

Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben

I.

A soft law – mint az angol nyelvű művekben megjelent jogi terminológia – viszonylag új kifejezés a nemzetközi jog tudományában. Mint P. M. Dupuy megállapítja, húszyegnéhány évvel ezelőtt még általános volt az a felfogás, hogy a jog kemény, azaz jogilag kötelező, vagy nem is létezik.¹ Ezzel a felfogással manapság is találkozunk,² a többségi felfogás azonban elismeri ezen speciális típusú jog létezését. A nemzetközi jog tudományában nincs viszont egyetértés sem a soft law fogalmában, sem fajtáiban, sőt elnevezésében sem. A soft law kifejezés magyarra fordítva „puha jogot” jelent, ez azonban elég semmitmondó, helyesebb lenne „nem teljes értékű jogszabálynak” nevezni, ez viszont túl hosszú az egy szótagú angol elnevezéshez képest és aligha fogja azt kiszorítani, ahogy más nyelvekben sem sikerült még az angol terminológiát megfelelő saját szóval helyettesíteni.³ Nincs ezzel szemben terminológiai nehézség azokban a nyelvekben, amelyek az angol kifejezést használják.⁴

¹ P. M. Dupuy: *Droit international public*, 2^e. ed. Paris, 1993. 294. p.

² K. Skubiszewski lengyel nemzetközi jogász erről így ír: „The adjectives »soft« and »hard«, or similar expressions, cannot apply to law. In the context of law they are meaningless: there is but one law and not two kinds of it, one soft and the other hard.” (Non-Binding Resolutions and the Law-Making Process, *Polish Yearbook of International Law*, 1986. 136. p.)

³ Így pl. a spanyolban használatosak a „derecho suave” (puha, enyhe jog), „derecho blando” (lágy jog), „prederecho” (jog előtti norma) kifejezések (lásd: C. Sepulveda: *La Diplomacia Parlamentaria y la formación del Nuevo Orden Jurídico Internacional*, in: *Estudios Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, Madrid, 1979. 783. p.) de a szerzők gyakran csak az angol kifejezést használják (pl. José A. Pastor Ridruejo: *Curso de derecho internacional publico*, Seg. ed. Madrid, 1987. 65. p.)

Nem egységes a francia terminológia sem J. Touscoz szó szerinti fordításban a „droit mou” kifejezést használja (*Droit international*, Paris, 1993. 90. p.). P. Daillier – A. Pellet Nguyen Quoc Dinh tankönyvének átdolgozói a „droit mou” kifejezés mellett a „droit doux” (enyhe jog), a „droit tendre” (puha, gyenge jog), a „droit vert” (zöld jog) kifejezéseket ajánlják, (*Droit International Public*, 5^e ed. Paris, 1994. 381. p.). A tudományos művekben előfordul a „droit assourdi” (tompított jog) kifejezés is (F. Rigaux: *Les situation juridique individuelles dans une systéme de relativité général*, *Recueil des Cours*, 1989. I. Tome 213., 362., 375., stb. p.). Ezért egyes francia szerzők az angol kifejezést használják (pl. R. J. Dupuy: *Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la soft law*, in: *L’élaboration du droit international public*, colloque SFDI Paris, 1975. 32. és köv. p.). Következétesen az angol elnevezést használja P. Weil (*Le droit international en quête de son identité*, *Cours général de droit international public*, *Recueil des Cours* 1992. VI. Tome 237. 215–219. p.) és R. Ida japán professzor is francia nyelvű tanulmányában (Ryuichi Ida: *Formation des normes internationales dans un monde en mutation*, *Critique de la notion de soft law*, in:

Tartalmilag a soft law alatt egyesek nem kötelező szabályt látnak,⁵ és sokan ilyennek tekintik a nemzetközi szervezetek, pl. az ENSZ Közgyűlésének határozatait. Ezek a határozatok azonban csak ajánlások, van ugyan bizonyos jogi jelentőségük,⁶ de azokat nem a jogalkotás szándékával hozzák, így tipikus esetben hiányzik a határozatok jogi jellege. Azt, hogy melyek a jogi jellegű nemzetközi dokumentumok és melyek nem, határozatokban sokszor nem is könnyű megállapítani. M. Virally professzor, aki részletesen megvizsgálta ezt a kérdést a Nemzetközi Jogi Intézethez 1980-ban intézett jelentésében az ilyen jogilag bizonytalan szövegeknek öt kategóriáját különbözteti meg, ilyenek pl. a közös deklarációk, a közös közlemények vagy nemzetközi konferencián elfogadott szövegek, mint pl. az 1943. évi kairói kommuniké, az 1945-ben, Potsdamban elfogadott nagyhatalmi határozatok, az 1971-ben, Moszkvában lefolytatott SALT tárgyalások, az 1975. évi Helsinkiben elfogadott záróaktus stb.⁷ Itt Virally nem vizsgálta a nemzetközi szervezetek határozatait, melyek szintén lehetnek vitatható jellegűek. Így – mint W. Wengler megállapítja – a nemzetközi szervezetek határozatai a nemzetközi jogalkotás másodlagos formává válhatnak,⁸ ugyanakkor túlzás G. P. Zadorozsnij azon tétele, hogy ha az ENSZ Közgyűlés kétharmados többséggel hoz egy határozatot, és abban benne van a Biztonsági Tanács állandó tagjainak szavazata, akkor azt jogforrásnak kell tekinteni.⁹ Még az egyhangúan hozott közgyűlési határozat sem jog, mivel hiányzik a jogalkotási szándék. Ugyanakkor *kivételesen* ezek a határozatok *jogilag kötelezők lehetnek* akár eredetileg, akár később szokásjogi úton. Így jogi jellegű lehet a Közgyűlés határozata:

1. Ha nemzetközi szerződésben vagy szokásjogban már kialakult normákat tartalmaz,¹⁰ (ezek egyébként ilyen határozat hiányában is jogszabályok);
2. Ha egy meglévő jogszabályt értelmez vagy kitölti annak tartalmát;¹¹
3. Ha a nemzetközi szervezet határozata egy nemzetközi szerződés kezdeményezése, első megfogalmazása.¹²

Mélange Michel Virally, Paris, 1991. 333–340. p.)

⁴ Ez a helyzet pl. a magyar nyelvben, ahol a „soft law” kifejezést használja *Bruhács János* (A nemzetközi szerződések jogának változásai, in: *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*, 1985. 55. p.) vagy *Kardos Gábor* (Mi is az a nemzetközi soft law?, in: *A Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Actái*, Budapest, 1988. 69. és köv. p.).

⁵ O. Schachter pl. a „non-binding agreements” kifejezést használja (O. Schachter: *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, *AJIL* 1977. 299. p.). Hasonló nézetten van *Bokorné Szegő Hanna*: *Nemzetközi jog*; Budapest, 1977. 41. p.

⁶ Így H. *Lauterpacht* a Délnyugat-Afrikából érkezett jelentések fölötti szavazási kérdésekhez fűzött egyéni véleményében erről így ír: „Whatever may be the content of the recommendation and whatever may be the nature of the circumstances of the majority by which it has been reached, it is nevertheless a legal act of the principal organ of the United Nations which Members of the United Nations are under a duty to treat with a degree of respect appropriate to resolutions of the General Assembly.” (*ICJ Reports*, 1955. 120. p.)

⁷ M. *Virally*: *La distinction entre textes internationaux de portée juridique et dépourvu de portée juridique*, *Annuaire de l'IDI*, Session de Cambridge, 1983. 166. és köv. p.

⁸ W. *Wengler*: *Völkerrecht*, Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1964. Band I. 319. és köv. p.

⁹ G. P. *Zadorozsnij*: *Mirnoe szosucsesztvovanyije i mezdunarodnoe pravo*, Moszkva, 1964. 327. p.

¹⁰ Pl. ilyen határozat volt az 1970. október 24-i 2625/XXV. számú határozat, mely az ENSZ Alapokmányával összhangban levő baráti kapcsolatokról és együttműködést szabályozó nemzetközi jogi elvekről szólt, ez az ENSZ Alapokmányban található alapelveket elemezte, melyek fontos jogi elvek.

¹¹ Így pl. az ENSZ Alapokmánya megtiltotta ugyan az agressziót, de annak tartalmát nem határozta meg, azt a Közgyűlés 3314/XXIX. számú, 1974. december 14-én elfogadott határozata végezte el, és a Biztonsági Tanács a mai napig ezt tekinti irányadónak.

¹² Ilyen határozat a nemzetközi jogszabály első fázisát jelenti, pl. a Közgyűlés 1961. december 20-án elfogadta az USA és a Szovjetunió által előterjesztett, a kozmikus tevékenységre és a Holdra vonatkozó javasla-

Mindhárom esetben a létrejött nemzetközi jogszabály nem soft law jellegű, az tipikusan „hard law”, azaz általánosan kötelező és szankcionálható jogszabály, persze joggá nem az ENSZ Közgyűlése tette.

Más esetben nemzetközi szervezet az államokra kötelező normatív döntést nem hozhat, az egyetlen kivétel ez alól a Biztonsági Tanács ilyen jellegű határozatai, így pl. amely 1993. február 22-én elrendelte Nemzetközi Törvényszék felállítását a volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűncselekmények megtorlására. Ilyen jellegű volt még az 1994 novemberében elfogadott Ruandai Törvényszék felállítására vonatkozó BT határozat is. Mindkét esetben kötelezővé a Biztonsági Tanács tette ezeket a kivételesen normatív határozatokat.

Van végül egy negyedik lehetőség is arra, hogy egy nemzetközi szervezet határozata utóbb jogi jellegű kötelezettséggé váljon, nevezetesen akkor, ha egy nemzetközi szerződés a kérdéses határozatot a jog síkjára emeli. Ilyen többször előfordult Magyarország kétoldalú szerződéseiben is, pl. a magyar-ukrán jószomszédsági szerződés bevezetője joggá emelt számos EBEÉ határozatot.¹³ Ezzel a „hard law” kategóriába kerül, immár kötelező jelleggel néhány nemzetközi szervezeti határozat, feltéve persze ha a határozatban leszögezték, hogy kit terhel a kötelezettség és mi annak tartalma.

A „soft law” kifejezést a nemzetközi jog tudományában sokféle értelemben használják. Így M. Virally szerint a „soft law” csak erkölcsi és nem jogi kötelezettséget von maga után.¹⁴ Mások szerint a soft law mögött csak politikai érvényesség van.¹⁵ Kardos Gábor ezzel szemben – úgy tűnik – kétféle jelenséget von a soft law fogalma alá, egyrészt a jogilag nem kötelező dokumentumokat, másrészt az államközi egyezmények bizonytalan normatív tartalmú szabályait és úgy látja, hogy ez kétféle elnevezést tenne szükségessé.¹⁶ B. Conforti szerint a soft law nem kötelező ajánlást jelent, ennek egyik fajtája a nemzetközi szervezetek határozatai.¹⁷

Bonyolultabb a kérdés, ha az egyébként nem kötelező dokumentum számos szokásjogi szabályt tartalmaz, mint pl. a Helsinki Záróakta.¹⁸ R. Ida szerint háromféle soft law van:

tot (1721/XVI), melyet már 1962-ben az amerikai külügyminiszter jogi elvnek minősített (vö. *Bokorné Szegő Hanna*: Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban, Budapest, 1976. 70. p.), és azt az 1967-ben elfogadott üregezmény szinte szó szerint tartalmazta.

¹³ „... megerősítve mindkét fél azon elkötelezettségét, hogy a Helsinki Záróokmányban, az Új Európáról szóló Párizsi Kartában, és az EBEÉ más dokumentumaiban rögzített kötelezettségeket maradéktalanul végrehajtják, amivel hozzájárulnak a demokratikus, békés és egységes Európa megteremtéséhez...” Ugyanezt a magyar-ukrán szerződés mellékleteként szereplő a kisebbségi jogokról szóló Nyilatkozat is expressis verbis megerősíti („A felek – megerősítve elkötelezettségüket az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban, a Helsinki Záróokmányban és az európai biztonsági és együttműködési értekezlet egyéb dokumentumaiban foglaltak végrehajtására ...”).

¹⁴ M. Virally: La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, *Annuaire FDI* 1970. 29. p. Kolodkin orosz jogász szerint is az általa „mjagkoje pravo”-nak nevezett soft law legfőbb jellemzője, hogy jogilag nem kötelező (R. A. Kolodkin: Kritika koncepcii „mjagkogo prava”. *Szovetszkoje Goszudarszto i Pravo*, 1985. 12. 98. p.)

¹⁵ Ezen a nézetén van K. Zemanek megjegyezvén, hogy más esetekben a soft law előzetes lépést jelent a „hard law” kialakulása felé (K. Zemanek: *General Course on Public International Law, Recueil des Cours*, 1997. Tome 266. 143–144. p.). Hasonló előzetes lépésnek tekinti a soft law jellegű szabályokat D. Thürer is („Soft Law” – eine neue Form von Völkerrecht? *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1985. 446–449. p.). A kérdésről lásd bővebben R. Bierzanek: *Some Remarks on „Soft” International Law, Polish Yearbook of International Law* 1988. 30–31. p.

¹⁶ Kardos: i.m. 72–73. p.

¹⁷ B. Conforti: *Diritto Internazionale*, Napoli 1988. Terza edizione, 37. p.

¹⁸ Lásd erről T. Schweisfurth: *Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Slussakte, ZaöRV* 1976. 586–617. p.

- I. Olyan szerződéses szabály, melynek csak egy kisebb fokú kötelező ereje van;
2. Nemzetközi szervezetek olyan határozatai, melyek
 - a) nem rendelkeznek kötelező erővel, de azért nem csupán egyszerű kívánságok; végül
 - b) olyan határozatok, melyek még nem érték el a szó szoros értelmében vett jog színvonalát, de a joggyválás irányában fejlődnek.¹⁹

Ezek a nézetek végső soron azt sugallják, mintha lenne „egy jogi soft law” és egy „nem jogi soft law”,²⁰ ám nézetem szerint a *soft law kifejezést csak jogi jelenségre lehet alkalmazni*, azaz a „puha” jog is jog. A nem jogi soft law kifejezést ennél fogva csak a szokásjog első fázisára lehet alkalmazni, amiből aztán akár „soft law”, akár „hard law” is létrejöhet.

Nézetem szerint a *soft law jellegű szabályokat az egyébként kötelező jellegű szerződések bizonyítalan rendelkezéseiben kell keresni*, ahogyan azt Buza László már 1957-ben írott tanulmányában megállapította. Ekkor a „soft law” kifejezés még nem létezett, Buza e helyett a „programjellegű norma” elnevezést használta, mely alatt jogi ígéretet tartalmazó szabályt értett, mely jogilag ugyan kötelező, de amit csak egy későbbi jogalkotás tesz teljes értékű normává.²¹ A programjellegű normákat úgy jellemezte, hogy azok alanyi jogot nem statuálnak és nemzetközi jogi eljárás útján kikényszeríthető kötelezettséget nem állapítanak meg.²² Példákat Buza az ENSZ Alapokmányából – amit köztudottan „hard law”-jellegű nemzetközi szerződés – hoz fel, ilyen pl. a népek önrendelkezési joga, melynek akkor még sem pontos tartalma, sem alanya, aki követelési joggal felléphetne nem volt tisztázott, de megvalósítása szerepelt az ENSZ célkitűzései közt.

Teljesen világos, hogy ma pontosan ilyen szabályokat kell „soft law” jellegű normának tekinteni,²³ azaz ha hiányzik a kötelezett személye vagy a jog érvényesítésére jogosult jogalany, ha a szabály nem tartalmaz világosan körülhatárolható kötelezettséget, vagy ha mindezek együttesen jelentkeznek egy jogalkotási szándékkal létrehozott szerződésben. A „soft law” kifejezés feltételezi, hogy az egyébként szabályosan elfogadott valódi nemzetközi jogszabály ugyan, de az említett okoknál fogva nem kényszeríthető ki,²⁴ teljesítése csak a jóhiszeműség elve alapján kötelezőt.²⁵

Ilyen jellegű szabály számos nemzetközi szerződésben fordul elő, ilyen pl. az úgynevezett harmadik generációs emberi jogok legnagyobb része, pl. jog a fejlődéshez, jog a megfelelő környezethez stb., ilyen ha a szerződés arról intézkedik, hogy egy később meghatározandó időben a felek tárgyalásokat kezdenek. „Soft law” jellegű rendelkezésekre utal egy szerződésben az alábbi kifejezések használata: „a felek arra törekszenek”, „szorgalmazzák”, „erőfeszítéseket tesznek”, „figyelemmel kísérik”, „ösztönzik”, „támogatják” stb. Ezek mögött vannak ugyan kötelezettségek, de nem világos, hogy milyen is az a konkrét magatartás, amivel a szerződést a felek teljesítik, vagy amiről

¹⁹ R. Ida: I. m. 333–334. p.

²⁰ Lásd bővebben Ch. Ingelse: *Soft Law?* Polish YIL 1993. 81–83. p. és Kardos: I. m. 72–73. p.

²¹ Buza: A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban, *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, Tomus III. Fasc. I. Szeged, 1957. 19. p.

²² Buza: I. m. u. o.

²³ Ezt a kifejezést is használja R. J. Dupuy (lásd a 3. pontban idézett művét).

²⁴ Hasonló nézetet van Bruhács János (i. m. 55. p.) és mások is. Így pl. R. R. Baxter szerint a soft law olyan normákat jelent „... which are incorporated in agreement between States but do not create enforceable rights and duties” (R. R. Baxter: *International Law in „her Infinite Variety” International and Comparative Law Quarterly*, 1980. 349. p.).

²⁵ Hasonlóan R. R. Baxter: i. m. 550. p.

megállapítható, hogy az a szerződés megszegését jelentik és kényszer alkalmazását indokolnák. Az alábbiakban ennek megfelelően teszem vizsgálat tárgyává Magyarország kétoldalú, kisebbségi jogi rendelkezéseket tartalmazó szerződéseit.

II.

A vizsgált szerződések köre: az 1991. május 31-én aláírt Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, melyhez Szlovénia és Horvátország is csatlakozott (1995. XLV. tv.), az 1992. november 6-án aláírt egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti közösség különjogainak biztosításáról (1996. VI. tv.), az 1995. április 5-én, Eszéken aláírt magyar-horvát egyezmény a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről (1997. XVI. tv.), az 1995. évi magyar-szlovák szerződésnek kisebbségjogi rendelkezései (1997. XLIII. tv.), valamint az 1996. évi magyar-román szerződés kisebbségi jogi rendelkezései. Kisebbségi rendelkezések ezenkívül az 1992. évi magyar-horvát és ugyancsak 1992. évi magyar-szlovén barátsági és együttműködési szerződésekben is vannak (1995. XLVII. tv. és 1995. XLVI. tv.).

Ezek a szerződések fontos, sokszor évtizedek óta hiányzó rendelkezéseket tartalmaznak, így magyar viszonylatban a második világháború után *először tartalmaznak kisebbségi rendelkezéseket*, és egyben szakítást jelentenek olyan, egyes politikusok részéről sokszor hangsúlyozott téves nézetekkel, mint pl. hogy a nemzetiségekhez tartozó állampolgárok jogi helyzete az adott ország belügye lenne,²⁶ vagy, hogy az emberi jogok szabályozása szükségtelenné teszi a kisebbségi jogok külön rendezését. Ugyanakkor a vizsgált szerződések kimondják, hogy a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme az emberi jogok védelmének szerves részét képezi²⁷ és ezzel is kifejezésre jut az a mai modern felfogás, hogy a kisebbségi jog az emberi jogok része ugyan, de részletes, külön szabályozása éppen emiatt indokolt és szükséges.

A vizsgált kétoldalú szerződések általános jellemzője, hogy a kisebbségekre vonatkozó számos nemzetközi jellegű európai dokumentumot a jog síkjára emelnek. Ezt tette a magyar-ukrán jószomszédsági szerződésnek a 13. sz. jegyzetben idézett bevezetője. A magyar-szlovén barátsági szerződés 16. cikke ugyanezt már csak az emberi dimenzióról szóló koppenhágai EBEÉ dokumentumokra mondja ki,²⁸ míg a magyar-szlovák szerződés ezenkívül a jog szintjére emeli az ENSZ Közgyűlése 47/135. számú, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekről szóló nyilatkozatát és az Európa Tanács Közgyűlésének 1201/1993. számú ajánlását is megállapítván, hogy a felek az ezekben „rögzített normákat és politikai kötelezettségeket jogi kötelezettségként alkalmazzák”. A magyar-román szerződés ugyanezen dokumentumok kötelező erejét már nem mondja ki *expressis verbis*, a felek azt csak „tisztelőben tartják”,²⁹ ezzel együtt számos pozitív „hard law” jellegű kötelezettség van ebben a szerződésben is.

²⁶ Ennek ellenkezőjét mondja ki a magyar-szlovák szerződés 15. cikkének 1. pontja.

²⁷ Ezt mondja ki a magyar-szlovák szerződés előbb idézett 15. cikke, a magyar-román jószomszédsági egyezmény 2. §-a vagy a magyar-ukrán Nyilatkozat bevezetője.

²⁸ A 16. cikk így kezdődik: „A Szerződő Felek megegyeznek abban, hogy az emberi dimenzió koppenhágai EBEÉ dokumentumokban lefektetett standardok, melyeket a nemzeti kisebbségek védelmében dolgoztak ki, kötelező jogerővel bírnak”.

²⁹ I. ásd a szerződés 1. cikkét.

A jelent tanulmányban nem kívánom az említett szerződéseket részletes elemzés tárgyává tenni, azt mások már megtették,³⁰ az alábbiakban csupán néhány rendelkezés „soft law” jellegére szeretnék rámutatni, nevezetesen arra, hogyan lehetett volna az abban foglalt kötelezettségeket konkrétabbá és ellenőrizhetőbbé tenni.

A magyar-szlovén szerződés 2. cikke szerint a szerződő felek „megkülönböztetett figyelemmel támogatják a két országban élő nemzeti kisebbségek intézményes anyanyelvű és anyanyelvi oktatását az óvodákban, az általános iskolákban, illetve a közép- és felsőfokú oktatási intézményekben...”. Ez a rendelkezés így számonkérhető, a „támogatás” teljesen elégtelen olyan szlovén kisebbség esetén, mint amilyen a magyarországi szlovén, vagy a szlovéniai magyar népesség, melyek nyilvánvalóan nem tudnak önerőből megfelelő oktatási intézményeket sem létesíteni, sem fenntartani. Ezeket a többség államának kellene létrehozni és konkrétan meg kellene határozni, hogy Szlovénia, illetve Magyarország hány iskolaköteles gyerek esetén köteles egy helységben magyar, illetve szlovén nyelvű osztályt létesíteni. Ilyen konkrét rendelkezés nem lenne a kisebbségi jogban példátlan, így a két világháború között hatályos jugoszláv-román kisebbségi szerződés szerint nemzetiségi osztályt kellett minden helységben indítani, ahol az iskolaköteles kisebbségi gyerekek száma elérte vagy meghaladta a 20 főt.

Közelebbi példa a magyar kisebbségjogi törvény (1993. évi LXXVII. tv.) 43 § (4) pontja értelmében egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szüleinek vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása, illetve működtetése *kötelező* (saját kiemelésem).

Ilyen konkrét kötelezettség a többi kisebbségi szerződésben sincs, hiányzik a kisebbségi iskolák vagy osztályok felállításának kötelezettsége, csupán a kisebbség tagjainak joguk van arra, hogy saját szervezeteket, egyesületeket, ideértve politikai pártokat valamint oktatási kulturális és vallási intézményeket hozzanak létre. „Ehhez a két kormány a maga részéről biztosítja a törvényi feltételeket” – mondja a magyar-szlovák szerződés 15. cikkének e) pontja, de nem ír elő anyagi támogatási kötelezettséget. A szlovákiai és romániai magyar kisebbség talán képes is önálló iskolákat létrehozni, viszont erre a magyarországi románság, szlovákság és az ukrainai magyarság nem képes, nekik a többségi állam részéről, vagy az úgynevezett anyaországtól anyagi támogatásra lenne szükség. Ezt utóbbira utal ugyan – igen puha formában – a magyar-ukrán nyilatkozat, amely szerint a kisebbségi szervezetek vagy egyesületek...” kérhetnek önkéntes pénzügyi és egyéb segítséget, valamint állami támogatást (6. pont), de *nincs szó arról, hogy a többségi állam ilyen támogatást köteles lenne biztosítani*. A kérés pusztán lehetősége tipikus soft law jellegű szabály, igaz ilyen költségtámogatást a Magyar-Ukrán Vegyesbizottság megítélhet, de döntése csak ajánlás jellegű. Ezzel szemben megjegyzendő, hogy a magyar kisebbségi törvény 44 §-a szerint a kisebbségi oktatás többletköltségét a magyar állam, illetve a helyi önkormányzat viseli, neki kell továbbá biztosítani a kisebbség nyelvén oktató pedagógusok képzési költségeit. Ilyen képzés külföldi intézményekben is lehetséges.

Hiányzik a kisebbségi szerződésekből a kisebbségek *államalkotó tényezőként való elismerése*, ez szerepel viszont a magyar kisebbségi törvény 3 § (1) pontjában.

Teljesen soft law jellegű a magyar-horvát kisebbségi szerződés azon kitétele, hogy: a felek „...ösztönzik a tanulókat, tanítókat és tanárokat, valamint oktatási segédeszközök cseré-

³⁰ Részletesen elemzi és ismerteti a szerződéseket *Herczegh Géza*: Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités, Annuaire FDI 1996. 255. és köv. p., és *Kovács Péter*: Bilateralisme et regionalisme dans la protection de minorités: le traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection de minorités, Revue d'Europe Central, Tome V. No 1. 1997. 75–93. p.

jét...”.³¹ Nem világos, hogy kinél, milyen időközben és milyen eszközökkel „ösztönzik” a tapasztalatcserét, ahelyett, hogy ezt vállalnák, pl. évente konkrétan meghatározott létszámok (pl. 3 oktató és 8 diák) tekintetében, amit számon lehetne kérni. Megfelelő lett volna egy olyan rendelkezés is, hogy a csere mértékére a Vegyesbizottság tesz évente javaslatot.

Soft law jellegű rendelkezés az is, hogy a felek „...az oktatás minden szintjén ösztönzik a kisebbségek és azok anyanemzetei nyelvének, kultúrájának és történelmének megismerését és tanulását a többségi nemzethez tartozók számára is”.³² Valamivel konkrétabb, de szintén soft law jellegű a magyar-román szerződés 15. cikkének 6. pontja, amely szerint a szerződő felek „...megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy a vegyes lakosságú vidékeken az állampolgárok megismerkedhessenek a magyar, illetve a román kulturális értékekkel”. Itt azonban már nincs szó egymás nyelvének megismeréséről, pedig magyar-román viszonylatban ez igen fontos lenne, hiszen Erdélyben sok olyan város és még több olyan falu van, ahol a lakosság nagy többsége magyar és a kisebbség iránti udvariasság megkövetelné, hogy a román nemzetiségű tisztviselők magyarul is értsenek. A jó példa itt van Európában, Finnországban, ahol senki sem lehet köztisztviselő a svéd kisebbség nyelvének ismerete nélkül. Megjegyzendő, hogy a második világháború előtt Gróf Teleki Pál magyar miniszterelnök rendeletben írta elő, hogy a visszatartott Kárpátalján, majd később Észak-Erdélyben a tisztviselők, csendőrök, leventeoktatók ruszin, illetve román nyelvvizsgát tegyenek, pedig a Horthy-rendszer nem éppen liberális kisebbségi politikájáról volt nevezetes... A „hard law” jellegű szabály az lenne, hogy a vegyes lakosságú területeken a többségi általános iskolákban és középiskolákban meghatározott óraszámokban, pl. heti két órában oktatják kisebbség nyelvét és kultúráját, vagy legalábbis a tanulók fakultatíve tanulhatnák a kisebbség nyelvét.

Soft law jellegű rendelkezések vonatkoznak a sajtó, rádió- és televízióműsorok a kisebbség nyelvén való sugárzására is. Így pl. a magyar-román szerződés 15. cikkének 4. pontja szerint a szerződő felek tiszteletben tartják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát arra, hogy anyanyelvükön hozzájussanak az információkhoz és a felek „...jogrendszerük keretei között lehetővé teszik számukra, hogy saját médiumokat hozzanak létre és működtethessenek”. A magyar-szlovák szerződés valamivel konkrétabb, nem hárítja át az anyanyelvi tömegtájékoztatói rendszer létrehozását a kisebbségre, de nem is intézkedik erről, tömören csak arról szól a 15. cikk g) pontjában, hogy a kisebbségnek joga van „...saját tömegtájékoztatói eszközökre”. Hogy ezen jog hogyan fog a gyakorlatban érvényesülni, ki fogja finanszírozni, hogy lehet azt számon kérni, arról a szerződés nem szól, főleg nem ír elő semmiféle állami kötelezettséget sem. Így viszont teljesen valószínűtlen, hogy pl. a magyarországi szórvány szlovákság saját ilyen eszközöket tudjon létrehozni, de az ilyen előírás nem is lenne összeegyeztethető az állampolgári jogegyenlőséggel. A magyar-szlovák szerződés 15. cikk 3. pontja ugyanis így szól: „A Szerződő Felek egyetértenek abban, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre ugyanazok az állampolgárságukból fakadó jogok és kötelezettségek vonatkoznak, mint az adott állam más polgáira.” Ha tehát a többséghez tartozó polgár elvárhatja,

³¹ Erről szól a szerződés 2. cikke. Hasonló „puha” megfogalmazást találunk a magyar-szlovén szerződés 2. cikkében, ahol a felek „szorgalmazzák” a kisebbségi iskolarendszerral kapcsolatos tapasztalatok cseréjét és egymás tankönyveinek alternatív használatát.

³² Ezt mondja ki a magyar-szlovén szerződés 2. cikke. Hasonlóan fogalmaz a magyar-horvát kisebbségi szerződés 2. cikke is: „Mindkét Fél ösztönzi a többségi nép iskoláiban a kisebbség és anyanemzete nyelvének kultúrájának és történelmének oktatását”. A kérdés csak az, hogy kinél „ösztönzik” ezt és miért nem valósítják meg?

hogy részére az állam rádió- és televízióállomásokat létesítsen, úgy ugyanezen jog az egyenlőség alapján a kisebbséget is megilleti, legalább is egy bizonyos létszám felett. Gyakorlati példát véve a lakosság 5 %-át elérő olasz anyanyelvű svájci polgárok már élvezik ezt a jogot, az 1% belgiumi németsegről nem is beszélve. Hasonlóan Magyarországon, a kisebbségi törvény 18 § szerint az állam – külön kérés nélkül is – biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását.

Valamennyi kétoldalú szerződésben – kivéve a magyar-ukrán-horvát-szlovén nyilatkozatot – a kisebbséget megillető kollektív jog, hogy kétnyelvű helységneveket és feliratokat kell használni, a magyar-horvát kisebbségi szerződés 4. cikke szerint „...a kisebbségek által lakott területeken”. Nem intézkedik viszont egyetlen szerződés sem arról, hogy ez a jog a kisebbséget milyen arányszám esetén illeti meg, a magyar-román szerződés 15. cikk 3. pontja értelmében ilyen joga a kisebbségnek azon területen van, ahol a kisebbség tagjai „jelentős számban” élnek. Sokkal jobb lett volna erre konkrét arányszámot (pl. 10–15 %) vagy városokban meghatározott létszámot előírni, különösen szórvány jellegű kisebbség esetén, mint ahogyan ez pl. Finnországban történt.³³ Ez utóbbi országban a vegyes lakosságú településeken a helyi jogalkotásban és igazgatásban a többségi nyelv elsőbbsége érvényesül még akkor is, ha a többségi nyelv egy adott településen történetesen éppen a kisebbség nyelve lenne. Mellesleg erre nézve Finnországot nemzetközi kötelezettség nem is terheli, azt önként vállalta és valósította meg. Ez is bizonyítja, hogy az állam jó szándéka fontosabb a kisebbség jogainak védelmében, mint a nehezen kicsikart nemzetközi kötelezettség.

III.

Végezetül még egy kérdést szeretnék felvetni, nevezetesen, hogy a megvizsgált kisebbségi rendelkezések számos, itt kimerítően fel sem sorolt soft law jellegű szabályai vajon mennyiben jellemzőek a többoldalú kisebbségi szerződésekre.

Ilyen többoldalú kisebbségi szerződés az Európa Tanács égisze alatt 1995-ben elfogadott Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye, melyet a későbbi kétoldalú szerződések külön is kiemeltek.³⁴ A Keretegyezmény bizonyos fokig mintául is szolgált a magyar-román szerződéshez,³⁵ és az előbbit – mint Kovács Péter megjegyzi – a szlovák és a román kormány úgy tekinti, hogy ez az európai standard, mely tükrözi a XX. század végének követelményeit a kisebbségi jogokat illetően.³⁶

Nos ha ez igaz, úgy meg lehet állapítani, hogy ez az „európai standard” is jelentős részben soft law jellegű szabályokat tartalmaz. Így pl. a Keretegyezmény 4. cikkének 2. pontja szerint a felek vállalják – ha ez szükséges – hogy megfelelő intézkedéseket tegyenek annak érdekében, hogy előmozdítsák (to promote) a gazdasági, szociális, politikai és kulturális életben teljes és tényleges egyenlőséget a kisebbséghez és a többséghez tartozó személyek között. Ezt az egyenlőséget azonban nézetem szerint nem „támogatni”

³³ Lásd erről Kovács: A svéd nemzeti kisebbség helyzete Finnországban, in: Jogász Szövetségi Értekezések 1989. XII. évf. 2. szám, 60–61. p.

³⁴ Így a magyar-szlovák 15. cikkének 4. pontja szerint a szerződő felek kijelentik, hogy „... a területükön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és kötelezettségeinek szabályozása terén az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről elfogadott és a Szerződő Felek által 1995. február 1-jén aláírt keretegyezményét alkalmazzák ...”.

³⁵ Hasonlóan Kovács: Bilateralisme et regionalisme... 82. p.

³⁶ Kovács: Előbb idézett mű 80. p.

vagy „előmozdítani” kell, ezt konkrét jogszabályokkal kell körülbástyázni. A 9. cikk 3. pontja szerint a felek nem fogják gátolni (shall not hinder) a kisebbségi írott média létrehozását és használatát. Még óvatosabban fogalmaz a 10. cikk 2. pontja, amely szerint azokon a területeken, ahol a kisebbségi személyek lényeges számban élnek, ha ezek a személyek kérik és ez a kérelem „megfelel a reális szükségleteknek”, a Felek „erőfeszítéseket tesznek” azon feltételek biztosítására, melyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelv használatát a kisebbség tagjai és az igazgató hatóságok kapcsolatában.

A Keretegyezmény 11. cikke szerint a felek „erőfeszítéseket tesznek” a helynevek, földrajzi és utcanevek kisebbségi nyelven való feltüntetésére, ha ilyen megjelölés használatára „elégéses kérelem” (sufficient demand) van. Ez már sérti az állampolgári egyenlőség intézményét is, hiszen nem világos, hogy pl. egy tisztán kisebbségi személyek által lakott településen hány személynek kell kérnie a kettős helynevek használatát ahhoz, hogy ezt a többségi állam „elégésesnek” minősítse, és főleg nekik ezt miért kell kérniük, miért nem jár ez nekik éppúgy, mint a többségnek. A Keretegyezmény 14. cikke elismeri a kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy a kisebbség nyelvén tanuljanak, de semmiféle állami kötelezettséget sem ír elő ezzel kapcsolatban. Ugyanez a helyzet a kisebbségi magániskolákkal is, a 13. cikk szerint a Felek elismerik a kisebbségi személyek azt a jogát, hogy saját nevelési és képzési intézményeket hozzanak létre, de rögtön kimondja, hogy ezen jog gyakorlása nem von maga után a felek részéről semmiféle pénzügyi kötelezettséget. Úgy tűnik, az említett rendelkezésekhez nem szükséges külön kommentár.

Nem jobb a helyzet a másik európai egyezmény, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája esetén sem, ahol az állam maga dönti el, hogy melyik kisebbsége nyelvére vállal kötelezettségeket, másfelől ezen kötelezettségek között válogathat és többnyire a legenyhébb kötelezettségeket is választhatja.³⁷ Ez néha azt jelenti, hogy „hard law” jellegű kötelezettség helyett soft law-nak minősíthető kötelezettség is választható. Így pl. a nyelvi karta 11. cikke szerint (a/i pont) a felek biztosítják legalább egy-egy, a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádióállomás és televíziós csatorna létesítését. Ez számonkérhető konkrét kötelezettség viszont a választható alternatív rendelkezések úgyszólván mindegyike úgy kezdődnek, hogy a felek „bátorítják és/vagy megkönnyítik” pl. a kisebbségi műsorok programba vételét vagy sugárzását, kisebbségi sajtóorgánum létesítését vagy ez utóbbi helyett legalább a regionális nyelven írt sajtócikkek rendszeres közlését. Ezek mind soft law jellegű kötelezettségek.

Az európai normák vizsgálatát még lehetne tovább folytatni, de talán az eddigiekből is látható, hogy kétoldalú kisebbségi egyezményeink – minden hibájuk ellenére – nemcsak elérik, de talán meg is haladják néhol az európai regionális kisebbségi normákat, melyek jelentős részben szintén soft law jellegű szabályokat tartalmaznak.

³⁷ Lásd erről Kovács: A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a 90-es években, Magyarország és Európa, II. évf. 1994. 5. és 6. szám, valamint ugyanő: A Regionális, vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, Budapest, 1993.

KÁROLY NAGY

SOFT LAW NORMS IN THE TREATIES ESTABLISHED BETWEEN HUNGARY AND ITS NEIGHBOURING COUNTRIES IN THE FIELD OF MINORITIES

(Summary)

The term "Soft Law" has several meanings in International Law. In the view of a number of researchers, provisions characterised as "soft law" have no more than moral force and are without any legally binding character. This could be said for example of Resolutions of the UN General Assembly as well as decisions of other international organisations such as the OSCE. UN resolutions may however be legally binding in exceptional circumstances such as when they contain customary rules or interpret an international treaty.

In my opinion, rules which may be characterised as soft law are also legal acts, but they are not legally enforceable. A particular wording has the quality of soft law if it fails to make clear either the exact meaning of the particular provision in question or fails to identify the particular subject in law referred to. The following terms are examples: "the parties shall encourage, promote, endeavour, adopt adequate measures, take measures to encourage, not hinder etc."

I have focussed my research on the Treaties of Good Neighbourly Relations established between Hungary and Ukraine, Slovakia, Slovenia, Romania and Croatia and the treaties on minorities concluded between Hungary and Slovenia and Croatia. These treaties are of considerable historical importance since they are the first international treaties on minority issues concluded by contracting parties since World War 2. The rules laid down by these treaties are however unfortunately to be characterised for the most part as soft law, one example being the provision that the parties shall recognise that all persons belonging to a national minority have the right to be educated in their own minority language. There is no obligation on the states concerned to provide either bilingual schools or financial assistance to the minorities in the setting up of their own private institutions. Additionally, the treaties all refer to the rights of minorities to access independent media in their own language, but no mention is made as to how this is to be achieved.(ie. through the availability of television or radio channels established by the State or financial assistance).

The European regional international law conventions on minority rights, for example the Charter of Regional and Minority Languages in Europe, also rely very largely on soft law provisions. It should be noted therefore, that the obligations laid down by the bilateral treaties mentioned previously are at a level either commensurate with or superior to that of the norms established by existing European law in this field.