

BÍRÓ GÁSPÁR

A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről*

1989 őszenek-telének eufóriája után Kelet- és Közép-Európában nagyon hamar eljött a másnap. Azoknak, akik okkal és teljes jóhiszeműséggel úgy gondolták, a totalitárius rendszerek bukása után eljön a társadalmi béke, s ezen belül a nemzeti-etnikai kiengesztelődés korszaka, nagyon hamar csalódnuk kellett. Az adott keretek között nincs mód az okok teljes körű elemzésére, ezért inkább azokat a rendkívül mély koncepcionális törésvonalakat próbáljuk röviden feltérképezni, amelyek ideológiai és politikafilozófiai téren jelentkezők, s amelyek a mai állapotokra általában jellemzőek. Alapvető állam- és társadalomszervezési elvek különböző értelmezéséről van szó ugyanis, s csak másodsorban affektív vagy kulturális tényezők vagy a legtágabb értelemben vett hagyomány történelemformáló hatásairól. Azért állíthatjuk ezt, mert a következőkben leírt törésvonalakat, noha kapcsolatban vannak természetesen a különböző államok és nemzetek történelmi hagyományaival, sem a politikusok, sem az elméleti emberek nem vezetik vissza közvetlenül e hagyományokra. A hagyomány, a történelem itt csak másodlagosan, mintegy díszletként sejlik föl, igaz, a perspektíva, amelyet e háttér nyújt, szédületes.

A törésvonalak elemzése és értelmezése választ adhat arra a kérdésre, lehetséges-e a probléma – vagyis a nemzeti vagy etnikai kérdések, netalán az ilyen indíttatású konfliktusok – valamilyen megoldása, de legalábbis tárgyalásos útra való terelése az emberi jogok, a kisebbségvédelem, a kisebbségi jogok fogalmkörén, alkotmányos, egyáltalán valamilyen intézményesült kereteken belül? Válaszunk: igen, de a sikerhez szükség van a jelzett, fontosabb összeférhetlenségek feloldására s ez nem lehetséges csak egy tagolt, az állam hatalmi ágainak megosztására és egyensúlyára, az állam által nem korlátozott nyilvánosságra és az egyéni szabadság intézményes garanciáinak a megteremtésére irányuló erőfeszítéssel, a belpolitikát illetően. Szükség van továbbá a nemzetközi intézményrendszerben meglévő lehetőségek maximális kihasználására. Sokan azon a nézeten vannak, hogy ami a nemzeti és a kisebbségi kérdést illeti, valami radikálisan új, soha nem látott intézményekre, nemzetközi instrumentumokra és standardokra van szükség, amelyek kidolgozása nem várhat magára. Ezzel szemben a szerző nézete az, hogy a jelenlegi intézmények és emberi jogi dokumentumok tartalmazzák mindazokat a lehetőségeket és fogalmakat, amelyekre a kérdés elvi megközelítéséhez szükség van. Amin változtatni kell, az a szemlélet, a kategóriák értelmezésének ma uralkodó felfogása.

Problémánk, vagyis a nemzeti önrendelkezés és a kisebbségek alkotmányos helyzetének vizsgálata során választ kell keresnünk arra a kérdésre, hogy Közép- és Kelet-Európa sajátos körülményei között milyen értelemben beszélhetünk nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekről mint az adott államban élő többségi lakosságtól jellegzetességeiben és összetartozástudatában elkülönülő csoportokról? Hogyan kell viszonyulnunk azokhoz a közösségekhez, amelyek ugyan a fenti jegyekkel rendelkeznek, de azokon túl képesek önmaguk autonóm politikai tételezésére, sőt az autonóm érdekkartikulációra és érdekvédelemre is; vagyis önálló politikai szubjektumként viselkednek. Elég itt pusztán a Szerbia határain kívül élő szerbekre, a Horvátországon kívül élő horvátokra, a Magyarországgal határos államokban élő magyarokra, a moldáv köztársaságbeli románokra, a koszovói albánokra vagy a bulgáriai törökökre utalni. Az Oroszország határain kívül élő oroszok egyelőre nem adták jelét-egy-két kivételtől eltekintve (például Moldávia), hogy önálló politikai szubjektum szerepére pályáznának, ami tulajdonképpen azoknak a pozícióknak a feladását jelentené egyfelől, amelyeket egyes szovjet utódállamokban mint egy keleti szőnyeg uralkodó színe, még mindig betöltenek. Másfele, a politikai önaffirmációhoz

ez esetben egy olyan módszeres és totális diszkriminációnak kellene kezdődnie az oroszok ellen, mint amilyenre sajnos a jelek a balti államokban az utóbbi hónapokban utalnak.

Ami közös jegyként a szorosán vett kisebbségi csoportok és a nemzettudat sajátos jegyeivel rendelkező közösségek esetében első pillantásra feltűnik, az a csoportautonómiaira való törekvés azonossága. Vagyis törekvés arra, hogy a csoport létfontosságú .belső ügyeit érintő döntések meghozatalában – adott formák eljárás keretében – saját maga legyen illetékes. Ilyen ügyek mindenekelőtt az identitással kapcsolatos teendők. Mindez a gyakorlatban válik rendkívül bonyolulttá, mivel a térségben még erősen tartja magát a nézet, hogy politika és állam egy és ugyanaz, vagyis a gazdaságilag, közigazgatásilag és biztonságpolitikailag integrált közösség egészére érvényes döntések csak állami keretben lehetségesek. Innen már csak egy lépés a közösség hatalmi integrálásának követelménye. Csakhogy 1989 után élesen előjött az az eddig csak elméletileg extrapolált tétel; hogy a különböző államokon belül az etnikai különbözőség esetleg radikálisan eltérő politikai értékrendek mentén is megfogalmazódik. Visszavetítve problémánkra, ez azt jelenti, hogy az említett döntések más-más eljárások keretében történnek vagy történhetnek.

Az egyik lehetőséget a tömegdemokrácia szabályai jelentik: A régióban formálisan minden államban e szabályok érvényesültek: mindenütt megvoltak az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások vagyis formális legitimitással rendelkező kormányok vannak hatalmon. Ezen belül két további alternatíva adódik: az egyszerű többségen alapuló demokrácia szabályainak alkalmazása – ekkor a kisebbségek nem kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy a döntéseket reálisan befolyásolják – vagyis megmaradnak strukturális kisebbségeknek, a politika passzív alanyainak; a másik alternatíva az államstruktúra olyan irányú átalakítása, amelyben a kormányzat-önkormányzat több szintje létezik egymás mellett. Ha egy politikailag érett, számbeli kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai közösség örökös strukturális kisebbség státusába kényszerül, a konfliktusok állandósulnak:

A második esetben az állam egységes jellegének megváltoztatása nem szükségszerű előfeltétele az önkormányzati rendszer reformjának. Az egyszerű többségi elven alapuló kelet- és közép-európai demokratikus rend- szereket illetően ebben az összefüggésben Bulgáriát, Romániát és Szlovákiát említhetjük meg. Az önkormányzati reform példái Szlovénia és Horvátország, illetve a Magyarországon tapasztalható kisebbségi autonómia-törekvések integrálására irányuló erőfeszítések. Ukrajnában sajátos szintézise létezik a nemzeti autonómiának (Krim Köztársaság speciális státusa) és a kisebbségi funkcionális és területi-közigazgatási törekvéseknek, amelyeket csak nagy általánosságban érint az 1992-ben elfogadott nemzetiségi törvény, ám az alkotmányos szabályozás még várat magára. Egészen sajátos módon az új jugoszláv szövetségi alkotmány jogtechnikailag összeegyeztethető a kisebbségi funkcionális és regionális autonómia intézményeivel. Görögország és Törökország mint a régió – különösen a volt szovjet utódállamok és a Balkán – történéseit potenciálisan és közvetlenül befolyásoló államok, közismerten intranzigens álláspontot foglalnak el a kérdést illetően, kereken tagadva a kisebbségek létének tényét területükön.

A különböző nyílt autoritárius megoldási lehetőségekkel és intranzigens politikai megközelítésekkel itt nem foglalkozunk. Gondolatmenetünk a demokratikus játékszabályokkal összeegyeztethető megoldásokat próbálja rendszerezni és általánosítani, messzemenően szem előtt tartva az előbb említett állam- és társadalomszervezési elvek különbözőségét és primátusát az úgynevezett nemzeti kizárólagosság ideológiáival szemben, amelyeket ez esetben járulékos elemeknek tekintünk. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez utóbbi kijelentéssel sem lebecsülni, sem mentegetni nem kívánjuk azokat a beláthatatlan károkat, amelyeket ezen ideológiák és a megvalósításukra irányuló törekvések jelentenek, amelyek a régióra, de a világtrendekre is hatással vannak.

A közvetlen politikai következményekkel járó eszmei törésvonalak és különbözőségek közül a következőket emeljük ki:

1. A nemzeti szuverenitás – állami szuverenitás különböző értelmezései. 1991 decemberében Genfben véget ért egy 14 éves munka, az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága Nyilatkozat-tervezetének kidolgozása a nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. A második olvasatban tárgyalt szöveg 5. szakaszának 3. pontja eredetileg így hangzott: „E nyilatkozatból semmi nem értelmezhető úgy, hogy az bármilyen tevékenységet megengedne, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleértve az államok szuverenitását, területi integritását és politikai függetlenségét.” Egyes delegációk felhívták az ad hoc munkacsoportban részt vevő küldöttek és szakértők figyelmét arra, hogy a) a szuverenitás és a politikai függetlenség fogalmi szinonim fogalmak: b) az ENSZ-Alapokmány nem ismeri a „szuverenitás” fogalmát, csak az „államok szuverén egyenlőségének” a kategóriáját. Parázs vita után, a végső változatban a „szuverenitás” helyett az „államok szuverén egyenlősége” szerepel. Az egyik delegáció, amely ezzel az állásponttal nem értett egyet, a török delegáció volt. Az ad-hoc munkacsoport zárójegyzőkönyvébe a török diplomata kérte a következő záradék felvételét, amely a török kormány hivatalos álláspontját tükrözi: „A politikai egység fogalma lényeges és elengedhetetlen kiegészítője a területi integritásnak. A kisebbségi jogok nem csorbíthatják az államok politikai integritását.” A török álláspont tökéletesen konzekvens és érthető, ha figyelembe vesszük az 1982-es Török Alkotmány 3. cikkének első bekezdését. „A török állam területével és nemzetével oszthatatlan egységet alkot. Nyelve a török.”

Mindazonáltal vannak jelek, amelyek arra mutatnak, hogy a napjainkban még uralkodó nézet, amely szerint az állam az őt alkotó nemzeti többség kizárólagos tulajdona, változóban van. Elég itt az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságának azon 1992-es dokumentumaira és vitájára utalni, amelyek a bennszülött népek és a kisebbségek helyzetével foglalkoznak. Alább részletesen kitérünk e fejleményekre.

2. Egy másik törésvonal a legalitás és legitimitás kettőssége mentén jelentkezik. Erősen tartja magát az az egyébként nem teljesen megalapozatlan nézet, hogy egy általános, titkos, közvetlen és egyenlő választás útján megválasztott törvényhozó hatalom, s az e hatalmi ágban többséggel rendelkező kormány a törvényes választás következtében automatikusan teljes legitimitással rendelkezik. Ebből általában azt a következtetést vonják le némely vezető politikusok, hogy a népszuverenitásra hivatkozva, kivételes helyzetekben alkotmányon kívüli eszközökhöz is lehetséges nyúlni. A példákat az elmúlt három év történéseiből szinte vég nélkül lehetne sorolni, itt azonban csak a probléma jelzésére szorítkozunk. Szintén csak a felvetés szintjén említjük meg azt, hogy sem a politikusok, sem az elméleti emberek a régióban az utóbbi időben nem helyeztek kellő hangsúlyt arra a tényre, hogy komolyan föl sem merült egy független bírói hatalom megteremtésének az igénye – s itt most szándékosan nem a független bíróság fogalmával élünk.

3. Mély és szinte áthidalhatatlan ellentétek tapasztalhatók az önrendelkezés fogalmának értelmezése körül. Az uralkodó nemzetközi jogi értelmezések nem alkalmasak a régióban tapasztalható nemzeti önrendelkezési és kisebbségi autonómia-törekvések intézményes kezelésére. Ez azonban egyes népcsoportokat és népeket, mint például a korábbi Jugoszlávia és a volt Szovjetunió nemzeteit és népeit egyáltalán nem zavarja az önrendelkezési jogra való hivatkozásukban, népszavazások megtartásában és esetenként fegyveres szecesszionista akciók végrehajtásában. Kérdés, meddig viseli el a jelenlegi nemzetközi intézményrendszer ezt a feszültséget? Nem lehet ugyanis véleményünk szerint olyan konzisztens elméleti vagy jogi érvet találni egyetlen nem autoritárius megközelítésben sem, amelynek alapján megtagadható lenne egy kisebbségben élő, önmagát politikailag artikulálni képes nemzeti vagy etnikai közösség számára az önrendelkezéshez való jog, vagyis az a jog, hogy a közösségként való fennmaradását létfontosságúan befolyásoló dolgokban önmaga döntsön. Ráadásul akkor sem, ha az illető közösség nem fogalmaz meg szecessziós törekvéseket, és

politikája ellenőrizhetően és bizonyíthatóan a konfrontáció elkerülését célozza az államalkotó nemzeti többséggel.

4. Következő – igaz, eddig csak közvetetten felmerülő kérdés, amely mentén egy további törésvonal alakul ki az eltérő politikai és jogi értékrendek, szabadságideológiák és nemzetpolitikák, állam- és társadalomszervezési elvek között, az az alkotmány természete, vagy ha úgy tetszik, jogi természete. Tudásunk szerint, elméletileg a kérdést az utóbbi időben a régióban senki nem járta körül, azonban a gyakorlatban máris egyértelmű válaszok születtek az elméletileg feltehető kérdésekre, s az új, elfogadott alkotmányok önmaguk egy-egy alternatívahalmazt alkotnak.

És ezzel máris felvetett problémánk kellős közepén vagyunk. Nagy általánosságban három alkotmányfelfogást különböztethetünk meg:

Az alkotmány, politikai megegyezés, szerződés – tehát tisztán politikai aktus. Ilyen volt az amerikai alkotmány létrejötte pillanatában (1787): lefektette azokat a játékszabályokat, amelyek a hatalmi ágak szétválasztását és egyensúlyát, valamint a központi (szövetségi) hatalom és az államok hatáskörét, egymáshoz való viszonyát rögzítették. A Legfelsőbb Bíróság a Preambulum szövegét következetesen úgy értelmezte, hogy az alkotmány az amerikai nép, és nem a szuverén és független szövetségi államok alkotása.

Az alkotmány jogszabály, ráadásul egy adott ország jogrendjének legmagasabb rendű jogszabálya, amelyből következik a jogrendet alkotó többi norma. Elméletileg a kérdést a legkoherensebb módon Hans Kelsen Tiszta Jogtana fejti ki. A logikailag és érvényességüket tekintve az alpnormából lépcsőzetesen következő normák legmagasabb szintje az állami jogrendben az alkotmány: „az alpnormát előre feltételezve (amely föltevés értelmét az előzőekben már előadtuk) a pozitív jog legmagasabb fokát a szó materiális értelmében vett alkotmány képviseli, melynek lényeges funkciója, hogy az általános jogalkotás szerveit és eljárását, azaz a törvényhozást szabályozza. Az alkotmány azonban meghatározhatja jövőbeli törvények tartalmát is; s a pozitív alkotmányok nem ritkán meg is teszik ezt oly módon, hogy bizonyos tartalmakat előírnak vagy kizárnak.” (Megjegyzendő, hogy Kelsen Tiszta Jogtana úgy is értelmezhető, mint kísérlet a zsarnok „jogalkotó”, és a független bíró jogalkalmazó „önkényének” minimálisra csökkentésére.)

Az alkotmány alapvetően két részre tagolódik: egy politikai és egy jogi részre. A klasszikus példa itt az angol alkotmány. Dicey megkülönbözteti a szorosan vett alkotmányjogot (szabályok, amelyek törvények) az alkotmányos egyezményektől (vagyis az olyan szabályoktól, amelyek nem törvények). „A szabályok egyik osztálya valóságos »törvényekből«, vagyis olyan szabályokból áll, amelyek (akár írva vannak, akár nem, akár becikkelyezve, akár a szokás egészéből, a hagyományból vagy bírói alkotta elvekből, az úgynevezett common law-ból származnak) bírói úton kikényszeríthetők. E szabályok a szó valódi értelmében vett »alkotmányjog«, és összességükben, a megkülönböztetés kedvéért, az »alkotmány jogának« nevezhetők.” Ezzel szemben a szabályok másik osztályát „egyezmények, hallgatóságos megállapodások, szokások és a gyakorlat alkotják, melyek a souverain hatalom birtokosainak, a minisztereknek vagy más tiszviselőknél eljárását irányozzák ugyan, de valósággal nem alkotnak jogot, mert bírói úton ki nem kényszeríthetők.” Számunkra ebben az értelemben teljes mértékben elfogadható Hayek megjegyzése, amely szerint „helyesebb az alkotmányokat olyan felsőbb struktúráknak (super-structures) tekinteni, amelyeket azért hoztak létre, hogy a törvény maradandóságát biztosítsák, s nem azért, amint általában értelmezik, hogy a törvények forrásául szolgáljanak.”

Nem kívánunk itt állást foglalni e koncepcionális kérdésekben, pusztán annyit szögezzünk le, hogy hozzánk az az alkotmányfelfogás áll közel, amely az egyéni szabadság minél teljesebb biztosítását tűzi ki céljául, s nem elvont (állam)eszmék megvalósítását. Az Egyesült

Államokban zajló viták az alkotmányban nem rögzített jogokról jól jelzik a probléma bonyolultságát a konszolidált demokráciák körülményei között.

Azt állítottuk az előzőekben, hogy a volt kelet- és közép-európai szocialista országok új alkotmányai önmagukban egy-egy alternatívahalmazt képviselnek. Ezt úgy értettük, hogy ezen alkotmányszövegekben együttesen vannak jelen a legmeghökkenőbb politikai deklarációk, az óhajok birodalmába tartozó Legyen (kell) típusú kijelentések, a morális prédikációk, s mindezek összegyúrva egymástól radikálisan különböző államformák intézményeivel. Ennek ellenére három alapvető tendencia figyelhető meg a már létező alkotmányokban, illetve a még folyamatban lévő alkotmányozási tevékenységben: tekintélyelvűség; államcentrikusság; nemzeti kizárólagosságra való nyílt vagy burkolt törekvés.

A következőkben vázolt forgatókönyv csakis akkor válhat operacionalizálhatóvá, ha előáll végre egy olyan nemzetközi konstelláció, amikor egy állam nem indíthat háborút egy másik állam ellen, vagy nem vetheti be fegyveres erőit saját állampolgárai ellen politikai okokra hivatkozva, következmények nélkül. Ez nagypolitikai kérdés, nem is érdemes ehelyütt több szót vesztegetni rá.

Figyelembe véve a fent vázolt törésvonalakat s az alkotmányjogi kérdések tisztázatlanságát, úgy véljük, a következő állítások körül legalább Európában kialakítható minimális nemzetközi konszenzus:

a) A politikai autonómiára – vagyis a teljes értékű önrendelkezés megvalósítására képes, számszerű kisebbségben élő nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási közösségek helyzete éppen úgy, mint a funkcionális autonómiával megelégedő kisebbségeké mindenekelőtt alkotmányos szabályozás tárgyát kell, hogy képezze. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a felek: a többség és a kisebbség(ek) között nemzetközileg garantált megegyezés jön létre.

b) Európában továbbra is a politikai elv marad az államhatárok rendező elve.

c) A nemzeti-nemzetiségi ügyek nem jelentik egy állam kizárólagos belügyét: a nemzetközi felügyelet lehetősége egyaránt szolgálja a többség és a kisebbség érdekeit.

Mielőtt azonban rátérnénk a megegyezés érdemi részére és a nemzetközi intézmények lehetséges szerepére, tekintsük át röviden azokat a nemzetközi intézményeket és fórumokat, amelyek az európai kisebbségek helyzetével (is) foglalkoznak jelenleg.

2. Létező nemzetközi intézmények és mechanizmusok

A közzélekedés szerint – noha 1989 után szinte minden nemzetközi fórum fontosnak tartotta, hogy legalább egy közlemény erejéig foglalkozzon a kisebbségi kérdéssel – a dolgok ennek ellenére egyre rosszabbra fordulnak. Ezzel a véleménnyel maradéktalanul nem lehet azonosulni, amennyiben az érzelmi, szubjektív megközelítést kikapcsoljuk. A Biztonsági Tanácsot leszámítva, a többi globális vagy regionális nemzetközi kormányközi intézmény – struktúrájánál, filozófiájánál, összetételénél fogva nem alkalmas operatív döntések meghozatalára. Az érintett államok igen éberrel ügyelnek arra, hogy ilyen központok ne alakuljanak ki, hiszen ebben szuverenitásuk gyengülését látják, illetve a kisajátítás veszélyét érzik egyes nagy- és középhatalmak részéről. Ezt a tényt tudomásul kell venni. De a hidegháború megszűnése utáni korszakban bőven akadnak jelei annak, hogy a létező fórumok hatékonysága fokozódik az emberi jogok érvényesítését és tiszteletben tartását illetően.

I. Az Egyesült Nemzetek Szervezete

I.1. A Közgyűlés

Az ENSZ-Alapokmány 10. cikke szerint a Közgyűlés „a jelen Alapokmányban meghatározott célok körébe tartozó 8 ügyet megvitathat, és az ilyen kérdésekben vagy ügyekben a 12. cikkben foglalt eset kivételével ajánlásokat tehet az Egyesült Nemzetek

Szervezete tagjainak, a Biztonsági Tanácsnak vagy mind a Szervezet tagjainak, mind a Biztonsági Tanácsnak”. A 98-as ügyrendi szabály szerint (21. cikk) az emberi jogi kérdések a Szociális, Humanitárius és Kulturális Bizottsághoz (a Harmadik Bizottság) intézik, de a Közgyűlés öt Bizottsága közül bármelyik másik is hozzászólhat az emberi jogi kérdésekhez. A 13. cikk szerint a Közgyűlés tanulmányokat indít és ajánlatokat tesz, hogy „az alapvető emberi jogoknak és szabadságoknak mindenki részére fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő megvalósulását elősegítse”.

A Közgyűlés hozzátartozó szervezetei, melyek érdekeltek az emberi jogi és alapvető szabadságok kérdésében, és melyek az itt említett nehézségekkel szemben állhatnak, a következők: Nyilatkozat a Gyarmati Országok és Népek Függetlenségének Helyzetével foglalkozó Különleges Bizottság (Különleges Dekolonizációs Bizottság), az Apartheid-ellenes Különleges Bizottság és a Nemzetközi Jogi Bizottság.

I.2. A Biztonsági Tanács

A Biztonsági Tanács, valamint a Gyámsági Tanács, a Nemzetközi Bizottság, az ENSZ-titkárság, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala és a Nemzetközi Bíróság időnként és különböző mértékben foglalkoznak emberi jogi kérdésekkel. Az Alapokmány 24. cikke szerint, a Biztonsági Tanács az a fő ENSZ-szervezet, mely köteles fenntartani a nemzetközi békét és igazságszolgáltatást. Feladata elvégzésében az Alapokmány felhatalmazza a Biztonsági Tanácsot, hogy a megfelelő intézkedéseket tegye meg, beleértve a viták békés megoldására törekvő, valamint az emberi jogok megsértését megelőző és azok elleni fellépést végrehajtó eljárásokat. Amint az iraki kurd és síita kisebbségek, továbbá a volt Jugoszlávia ügyében 1991 és 1992 folyamán hozott határozataiból, valamint ezek előzményeiből világosan kitűnik, a Közgyűlés mellett a Biztonsági Tanács határozatai azok, amelyek a legmagasabb legitimitással rendelkeznek a tagállamok és a nemzetközi közvélemény szemében. Ha korábban konszenzus egyedi esetekben csak a palesztin és a namíbiai kérdéssel, valamint a dél-afrikai kormány apartheid politikájával kapcsolatban jött létre, az előbb idézett esetekből két következtetés adódik. Először is a Biztonsági Tanács operativitása számottevően megnövi látszik, másodsor a határozatok legitimitása és általános elfogadottsága megkönnyíti a konkrét lépéseket az emberi, valamint a kisebbségi jogok védelmét és garantálását illetően. Remélhetőleg az iraki és a volt jugoszláviai fejlemények hatására a hangsúly egyre inkább a megelőzésre helyeződik át – legalábbis a tiltott repülési terület kijelölése ebbe az irányba mutat.

I.3 A Gazdasági és Szociális Tanács

Az ENSZ rendszerén belül a Gazdasági és Szociális Tanács rendelkezik a legtágabb hatáskörrel az emberi jogok területén. A Tanács a Közgyűlés hatálya alatt működik, és évente tesz jelentést ennek a szervezetnek. Fő funkciói az emberi jog területén a következők: tanulmányok és jelentések készítése vagy elindítása nemzetközi gazdasági, szociális, kulturális, oktatásügyi, egészségügyi és hasonló kérdésekben; javaslatok tétele minden személynek az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet előmozdításáról és betartásáról; a Közgyűlés elé terjesztendő egyezménytervezetek készítése, valamint nemzetközi konferenciák igénylése – az ENSZ által megszabott törvényekkel összhangban – a hatáskörét érintő ügyekben.

I.3.1 Emberi Jogok Bizottsága

A Bizottságot a Gazdasági és Szociális Tanács hozta létre 1946-ban. Az 1946. június 21-i 9(II). határozat a következő feladatokat róta a Bizottságra: javaslatok, ajánlások és jelentések előterjesztése a Tanácsnak nemzetközi jogok jegyzékéről; polgári szabadságokról szóló nemzetközi nyilatkozatokról; a nők státusáról; az információhoz való szabadságról és más

hasonló ügyekről; a kisebbségvédelemről; a faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés megelőzéséről; valamint más emberi jogokkal kapcsolatos ügyekről. A Bizottság hatásköréhez tartozik az is, hogy felkérjen ad hoc nem-kormányközi szakértőkből álló munkacsoportokat vagy egyéni szakértőket, a Tanácshoz való további hivatkozás nélkül, de a Tanács elnöke és a Főtitkár beleegyezésével. 1979-ben a Bizottságot felhatalmazták arra, hogy segítsen a Tanácsnak az ENSZ-rendszeren belüli emberi jogokkal kapcsolatos tevékenységek összehangolásában. Az 1947-ben megtartott első ülésén a Bizottság létrehozta a Faji Megkülönböztetés Ellen és Kisebbségi Védelemmel Foglalkozó Albizottságot (a következőkben Albizottság).

I.3.1.1 A Faji Megkülönböztetés Ellen és Kisebbségi Védelemmel Foglalkozó Albizottság

Az Albizottság funkciói, mint az Emberi Jogok Bizottsága fő hozzátartozó testülete, a Gazdasági és Szociális Tanács 9(II) határozata szerint az, hogy tanulmányokat végezzen – főleg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata figyelembevételével –, és ajánlatokat tegyen a Bizottságnak a bármilyféle megkülönböztetés megelőzésére, mely az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, valamint a faji, nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek védelmét illeti. Elvégezhet továbbá bármilyen más funkciót is, melyet a Gazdasági és Szociális Tanács vagy a Bizottság rábíz. Létrejötté óta az Albizottság tevékenysége egyre bővült, s jelenleg az évi négyhetes rendes ülések napirendjén a kisebbségi kérdésre általában félnapos vita jut. A 44. ülés (1992. augusztus – Genf) napirendjén 21 pont szerepelt. Ezek közül hat vonatkozott ügyrendi kérdésekre. Egyetlen pontot (18.) szenteltek a kisebbségvédelem témájára. Részletes megbeszélések folytak általános kérdésekről, például az új nemzetközi gazdasági rendről és az emberi jogok támogatásáról (7.), a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesítéséről (8.), a bírói hatalom, bírók és szavazóbírók függetlenségéről és elfogulatlanságáról, valamint a jogászok függetlenségéről (11.), az emberi jogokról és a tudományos és technológiai fejlődésről (12.), az emberi jogi szervezetek egyetemes elfogadásáról (13.) és nemzetközi békéről és biztonságról mint az emberi jogok érvényesülésének egyik fontos feltételéről (14.). Az Albizottságnak négy állandó munkacsoportja van: a Bejelentésekkel Foglalkozó Munkacsoport, a Rabszolgaság Jelenkori Formáival Foglalkozó Munkacsoport, a Belsőszülött Lakossággal Foglalkozó Munkacsoport és az Albizottság Munkamódszereivel Foglalkozó Munkacsoport.

Az Albizottság a 44. ülésen többször is megtárgyalta a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek kérdését, de ebben az időszakban csak egy tanulmány foglalkozott átfogóan az etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozókkal, Francesco Capotortié, melynek címe: Tanulmány az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (továbbiakban: Capotorti-jelentés), melyet 1977-ben fogadtak el (E/CN. 4/Sub. 2/1977/384). A 44/1989 határozatában az Albizottság felkérte egyik tagját, Asbjörn Eide urat, hogy készítsen tanulmányt a következő címmel: Lehetséges módszerek a kisebbségi problémák békés és konstruktív megoldása elősegítésére. Eide 1992. július 1-jén nyújtotta be második jelentését (E/CN. 4/Sub.2/1992/37), melyet az Albizottság 44. ülésén tárgyal meg. A végső jelentést 1993-ra várják.

I.4. A Titkárság – Emberi Jogi Központ

Az Alapokmány 7. cikke szerint a Titkárság az ENSZ egyik fő szerve. A legfontosabb egység a Titkárságon belül az Emberi Jogi Központ, mely valóban az ENSZ emberi jogi központja. Lényeges szolgáltatásokat nyújt az ezzel foglalkozó ENSZ-szerveknek, beleértve a Közgyűlést és annak Harmadik Bizottságát, a Gazdasági és Szociális Tanácsot és annak Szociális Bizottságát, az Emberi Jogok Bizottságát, az Albizottságot és annak hozzátartozó testületeit, a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottságot, az Emberi

Jogi Bizottságot, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságát és a Kínzás Elleni Bizottságot. A Központ munkájához tartozik az emberi jogi kutatás és tanulmányok megírása, az emberi jogok végrehajtására vonatkozó második tanulmányok és jelentések elkészítése, valamint az emberi jogok terén való tanácsadás és technikai segédprogram adminisztrálása. Szem előtt tartva e tanulmánynak a céljait, a Központ hat részlegéből háromra utalunk: a Bejelentések Részlege, mely emberi jogok megsértésére vonatkozó állításokat dolgoz fel a megszabott folyamatok szerint; a Különleges Eljárások Részlege, mely szolgáltatásokat tesz az ad hoc vagy nem-szerződészerű tevékenységeknek, mint például a munkacsoportok vagy rendkívüli előadók; valamint az Emberi Jogok Bizottságának és Nemzetközi Dokumentumoknak részlege, mely az ENSZ nemzetközi emberi jogokkal foglalkozó szerződések véghezvitelével foglalkozik.

I.5. Szerződéseket ellenőrző testületek

Az ENSZ-rendszerben számos specializált, bizonyos ENSZ-egyezmények véghezvitelét ellenőrző testület létezik: a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság, az Emberi Jogi Bizottság, a Nők Hátrányos Megkülönböztetésének Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság, a Kínzás Elleni Bizottság, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága és az úgynevezett Hármak Csoportja, mely az Apartheid Bűncselekmények Leküzdéséről és Büntetéséről szóló Nemzetközi Egyezmény végrehajtását ellenőrzi. Az első kettőnek a hathatóságát növeli az a tény, hogy bizonyos körülmények között figyelembe vehetnek egyéneket vagy az előre látott egyezségokmányok szerinti jogsértett egyénekből álló csoportok által felvetett sérelmeket és értesítéseket, és továbbíthatják nézeteiket az érintett államfélnek vagy egyének/egyéneknek. Államközi viták esetén alapíthatnak ad hoc békéltető bizottságokat a kérdés barátságos megoldása végett. Ha a Kínzás Elleni Bizottság megbízható információt talál rendszeres kínzásokról, megbízhatja egy vagy több tagját, hogy bizalmas értesítést és sürgős jelentést tegyen a Bizottságnak. Évente tesz jelentést a egyezségokmány államfeleinek és a Közgyűlésnek.

I.6. Szakosodott szervezetek

A Közgyűlés 1978. december 14-i 33/54. számú határozata elismeri, hogy az ENSZ egyes szakosodott szervezetei, főleg a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet; az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete; és a Nemzetközi Egészségügyi Szervezet hatályaikon belül programokat alapítottak az emberi jogok előmozdításáért. Ezek a programok jelentősen kiegészítették az ENSZ emberi jogi szerveinek tevékenységét. Például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet évtizedek óta fáradozik azon, hogy a bennszülött népek jogait előmozdítsa. 1989-ben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet elfogadta a második, Független Országokban Élő Bennszülött Népekről és Törzsekről Szóló Egyezményt (169/1989). 1991. szeptember 17-én az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Konferenciája elhatározta, hogy az 1993-ban tartandó 27. ülésén elfogad egy a kisebbségek kulturális jogairól szóló nyilatkozatot. Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete által elfogadott legfontosabb dokumentumok az emberi és kisebbségi jogok területén az Egyezmény az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről (1960) és a Nyilatkozat a Fajról és a Faji Előítéletekről (1978).

Nincs mód ehelyütt részletesen és kimerítően ismertetni minden ENSZ-szervet és szervezetet, amely az emberi és kisebbségi jogok területén fejti ki tevékenységét. A Nemzetközi Bíróság szerepét meg kell említeni, mert számos ENSZ-szervezet olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyek azt állítják, hogy bármilyen, szerződő felek közti vitát az érinteti egyezség értelmezésére, alkalmazására vagy megvalósulására vonatkozólag a Bíróság elé lehet terjeszteni az érdekelt felek kérésére. Az egyik legfontosabb ilyen egyezség a

Népirtás Büntetvények Megelőzéséről és Megbüntetéséről szóló Egyezmény (IX. cikk). A Gyámügyi Tanács (az Alapokmány 76. cikke szerint) a hetvenes évek végéig fontos szerepet játszott „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásában és annak felismerésnek az előmozdításában, hogy a világ népei egymásra vannak utalva”.

Nem-kormányközi szervezetek is fontos szerepet játszanak az ENSZ-rendszeren belül emberi jogok támogatásában.

II. Európai intézmények

II.1 Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ)

Úgy tűnik, az 1992. júliusi Helsinki EBEÉ-csúcstalálkozó után az úgynevezett „Helsinki folyamat” kifejezést pontosítani kell, hiszen e találkozó határozatai intézményesülési folyamat irányába mutatnak, melynek alapjait a részt vevő államok már lefektették (Párizsi Karta az új Európáért). Az emberi jogok s ezen belül a nemzeti kisebbségek jogai e folyamatban kiemelkedő helyen szerepelnek. Az 1975-ös Helsinki Záróokmány az 1. rész VII. cikkben (Nyilatkozat a Részt Vevő Államok Kölcsonös Kapcsolatait Vezérlő Elvekről. Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és meggyőződés szabadságát.) egy bekezdést szentel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak: „A részt vevő államok, melyeknek 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 így módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.” A szöveg részben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. szakasza szellemében fogant – az akkor egyetlen mértékadó nemzetközileg elfogadott szöveg, annak ellenére; hogy az egyezmény csak 1976-ban lépett életbe–, két ponton azonban lényegesen eltér attól. Egyrészt csak a „nemzeti kisebbség” kategóriáját használja, s ez jellemző a EBEÉ összes ezután elfogadott nyilatkozatára, másrészt az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása terén védi a „törvényes érdekeit ezen a téren”. E két fogalom – „nemzeti kisebbségek” és „törvényes érdekeik” körüli konszenzus a mai napig nem alakult ki a szövegek értelmezése folyamán. A bécsi EBEÉ záróokmánya egy lépéssel tovább megy, amikor a 19. pontban leszögezi: „Védelmek [a részt vevő államok] a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, s megteremtik a feltételeket annak előmozdításához.” A legrészletesebb megfogalmazást a nemzeti kisebbségek jogairól azonban az EBEÉ Emberi Dimenziós Konferencia koppenhágai Dokumentuma (1990. június 29.) tartalmazza, mely egész fejezetet (IV. 30 - 40.7 bekezdések) szentel a kérdésnek. A 24 bekezdés közül a 35. számú érdemel különösebb figyelmet, mivel 1945 után először fogalmaz meg ajánlást megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtésére, és szorgalmazza a kisebbségek identitásának érvényesítését, a kisebbségek különleges történelmi és területi helyzetének megfelelően és az érintett államok törvényeivel összhangban. Más szóval, a második világháború után először történt bátortalan kísérlet a kisebbségek intézményes autonómiájának mint az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitás ápolásának és továbbadásának lehetőségére (egyik lehető módszerére). Nem szabad elfelejtenünk, hogy egyrészt 1990 nyarán még csak az előszele létezett annak a nacionalista hisztériának, amely mára egész Közép- és Kelet-Európát hatalmába kerítette, másrészt ez a dokumentum határozottan ajánlás jellegű, vagyis semmire nem kötelezi az államokat. Ha ezek a dokumentumok – a felsorolás nem teljes, de nem is ez a cél – jórészt mint ajánlások, mércék és standardok formájában fogalmazzák meg azt, amit eufemisztikusan

„európai normáknak” szokás nevezni a kisebbségi jogokat illetően, akkor az 1992-es Értekezlet gyakorlati lépést tett e téren.

A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa intézményének – a határozatoknak megfelelően – nem az lesz a funkciója, hogy a kisebbségek jogainak érvényesülését kísérelje figyelemmel és értékelje a különböző országokban, hanem kifejezetten konfliktus-megelőző szerepet hivatott betölteni; az újonnan alakult Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának tevékenysége különösen megerősíti az EBEÉ kapacitását az előzetes figyelmeztetés terén. Ez azonban nem lehetséges átfogó és naprakész információs bázis nélkül. Az intézmény egészének felfogása, mely különben Európában meglehetősen elterjedt, de kevésbé részletezett, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete elsőrendű biztonságpolitikai kérdés. Mivel a lehetséges konfliktusok többsége a régióban az utóbbi években közvetlen fegyveres konfliktussá fajult, az intézmény hatékony működésének előfeltétele egy jövőbeli – legalábbis katonailag – konszolidált állapot, konfliktus utáni béketárgyalásra alkalmas helyzet. Csak ilyen helyzetben lehet értelme a tényfeltáró vizsgálatnak és az előzetes figyelmeztetésnek. Az EBEÉ által kinevezett Főbiztos mandátuma a konfliktusmegelőzés egyik eszköze lesz a legkorábbi szakaszban. A dokumentum megfogalmazása szerint, elvileg minden olyan feszültség, amely nemzeti kisebbségek és többség között kialakul és erőszakba torkollással fenyeget, s a konfliktusban más állam is érdekelt – általában az úgynevezett anyaország –, a Főbiztos hatáskörébe tartozik. A Főbiztos „korai jelzést” és amennyiben helyénvaló, „korai eljárást” biztosít a kialakuló konfliktus legkorábbi fázisában olyan nemzeti kisebbségi ügyekben, melyek nem haladták meg a korai figyelmeztetés fázisát, hanem, a Főbiztos megítélése szerint, potenciálisan konfliktussá fajulhatnak az EBEÉ-területeken, megzavarva a résztvevő államok közti békét, stabilitást vagy kapcsolatokat; ez a Tanács vagy a Feljebbvaló Hivatalnokok Tanácsának a figyelmét és eljárását igényli.

Ha eltekintünk attól a tényről tehát, hogy a jelenlegi helyzet gyakorlatilag meghaladta a Főbiztos intézményét (három vagy négy évvel ezelőtt létrehozása nagyobb súllyal bírt volna), a Határozatokban körülírt mandátum keretei több kérdést továbbra is nyitva hagynak. Lehet-e szerepe a főbiztosnak akkor, ha a kisebbségeket törvényhozói úton diszkriminálják, vagyis a konfliktus egyelőre a politikai és parlamenti szférára korlátozódik? Elég itt csak a balti államokban végbemenő folyamatokra utalni. Hasonlóan minden EBEÉ-dokumentumhoz, a Főbiztosra vonatkozó határozatok is következetesen csak a „nemzeti kisebbség” kategóriáját használják, amely azonban, mint utaltunk rá, egyáltalán nem képezi értelmezési konszenzus tárgyát. Vallási vagy nyelvi kisebbségek, etnikai csoportok esetében vajon nem térhetnek-e ki az államok az együttműködés elől fogalmi kibúvókra hivatkozva? A mandátum 5/c pontjának megfelelően, a Főbiztos nem foglalkozik egyéni sérelmekkel. Ez mindenképpen szemléletváltást jelez, de ezzel az intézmény élesen elhatárolódik a létező konfliktusfeloldó intézményektől, amelyek csak a saját névben történt megkeresésekkel foglalkoztak. A mandátum 26/b pontjának megfelelően a közvetlenül érintett felek között szerepelnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által felhatalmazott nemzeti kisebbség szövetségei, nem kormányközi szervezetei, vallási és más csoportok képviselői. Ezzel a kitéttel a Főbiztos mandátuma határozott politikai színezetet nyer, hiszen az a legtöbb esetben politikai mérlegelés kérdése, hogy ki vagy kik minősülnek a kisebbségek legitim képviselőinek. Jogi értelemben vett megbízásról itt nyilvánvalóan nem beszélhetünk.

Végül, a Határozatok egészét tekintve megfigyelhető egyféle redundancia a Főbiztos intézményét illetően. A Prima facie potenciális konfliktus veszélye – mint az eljárás előfeltétele, máris az egész régióban gyakorlatilag általánosult. Ha a helyzet alapvetően nem változik, senki nem állíthatja felelősséggel, hogy egy adott kisebbség vitatott vagy potenciálisan vita tárgyát képező politikai, jogi vagy kulturális státusa eleve kizárja a Határozatok által körülírt konfliktus veszélyét. Vagyis olyan konfliktusét, amely közvetlenül fenyegeti a stabilitást és a békét a régióban. Egyszerűen Kelet és Közép-Európában ma ilyen

szituáció nem létezik. Ebben a perspektívában a Főbiztos intézménye kevésnek bizonyul a problémák nagyságához képest.

Összehasonlításképpen elmondható, hogy a Főbiztos intézménye, mandátumát tekintve leginkább az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága által a bizalmas eljárás keretén belül kiküldött független szakértő státusával mutat rokonságot a Gazdasági és Szociális Tanácsnak a bizalmas folyamatról szóló XLVIII. számú határozata szerint. De amíg a független szakértő határozottan depolitizált intézmény, a Főbiztos intézménye – az EBEÉ egészének jellegéből adódóan – nem az. Ezért égetően szükséges lenne egy részletes státútum kidolgozása, amely egyrészt a nyitott kérdésekre választ adna, másrészt – az EBEÉ intézményesülési folyamatának megfelelően – a tisztán politikai szempontokat a minimálisra csökkentené a mandátum és az eljárási szabályok meghatározásánál. A státútum ugyanakkor beilleszthetné a Főbiztos intézményét az elvileg hasonló ügyekben illetékes, döntőbírói típusú intézmények rendszerébe, ezáltal is elősegítve a nemzetközi együttműködést (Nemzetközi Bíróság, Emberi Jogi Bizottság, Emberi Jogok Európai Bizottsága).

II.2. Európa Tanács

Az Európa Tanács 1949-ben alakult Strasbourgban. Főleg kulturális és politikai szerepe van az Európa egysége fogalmának megőrzésében azzal, hogy fórumot létesít az Európai Gazdasági Közösség tagságán kívül. Fő szervei a tagállamok követeiből álló Parlamenti Közgyűlés, a Miniszteri Bizottság és a Titkárság. Legnagyobb eredményeket az emberi jogi kérdésekben ért el. A tagállamok által aláírt Európai Emberi Jogi Egyezmény (1950 Róma) megalapította az Európai Emberi Jogi Bizottságot és az Emberi Jogok Európai Bizottságát. Az egyik legfontosabb, emberi jogokat védő eljárást az Egyezmény 25. cikkelyében szögezték le, mely szerint a Bizottság „természetes személy, nem kormányzati szervezet vagy egyének csoportja által az Európa Tanács Főtitkárához intézett kérelmeket fogadhat el, ha az említettek azt állítják, hogy a jelen Egyezményben meghatározott jogok valamely magas szerződő fél általi megsértésének áldozatai, amennyiben az a magas szerződő fél, amely ellen panaszt emeltek, kijelentette, hogy elismeri a Bizottság illetékességét ilyen kérelmek átvételére. Azok a magas szerződő felek, amelyek ilyen nyilatkozatot tettek, kötelezik magukat arra, hogy semmilyen módon nem akadályozzák e jog hatékony gyakorlását”.

A kisebbségi jogokat illetően, a Tanácsnak két fő tevékenysége említhető: a kodifikációs folyamat és a „soft law” kisebbségvédelem. A kodifikációs folyamat eredményeként az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1992. június 24-én elfogadta az 1992. október 2-i dátummal aláírásra megnyitott Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*¹. A Karta nem a kisebbségeket védi, illetve nem a kisebbségek jogait tartalmazza, hanem az úgynevezett „hagyományosan használt nyelvek” használatának szabályait, illetve az ezekhez kapcsolódó állami kötelezettségeket rögzíti.

A „soft law” típusú kisebbségvédelmi tevékenységen azt a főleg ajánlásokból, irányelvekből és jelentésekből álló anyagot értik, amely az Európa Tanács intézményrendszerében, különösen az ET Parlamenti Közgyűlése keretében született az ötvenes évekkel kezdődően. Az egyik legfontosabb ajánlás az 1134/1990-es, ugyanis felállítja azokat az alapelveket, amelyekre vonatkozóan nemzetközi konszenzus létezik, kifejezi azt a törekvést, hogy az ET-tagsági felvételi kérelmek elbírálásánál ezek meghatározó kritériumként szerepeljenek a tagságért folyamodó állam kisebbségekkel szembeni magatartásának mérlegelésénél. A 456/1990. számú irányelv az ET etnikai jellegű konfliktusban betöltendő közvetítő és békítő szerepét kívánja intézményesíteni. Fontos törekvés az ET Parlamenti Közgyűlése munkájában az Európai Emberi Jogi Egyezmény kiegészítése egy, a kisebbségek jogaira vonatkozó jegyzőkönyvvel, valamint a Jogi és Emberi Jogi Bizottság tanulmányának, és ha lehetséges, konkrét javaslatokat tartalmazó jelentésének elősegítése az Európai Kisebbségek Bizottsága, illetve egy döntőbírói tanács létrehozására.

Ugyancsak a „soft law” kategóriába tartoznak az ET úgynevezett hozzájárulásai, a különböző nemzetközi rendezvények sikeréhez az utóbbi néhány évben, s azok az anyagok amelyek általában az európai tapasztalatokat összegzik a kisebbségvédelem terén. Ezek közül kiemelkedik az EBEÉ 1991-es genfi kisebbségi szakértői szemináriumára készített anyag.

II.3. Európai Közösségek

Az Egységes Európai Okmány (1986) s az azt megelőző egyezmények nem foglalkoznak tételen sem az emberi, sem a kisebbségi jogok tárgyával. A maastrichti szerződés esetében sincs ez másként. Az Európa Parlament azonban mint az EK felügyeleti és tanácsadói testülete, a nyelvi kisebbségek ügyében túllépett szorosán vett hatáskörén. A plenáris ülés, számos bizottságban folytatott vita után 1981-ben Határozatot fogadott el a regionális nyelvek és kultúrák, valamint az etnikai kisebbségek Kartájáról. A Határozat számos pozitív ajánlást fogalmaz meg, többek között azt, hogy a Regionális Alapból támogassanak regionális gazdasági vállalkozásokat is, mivel a gazdasági alap elengedhetetlen a kulturális és etnikai identitás megőrzéséhez és a helyben maradáshoz. Újabb határozat született ebben az ügyben 1983-ban, abban az évben, amikor a Közösségek Bizottsága beszámolt a Veszélyeztetett Nyelvek Irodájának felállításáról Dublinban.

A maastrichti szerződés rendelkezései az európai állampolgárságról valószínűleg különösebb szerepet nem fognak játszani az emberi és kisebbségi jogokat illetően. Ez utóbbi esetben talán a szerződés azon rendelkezései hozhatnak hosszú távon valamilyen elmozdulást az EK esetében, amelyek a Régiók Tanácsa felállítását tervezik. A Tanács, amely a „regionális és helyi közösségek képviselőiből” áll (198/A cikk), konzultatív funkciókat tölt be az Európa Tanács és a Bizottság mellett.

III. Regionális együttműködés Közép- és Kelet-Európában

Az 1989-es forradalmak után közvetlenül több kormány is megfogalmazta a két- és többoldalú együttműködés szükségességét az emberi jogok és a kisebbségek jogai védelmében. Az etnikai keveredés és a történelem viharai következtében nincs a régióban olyan állam, amelyet ne érintene a nemzeti vagy etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek kérdése. Egyrészt területén jelentékeny kisebbségek élnek, másrészt pedig saját nemzetrészei élnek más, leginkább szomszédos államok területén. Kézenfekvő lenne tehát a minél mélyebb két- vagy többoldalú együttműködés. Egyre azonban példákat alig találunk. 1989 után a német-lengyel és német-cseh-szlovák államközi szerződéseken kívül, amelyek viszonylag részletes kisebbségi tárgyú (elsősorban a német kisebbséget érintő) rendelkezéseket tartalmaznak, létezik egy közös nyilatkozat Ukrajna és Magyarország együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról. (1991. március 31.). Ez utóbbihoz csatlakozott később Horvátország, és jelezte csatlakozási szándékát Szlovénia is.

Számos kormány egyenesen elzárkózik a kérdés kétoldalú tárgyalásától, a belügyekbe való be nem avatkozás elvére hivatkozva. Emögött lényegében az a félelem húzódik, hogy maga a tárgyalás ténye egyfajta elismerése lenne az úgynevezett anyaország illetékességének a határain túl élő nemzetrészei ügyében. Miután a volt Pentagonale tagállamainak (Ausztria, Cseh és Szlovák Köztársaság, Jugoszlávia, Magyarország és Olaszország) közös előterjesztése az Etnikai Kisebbségek Jogainak Nyilatkozata tárgyában az EBEÉ koppenhágai értekezletén megbukott, hasonló próbálkozás nem történt sem a régi keretben, sem az utódszervezetekben (Hexagonale, Közép-Európai Kezdeményezés).

IV. Létező nemzetközi dokumentumok

Számos 1945 után keletkezett nemzetközi dokumentum tartalmaz rendelkezéseket a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekre vonatkozóan. Léteznek továbbá olyan szövegek,

amelyek bizonyos rendelkezései úgy is értelmezhetők, hogy e közösségekre és csoportokra, jogaikra, vagy védelmükre vonatkoznak. Visszatekintve, két zsákutcába vezető vitáról kell szólni, amely az elmúlt negyven évben folyt a különböző nemzetközi fórumokon, amelyek tanulságait az érintettek távolról sem vonták még le. Az egyik téma a kisebbség fogalmának meghatározása, a másik az úgynevezett kisebbségi kollektív jogok kérdése volt.

Már a Capotorti-jelentés leszögezte 1977-ben: „Az Alapokmány 27. cikkelyében kifejtett elvek alkalmazása nem függhet a »kisebbség« »univerzális« meghatározásától. Az ellenkezőjének állítása elhomályosítja a valódi kérdést.” A rendkívüli előadó, Asbjørn Eide második jelentése felveti a kérdést, de nem ad megoldást. A nézet, miszerint nem lehet a diszkrimináció veszélye nélkül megalkotni egy normatív definíciót a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekről, úgy tűnik, lassan létjogosultságot nyer. Ez nem jelenti azt, hogy a leíró jellegű tudományok ne lennének képesek érvényes meghatározások kidolgozására, sajátos szempontjaiknak megfelelően. Azonban kétséges, hogy bármilyen elvont, leíró jellegű definíció alkalmas a jogi operacionalizálásra. Két közvetlen gyakorlati hatása is van e nézet térnyerésének: kiküszöböli az úgynevezett „mesterséges kisebbségek” körüli politikai vitákat, továbbá elkerüli azt, hogy kisebbségek léte pőre fogalmi vitává degradálódjon. Közvetve pedig, az egyén felelősségére apellálva, kiteljesíti a szabad identitásválasztás elvét.

A kisebbségi kollektív jogok fogalma ugyanolyan tautologikus, mint általában a kollektív jogoké: jogok és jogosítványok, amelyeket csoportosan vagy közösségben lehet gyakorolni. Az olyan kollektív jogok, mint a fejlődéshez, a békéhez és biztonsághoz vagy az egészséges környezethez való kollektív jogok általában objektív kritériumok által meghatározott csoportok (állampolgárság, területi illetőség stb.) által is gyakorolhatók. A népek, nemzetek és nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek „kollektív” jogai azonban olyan csoportok által gyakorolt vagy gyakorolni kívánt jogok, amelyeket az objektív kritériumokon kívül erős szubjektív adottságok kötnek össze, s amelyek e csoportok közösségi jellegét reprezentálják, a pusztán társuláson túl. Ezek közül megemlíthetjük a közösség akarását (az összetartozás-tudatot), a közösségi szolidaritás belső normáinak spontán kialakítását, valamint a közös eredet tudatát, amelynek objektív ismérvei a legtágabb értelemben vett hagyomány fogalmába tartoznak.

Amennyiben az 1989 után Kelet- és Közép-Európában felállított „kisebbségi kívánságlistákból” elhagyjuk az identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogokat, kiderül, hogy „kisebbségi jogok” mint olyanok nincsenek. Ami marad, az az általános emberi jogok kategóriáin belül meghatározható, esetleg a szabad gyakorlás igényével speciális keretet, de ez nem érinti a lényegét. Amikor identitáshoz való jogról beszélünk, célunk nem az, hogy egy újabb emberi jogot adjunk hozzá a létező listához. Az identitáshoz való jogot, mint emberi jogot az alapvető emberi jogok, a lelkiismereti, a szólás-; a gyülekezési és egyesülési jogok sajátos szintéziseként fogjuk fel a legtágabb értelemben vett választáshoz való joggal: vagyis egy közösséghez való tartozás vagy nem tartozás szabad opciójával. Az egyén szabad akarata az, amely ez esetben a döntő, és nem metafizikai, származási vagy egyéb, transzperszonális megfontolások. Önrendelkezésen pedig azt értjük, hogy egy közösségnek joga van azon életbevágó ügyekben saját maga dönteni, amelyek közösségként való létét és fennmaradását közvetlenül érintik.

Ezek közül első helyen az identitás ápolása, fejlesztése és továbbadása áll. Ez utóbbi, az identitás továbbadása, átörökítése az utódok számára az a mozzanat, amely a nemzetet, a népet vagy a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségeket megkülönbözteti a kulturális, a par excellence politikai vagy más, objektív alapon meghatározott csoportoktól és az olyan kisebbségektől, mint a szexuális, foglalkozási stb. kisebbségek. Ebből az is nyilvánvaló, hogy az identitáshoz és az önrendelkezéshez való jog egyaránt megilleti a fenti értelemben vett közösségeket, azaz a nemzetet, a népet, a

kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi csoportokat. Az, hogy e jogok gyakorlása milyen keretek között valósul vagy valósulhat meg, tisztán gyakorlati kérdés. Erre a későbbiekben még visszatérünk.

Amikor tehát azt állítjuk, hogy számos létező emberi jogi dokumentum tartalmaz közvetlen vagy közvetett rendelkezéseket tárgykörünket illetően, ezt a fentiek értelmében értjük. Amennyiben ezt a nézetet elfogadjuk, értelmezhetővé válik az a meglehetősen homályosnak tűnő állítás, amely szerint a kisebbségek jogai az emberi jogok részét alkotják. Értelmezésünk szerint csak az identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogok jelentik azokat, a kisebbségben élőket is megillető jogokat, amelyek univerzális jogok. Ezen jogok érvényesülését elősegítő vagy garantáló szubszidiáris jogok és jogosítványok már nem tartoznak ebbe a kategóriába. Nehezen lehetne megvédeni azt a tételt, hogy a számi (lappok) rénszarvastenyésztéshez kapcsolódó jogai emberi jogok. Azonban ezek a jogosítványok elengedhetetlen feltételei a számi identitás, s végső soron a számi közösség fennmaradásának. Az államon belüli csoportautonómia különböző fokozatai sem tekinthetők emberi jogoknak. Ezek pusztán az önrendelkezési jog gyakorlási keretei. Ugyanakkor nehezen képzelhető el a csoportidentitás fenntartása és továbbadása a csoportautonómia minimuma nélkül.

IV. 1. Az Egyesült Nemzetek Szövetségének egyetemes emberi jogi dokumentumai

Az univerzális érvényű dokumentumoknak két csoportja ismeretes: egyezmények és nyilatkozatok. Az évek folyamán kiderült, hogy sokkal könnyebb az előrelépés a különböző területeken a nyilatkozat típusú dokumentumok kidolgozásával, amelyek mint standardok legfőljebb morálisan kötik az ENSZ tagállamait, mint egyezmények által, amelyek jogilag is kötik a csatlakozó államokat. Ez különösen érvényes olyan kényes kérdésekre, mint a diszkrimináció megelőzése, amely kategóriába módszertanilag a kisebbségek védelme is tartozik az ENSZ rendszerében.

1. Az univerzális standardok és normák szövegei, amelyek közvetve tartalmaznak előírásokat a kisebbségek emberi jogaira vonatkozóan, akkor válnak értelmezhetővé, ha elfogadjuk az identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogokat, mint a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségeket is megillető univerzális emberi jogokat.

A következő dokumentumokat sorolhatjuk ide: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 18., 19., 20., 21., 26. és 27. cikkei; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 18., 19., 20., 21., és 22. cikkei; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. és 15. cikkei. Tudatosan nem idéztük ezen dokumentumok önrendelkezésre vonatkozó kitételeit, mivel az ezekre való hivatkozás elkerülhetetlenül a megoldhatatlan definíciós vitába torkollik. Nem érv ebben az esetben ugyanis az, hogy a nemzetközi jog csak a népek és nemzetek önrendelkezési jogát ismeri el, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségeket nem. Röviden utalnánk arra pusztán, hogy mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szószerint egyező első szakaszainak az önrendelkezés tartalmát illető megállapításai mutatis mutandis alkalmazhatók a kisebbségben élő közösségekre is. Miért ne lenne érvényes ebben az esetben is az, hogy: „E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket” „amennyiben ezt nem úgy fogjuk fel, mint a szecesszióhoz vagy az önálló államhoz való jogot-ez utóbbiról sem szólnak expressis verbis a nemzetközi dokumentumok? Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy az önrendelkezési elv túlnyomórészt azokban az esetekben érvényesült, amikor az érintettek azt - általában fegyveres - szabadságharc útján vívták ki. Ez a gyakorlat azonban anakronisztikus, és nem folytatható. Más megoldásokat kell találni, amelyek biztosítják a békés, belső önrendelkezés államon belüli kereteit, s amelyek összeegyeztethetők a tagolt hatalmi és társadalmi struktúrára alapuló tömegdemokrácia elveivel. Ezek az érvek véleményünk szerint még

súlyosabban esnek latba, ha összevetjük őket az Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Kartája (1981) 19-24. cikkelyeinek rendelkezéseivel, amelyek ez idő szerint a legrészletesebben taglalják a népek önrendelkezési jogának tartalmát.

A fent idézett helyek elsősorban az identitáshoz való jogra vonatkozathatók, de az egyesülési és gyülekezési jogra – mint politikai jogokra – vonatkozó részek értelmezése egy (ön)korlátozott önrendelkezési jog melletti érvelésnél helyénvaló.

2. Az univerzális standardok és normák közül, amelyek közvetlenül vonatkoznak a kisebbségekre elsősorban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkét említhetjük mint mértékadó rendelkezést. Ide sorolhatjuk még a következőket: Egyezmény a Népirtás Büntetének Megelőzéséről és Megbüntetéséről (1948) II. cikke; az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Egyezménye az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről (1960) 2. és 5. cikke; Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény (1965) 1., 2., 3. és 5. cikke; az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Nyilatkozata a Fajokról és a Faji Előítéletről (1978) 1., 2., 5. szakaszait; A Vallási Alapon Történő Intolerancia és Diszkrimináció Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nyilatkozat (1981) 1, 6.

1992 februárjában az Emberi Jogok Bizottsága, majd ezt követően a Gazdasági és Szociális Tanács is jóváhagyta a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozattervezet Közgyűlés elé terjesztését. Ez a dokumentum az ENSZ történetének első, a tárgykört átfogni próbáló dokumentuma. Fontosságát aligha lehet eltúlozni, noha szövege nem a kisebbségek, hanem a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól és az államok megfelelő kötelezettségvállalásáról szól. Alapvető módszertani problémáját abban látjuk, hogy nem tesz különbséget a formális (közigazgatási vagy bírói) úton vita tárgyává tehető jogok, valamint az olyan jogok között, amelyek ugyan univerzális emberi jogok, s közösségben gyakorolhatók, de élvezetük nem garantálható közvetlenül formális eljárás útján. Míg az első esetben a jogok alanyai valóban a kisebbségekhez tartozó személyek, illetve az általuk létrehozott intézmények, szervezetek, egyesületek, vagyis a jogalanyok konkrét esetekben is megnevezhetők, a második esetben a jogok alanyai lehetnek összetételükben objektív módon nem meghatározható csoportok és közösségek. Ez utóbbi kategóriába tartoznak a tisztán politikai jogok is, például a saját politikai státus meghatározásának joga, a részvétel joga a politikai életben, a nyilvános politikai szervezkedéshez való jog stb. A szöveg azonban alkalmas arra, hogy értelmezéssel e kérdések egy része tisztázódjék. A nyitva maradó problémákat pedig további kodifikációs munka tárgyává szükséges tenni, nemzetközi és belső állami szinten egyaránt. Természetesen a szöveg nem tartalmazza a nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbség fogalmának definiálását, de nem válik parttalanná, mivel az identitás kategóriájára épít. Az I. cikk első bekezdése szerint az államok kötelesek megvédeni a nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi kisebbségeik identitását saját területükön, és kötelesek támogatni az identitás megőrzésének feltételeit.

*A tanulmány egy hosszabb munka első része.

*¹A Karta szövegét 138-152. lapunk oldalain!

GÁSPÁR BÍRÓ

ON THE PRINCIPAL NOTIONS AND INSTITUTIONS OF THE INTERNATIONAL PROTECTION OF MINORITIES

In this article the author analyses the current search for a consensus to renew the international institutions for minority protection eliminated after 1945. The article begins with a discussion of the various forms of democratic resolution of minority issues. After evaluating the new

constitutions of East-Central Europe, the author introduces the minority-protecting functions of the international political and legal institutions: UN bodies, the new mechanism and organs of the CSCE, and the minority question-related legal aspects of the Council of Europe, the European Community, and other institutions of East-Central European regional cooperation. Emphasizing the right to identity and self-determination, the author also analyses the UN draft Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.