elsőbbsége egyes speciálisan kisebbségi jogokkal szemben. Egyszerűden e jogok feladását jelenti a legsajátosabb kisebbségi jogok alárendelése az adott állam jogrendszerének. Nem elegendő ugyanis a rule of law és az emberi jogok általános érvényére hivatkozni, ezek mellett *konkrét jogi kötelezettséggel kellen joggá avatni az anyanyelv használatát a hatóságok előtt folyó eljárásban, az iskolai oktatásban. Hasonlóképpen kötelezettségként kellene megszabni az arányos képviselő elvét és a regionális vagy létségi (városi) szintű autonómia elismerését.* A vegyes lakosságú területeken előfordulhat, - és ennek jogi lehetőségét nem szabad kizárni, - hogy a többségi nemzet alkotja a kisebbséget, természetesen mindazon jogok korlátlan gyakorlásával, amelyet a törvény a nemzetiségi kisebbségeknek garantál.

Koppenhágában tehát még nem választották szét aszerint a kérdéseket, hogy melyek a jogállamiság, az emberi és polgári jogok maradéktalan megvalósításának politikai és jogi követelményei, és melyek az állam szuverenitásának, területi sérthetlenségének a követelményei. A nemzeti kisebbségek ügye nem tekinthető kizárólagos belügynek, amelyre a be nem avatkozás elve vonatkozik, hanem nemzetközi ügy, amelybe nemzetközi beleszólást kell biztosítani és eltűnni. A történelmi tapasztalatok szerint egy sor állam esetében szükség van a külső impulzusra annak érdekében, hogy a demokrácia képletét nem szimplifikálják oly módon, hogy a kisebbség köteles magát alávetni a többség akaratának, és az ily módon értelmezett demokráciára hivatkozással engedjék elsikkadni a kisebbségi jogokat.

Az ENSZ keretében szervezett párizsi konferencia küszöbén még egy konszenzuson alapuló kísérlet történt egy európai szerződés megkötésére,

amely támaszkodik az eddigi szerződésekre és a koppenhágai felhívásra. A kisebbségek védelmére irányuló újabb kezdeményezés egy szakértői bizottságtól származik, amelyet az Európa Tanács egyik konzultatív szerve, a demokratikus célokért tömörült jogászok bizottsága hozott létre.

Az *European Commission for Democracy through Law* munkájában az Európa Tanács tagállamai közül 20 képviseltette magát, köztük Magyarország is. Bulgária, Lengyelország, Románia és Jugoszlávi a bizottság munkájában mint társult tagok vettek részt.

A bizottság 1991. március 4-i kelettel közzétette a *kisebbségek védelméről szóló európai szerződés tervezetét*, amelyet az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának terjesztett elő. A javaslat a kisebbségi jogokat az emberi jogok nemzetközi védelme lényeges összetevőjének és a nemzetközi együttműködés ügyének tekinti, alárendelve e dsjogokat a szuverenitás, a területi integritás és a politikai függetlenség elvének, hangsúlyozva a kölcsönös jóindulat és megértés, a tolerancia és jószomszédság érvényesülésének követelményét.

A kisebbség fogalmának objektív eleme a számszerű kisebbség az állam népességén belül; tagjai alkotják a nemzetiséget, amelyet etnikai jellemzői, vallása vagy nyelve különböztet meg a többségtől.

A szubjektív elem a kisebbség tagjainak közös törekvése kultúrájuk, tradícióik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére. A kisebbséghez tartozóknak személyes választással kell az odatartozásukról dönteni.

A javaslat 15 szakaszban foglalmazza meg a jogokat és köteleességeket. Lényeges haladás, hogy az állam köteles védelmet biztosítani az asszimilációs törekvések ellen, és tartózkodnia kell ilyen beavatkozástól (hátrányos területi átrendezés, áttelepítés). A nyelvhasználat jogának elismerésén túl lényeges százalékos arány esetén a kisebbség nyelve a hivatalos eljárásban is legyen használható. Biztosítani kell az anyanyelvtől függően az anyanyelven történő oktatást. Ha az állam eszközei elégtelenek ehhez, tűrni köteles a nemzetiségi magániskolák működését, de előírhatja ezekben a hivatalos nyelv (nyelvek) oktatását.

3. Az emberi jogok nemzetközi szintre emelése, ami az emberi jogok megvalósulásának a legszélesebb nemzetközi közvélemény állandó érdeklődését, a megsértése pedig tiltakozását váltja ki, nemzetközi jogi konzekvenciákat igényel. Általános az igény, hogy az emberi jogokat a nemzeti törvényalkotás a hatályos nemzetközi jogi normáknak megfelelően szabályozza és tartsa tiszteletben. A jogi garanciák azonban hiányosak, elsődleges politikai felelősség. A helsinki-i folyamat is a politikai felelősségvállalást részesítette előnyben. Ez annyiban jelent garanciát, hogy a záróokmányt a résztvevők mértékadónak tekintik a maguk gyakorlatában. Ezért a politikai megállapodások, ha jogilag nem is kötik az államokat, a későbbi szerződések interpretálása szempontjából relevánsak lehetnek, sőt nemzetközi szokásjogi forrásokká válhatnak, mint az az 1948. évi Deklarációval történt.

Az emberi jogok védelme ma már nem "domain réservè", nem kizárólagos belügy. A szerződésekben részes államok joga ugyan az aktív fellépés a jogsértéssel szemben, de a célravezetőbb módszer lehetőleg a megelőzés, a

jogi kötelezés legyen. Az európai együttműködés és biztonság fontos tényezője a nemzetiségi jogok elismerése és biztosítása. Egy regionális rendezés az EEBÉ keretében, a kollektív jogok elismerése elvezethet az európai államok közötti bizalom megszilárdulásához, a közös Európa-Ház felépítéséhez.

IMRE TAKÁCS

## MINORITIES' RIGHTS IN THE INTERNATIONAL PACTS

(Summary)

By reviewing the international pacts relating to the minorities the author wishes to prove the unsuccess of the endeavours aiming at the determination of the concept of ment of their collective rights. In the same time there are favourable experiences in the field of bilateral international agreements (Austrian - Italian; Denmark - Schleswig-Holstein; Sweden - Finland). Also the political initiatives developing within the frame of the Helsinki CSCE are promising. The study lists reasons for acknowledging the collective rights, indicates the necessity of the so-called correcting equalizing rights beyond the principle of equality and declaring the active contribution of the state. His final conclusion is that free use of the mother tongue in public administration and in school should be ensured by definite commitment of international law. The acknowledgement of cultural autonomy and the prescription of the proportionate representation as well as the various forms of autonomy should be applied also according to international regulations. The rights of national minorities may not be regarded as exclusively internal affairs, they should be treated as international problems.