

## HERCZEGH GÉZA

### A kisebbségek védelmének kérdése a nemzetközi jogban\*\*

Hosszú hallgatás után a nemzeti kisebbségek helyzete ismét az érdeklődés középpontjába került. Jogaik elismerése és tiszteletben tartása mindinkább a politikai kultúra színvonalát meghatározó tényezőnek minősül. Védelmüket, problémáikat a nemzetközi jog egyetemes, illetve európai normáinak megfelelően kell megoldani. Joggal merül fel tehát a kérdés: melyek a nemzetközi jognak a kisebbségekre vonatkozó egyetemes, illetőleg európai normái, milyen a nemzetközileg irányadó mérce?

A két világháború közötti időben Kelet-Közép-Európában – vagyis éppen a mi térségünkben – létezett és működött egy, a Népszövetség által ellenőrzött kisebbségvédelmi rendszer, mely a békeszerződések rendelkezésein, kisebbségvédelmi egyezményeken és végül egyes országok képviselői által a Népszövetség előtt tett ünnepélyes nyilatkozatokon alapult. Ez a rendszer a térségben élő kisebbségek alapvető jogait biztosította egy eljárási mechanizmus segítségével: a kisebbségek nevében panaszbeadványokat intézhettek a Népszövetség Tanácsához, mely előzetes szelektálás után a megalapozottnak látszó ügyeket az érintett államok kormányainak közreműködésével megvizsgálta és megfelelő intézkedéseket javasolt. A rendszert annak idején sokat támadták – a Népszövetséget „genfi sóhivatalnak” gúnyolták, de utólag azt kell mondanunk, a bíráló túlzó és igazságtalan volt. A második világháború alatt és után számos közép-európai kisebbség saját bőrén és fájdalmas keserőséggel tapasztalhatta az időközben megszűnt védelmi rendszer hiányának súlyos következményeit.

Tény, hogy ez a regionális rendszer és a hozzá tartozó ellenőrzési mechanizmus ma már nem létezik, viszont kialakult az emberi jogok és alapvető szabadságok általános védelmének koncepciója. Korunk politikusai az emberi jogok védelmének keretében vélték megoldani a kisebbségek problémáit is. Ez az elgondolás sajnos nem hozott kielégítő eredményt. Létrejött ugyan az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja (1948), létrejöttek a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányai (1966), de a kisebbségvédelem megoldatlan problémája újra meg újra felbukkant. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke például kimondja:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, 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.

Egy alapelv, vagyis általános érvényű és általános tartalmú szabály leszögezéséről van itt szó, mely éppen általános jellegénél fogva a jogokat és a kötelezettségeket pontosan nem határozza meg. Fontos megjegyezni azt is, hogy az Egyezségokmány nem a kisebbség – a nemzeti, vallási vagy nyelvi közösség – jogaiból indul ki, nem azokat, hanem a kisebbségekhez tartozó egyének jogait védi, azaz individualista szemléletre épít.

Az emberi jogokról szóló európai szerződések közel az 1950-ben, Rómában aláírt Egyezményt kell megemlítenem, amelynek 14. cikke kimondja, hogy az Egyezményben biztosított jogokat „nemre, fajra, színre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményekre, nemzeti vagy szociális származásra, nemzeti kisebbséghez

való tartozásra, vagyonra, születésre vagy minden más helyzetre való tekintet nélkül kell biztosítani.”

Igazi kisebbségvédelmet tehát ez az Egyezmény sem nyújt és elmondhatjuk, hogy az individualista – egyénközpontú – szemlélet önmagában nem segíthette elő a kisebbségi problémák megnyugtató megoldását. Nem véletlen tehát, hogy az utóbbi években több olyan törekvésnek lehettünk tanúi, amelyek a nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek védelmét nemcsak elvi síkon, hanem pontosan megfogalmazott szabályok megállapításával és a közösségi érdekek kielégítésével igyekeznek elősegíteni.

Az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája ma még tervezet csupán, és nem a kisebbségeket, hanem azok nyelvét kívánja védelmezni, de olyan módon, hogy a védelem gyakorlatilag kiterjedne a nemzed, illetve nyelvi (a kettőt a gyakorlatban nehéz egymástól elválasztani) kisebbségek által igényelt, fennmaradásuk és identitásuk megőrzése szempontjából fontosnak tekintett jogokra.

A kisebbségeket védelmező nemzetközi jogi kötelezettségek vállalásával szemben nem csekély tartózkodás, sőt ellenállás figyelhető meg, és pedig nem csupán az egykori totális diktatúrák részéről, hanem egyes régi, demokratikus hagyományokkal rendelkező országok részéről is. Például Franciaország a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának idézett 27. cikkével kapcsolatban fenntartást tett. Egy erőteljesen érvényesülő irányzat ugyanis nem akarja elismerni az államon belüli autonóm közösségek létét, mivel attól tart, hogy ennek dezintegráló hatása lehet az állam egészére nézve és az egységes nemzeti – állam fixiójához ragaszkodva csupán az egyénnel szembeni diszkrimináció tilalmát hajlandó elfogadni. Ennek az ellenállásnak a leküzdéséhez nyújt segítséget a *nyelvi kisebbségek* helyett a kulturális értéket jelentő *kisebbségi nyelvek* védelme. A nemzetközi konferenciákon rossz tárgyalási pozícióba kerül az a delegátus, aki tagadni akarná a nyelv és az ahhoz kapcsolódó kulturális értékek védelmének jelentőségét és megpróbálná csorbításukat, háttérbe szorításukat javasolni. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartájának tervezete ugyanakkor messzemenően biztosítani kívánja a kisebbségi nyelveknek a különböző szintű iskolákban történő oktatását, e nyelvek használatát a hatóságokkal való érintkezésben, a tömegkommunikációs eszközöknél, azt, hogy a közigazgatási határok megvonásánál tekintettel legyenek rájuk stb., ezzel pedig magukat a nyelvi (nemzeti) közösségeket védi és fennmaradásukat, az asszimilációs politika gyakorlati következményeinek elhárítását segíti elő. Remélhetőleg a tervezetet néhány éven belül az európai országok többsége elfogadja majd, rendelkezéseit pedig ténylegesen alkalmazni fogják, az ehhez vezető út azonban egyelőre hosszúnak és göröngyösnek ígérkezik.

A kisebbségek védelmét kívánja szolgálni az a tervezet is, amelyet ugyancsak az Európa Tanács égisze alatt a „Joggal a Demokráciáért” elnevezésű Bizottság egy munkacsoportja dolgozott ki és amely a nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek jogait és kötelezettségeit összegezi. Ez a tervezet túlmutat ama hatályos emberi jogi egyezmények rendelkezésein, szemlélete nem szűkül le az egyéni jogokra, hanem a kisebbségeknek mint kollektíváknak a jogait is hangsúlyozza – kötelezettségeikkel együtt. Megállapítja, hogy a kisebbségek nemzetközi védelme „*lényeges összetevője*” az emberi jogok védelmének és mint ilyen, az államközi együttműködés területére tartozik (vagyis: nem egyszerűen belügy!). A tervezet kevésbé kidolgozott, mint a Nyelvi Kartáé, de igen figyelemre méltó kezdeményezés. Nemzetközi ellenőrzési mechanizmust is felvázol ugyanis és előírja egy független szakértőkből álló bizottság felállítását, amelynek a részes államok rendszeres időközönként jelentéseket

készítenének az Egyezmény alapján fennálló kötelezettségeik teljesítéséről. A Bizottság a jelentéseket megvizsgálná és azokat az Európa Tanács Minisztertanácsához továbbítaná, a részes államoknak pedig javaslatokat tehetne. A tervezet szerint a Bizottságnak a részes államok külön alávetési nyilatkozata esetén joga lenne panaszbeadványok megvizsgálására is.

Ismét csak hosszú időnek kell még eltelnie ahhoz, hogy ezek az elgondolások a gyakorlatban megvalósuljanak és az államokat kötelező, rajtuk számonkérhető nemzetközi jogszabályok jöjjenek létre. Kérdéses továbbá az is, hogy a bennünket leginkább érdeklő európai térség államai milyen mértékben ismerik majd el az esetleg felállításra kerülő ellenőrzési mechanizmust és milyen mértékben hajlandók azzal együttműködni.

Természetesen számos más nemzetközi egyezmény van, mely tiltja valamely kisebbséghez tartozók hátrányos megkülönböztetését, több, itt nem említett és az idő rövidsége miatt nem is említhető deklaráció, illetve ajánlás készült hasonló céllal, valamint ugyancsak több kétoldalú megállapodásról tudunk, amelyek meghatározott területen élő kisebbségek jogait rendezik. A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának és a Joggal a Demokráciáért Bizottság megbízásából kidolgozott Egyezmény tervezetének rendelkezéseit azért emeltük ki, mert jóllehet mindkettő tervezet csupán, de felfogásukban túllépnek az eddigi individualista szemléleten és a hatékonyabb kisebbségvédelem lehetőségét hordják magukban.

Az európai közvélemény bizonyos aggodalommal tekint földrészünk keleti régiójára, aggódva figyeli a feléledő nacionalizmus jelenségeit és tart e térség esetleges destabilizálódásától. A kisebbségek hatékonyabb nemzetközi védelme elejét vehetné számos ellentétnek és viszálynak, amelyek súlyos teherként jelentenek Kelet-Közép-Európa felfejlődése és Európába való maradéktalan integrálódása számára. Ennek szükségessége természetesen kompromisszumok elfogadását, kölcsönös engedmények megtételét írja elő mind a kisebbségek igényeinek maximális érvényesítése, mind pedig egyes kormányok biztonsági érdekeinek maradéktalan kielégítése szempontjából. Az érdekegyeztetésre számos mód és lehetőség van, sokfajta jogi megoldás képzelhető el.

A kisebbségek védelmének alapvető feltétele ugyanis adott, és ebből a szempontból a kilátások lényegesen javultak. A kisebbségi kérdés megoldása röviden és tömören: – az önkormányzat. Igazi önkormányzat a totális diktatúrákban elképzelhetetlen, és ezért a kisebbségi kérdést – minden ellenkező híresztelés és hangoztatás dacára – a sztálinista struktúrájú államokban nem lehetett megoldani. Az ezekben működő, általában „demokratikusnak” nevezett nemzetiségi szervezeteknek nem volt igazi legitimitása, a pártközpontok nevezték ki és irányították őket. A valóságos politikai pluralizmus rendszerében viszont a nemzetiségi, vallási, nyelvi alapon történő szerveződés feltételei elvileg adottak. A pluralista struktúra lehetőségeit kell kihasználniuk a különböző országokban működő kisebbségeknek, létre kell hozniuk saját szervezeteiket, ki kell építeni önkormányzati intézményeiket, amelyek hitelesen képviselik őket és valóban az ő érdekeiket szolgálják. E vonatkozásban két veszély fenyegeti a kisebbségeket: egyrészt a szervezeti elaprózódás, másrészt az elszigetelődés. Természetesen nemcsak egy szervezete, pártja lehet valamely országban élő meghatározott nemzeti-nyelvi kisebbségnek, ha azonban túl sok egymással versengő vagy egymással hadakozó szervezete van, erői szétforgácsolódnak és jogukat nem képesek számarányuknak megfelelően biztosítani. Ha viszont a kisebbség a maga egészében elszigetelődik és nem képes együttműködni az adott ország olyan politikai erőivel, amelyekkel pedig bizonyos érdekek, célok kapcsolják össze, hiába őrzi szervezeti egységét, miután kisebbség, nem képes az

illető ország politikáját saját célkitűzéseinek megfelelően, azok irányában befolyásolni.

A döntő kérdés tehát az önkormányzat, a szabad politikai intézmények kiépítése abban az államban és annak politikai-jogi rendszerén belül, amelyben az adott kisebbség él. A nemzetközi jogi védelem ehhez nyújtott külső biztosíték – garancia. A többség elvileg bármikor módosíthatja a kisebbség javára szóló, annak jogait védő belső szabályokat. Ha viszont ezeket a nemzetközi jog védelme alá helyezzük, az egyoldalú, önkényes módosítás veszélye elhárítható, vagy legalábbis csökkenthető, mert a nemzetközi jogot az államok csak együtt, közös megegyezéssel módosíthatják.

Ebben áll a már említett kezdeményezések jelentősége, amelyeknek megvalósítását illetően óvatosan és körültekintően kell eljárni. Nem sajtíthatjuk ki a magunk számára a kisebbségi jogok kizárólagos védőjének szerepét és nem áldozhatjuk fel az elérhető, bár nem mindenben tökéletes jogszabály megalkotását az ideálisnak látszó, de gyakorlatban elérhetetlen szabályozás kedvéért. Ez a feladat – láthattuk – nehéz, szép, de nem kilátástalan és nem alaptalan az a remény, hogy a szabályozás külső nemzetközi feltételei a jövőben tovább javulhatnak.

\*\* Vitaindító előadás.