

## SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET

### A kisebbségi kérdés előzményei és összefüggései a nemzetközi jogrendben

Mintegy kétszáz évvel a francia Emberi és polgári jogok nyilatkozata és az amerikai szövetségi alkotmány megjelenése után hajlamosak vagyunk arra, hogy az emberi jogok, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság felvilágosult eszméjének győzelmét lássuk vagy képzeljük bele a XX. század utolsó évtizedeinek történéseibe. Az eszmék győzelme azonban közel sem jelenti azok kötelező jogi normákban való megtestesülését, de nem jelent megélt valóságot sem. Ellenkezőleg: újból és újból rácsodálkozunk arra, hogy milyen nehéz *alapértékeket jogi normákba önteni* és e jogi normák tényleges és mindennapos *realitássá* változtatni.

\*

Az emberi jogok fogalma lényegében a XVIII. században, a felvilágosult államfilozófusok és természetjogi gondolkodók révén vált használatossá. A sztoikusok néhány kezdeti lépése és a korai kereszténység idején elvétve felbukkanó elgondolások ellenére az ókor államfilozófiája nem ismerte az egyén alapjogait. Hiszen abból indult ki, hogy az ember akkor érzi magát a legjobban, ha az állam és a társadalom egészébe betagozódva, annak szerves részeként azokat-vagyis az államot és a társadalmat - szolgálhatja.

A középkori, törzsi szerződéses garanciák elsősorban a monarcháktól kikényszerített, az egyes alattvalói csoportoknak nyújtott korporatív (testületi) jogok voltak csupán. Ez az állítás érvényes Léon Cortes 1188-as nyilatkozatától az 1215-ös Magna Chartán át az 1356-os brabanti Joyeuse Entrée-ig. A Magna Chartában található az a nevezetes biztosíték, mely szerint egyetlen szabad embert sem lehet jogszerű ítélet nélkül elfogni, fogva tartani, tulajdonától megfosztani, kiközösíteni, kiátkozni vagy bármi más módon üldözni. Négy évszázaddal később Sir Edward Coke kijelentette, hogy a fenti garancia nemcsak a XIII. század nemeseit, hanem minden szabad angol állampolgárt véd, illetve megillet. Az a tény, hogy egy eredetileg szűkebb körre érvényes garancia a történelem folyamán és a viszonyok változása révén tágabb, expanzívabb értelmezést nyer, voltaképpen jellemző az alapjogok fejlődésének dinamikus természetére. A szimbolikus, szimbólumszerű kinyilatkoztatások juszticiábilis normákká nővik ki magukat, ha eljön az ideje.

Az emberi jogok fejlődése, bár szorosan összefügg, mindazonáltal nem esik egybe a demokrácia és a népszuverenitás fejlődésével. Nagy-Britannia esete jó példa erre. A hatalom megszabolázása és korlátozása, az államnak a közjó szolgálatába állítása, az igazságosság megvalósítása olyan kérdések, amelyek az ókor óta foglalkoztatják az európai politikai gondolkodást és az európai politikai megteremtőit Bracton már 1250-ben klasszikus módon megfogalmazta a jog primátusát, az állam teljhatalmának korlátozását, a király joghoz kötöttségét Istennek és a jognak még a király is alávetett, hiszen a jog teszi őt királlyá („quia lex facit regem”). Mert ahol az önkény és nem a jog uralkodik, ott király sincs.<sup>1</sup> A monarcha jogi hatalma korlátozásának és tompításának régi hagyománya nagymértékben hozzájárult a brit parlamentáris, demokratikus rendszer kiépítéséhez. Ebben a rendszerben azután a szuverén parlament, mintegy melléktermékként, a brit polgároknak szabadságjogokat biztosított, anélkül azonban, hogy ehhez írott alkotmányra, alapjogok katalógusára vagy alkotmánybírárságra lett volna szükség.

A demokrácia és a parlamentarizmus alakulása során az európai történelemben Nagy-Britannia példává vált. Kétségtelen tény, hogy az államfilozófia és az elmélet-történetek megfogalmazói szinte kivétel nélkül csupán a nagyhatalmak területén zajló folyamatokat

kísérték figyelemmel. Éppen ezért több mint zavarónak minősült például az a tény, hogy Izland már 930 körül egy Allthing elnevezésű parlamenti gyűlést hozott létre, vagy hogy a svájci Landsgemeindenek révén a szavazati joggal rendelkező polgárok közvetlen demokratikus módon vettek részt az államhatalomban. Ahogyan azt 1803 körül egy német szerző fogalmazta: „Demokratikus alkotmányokat csak igen kicsi államokban, különösen a kis létszámú faragatlan hegylakó népek körében találunk.”<sup>2</sup>

Svájcnak, úgy tűnik, a korábbi évszázadok során sem volt túl egyszerű dolga, amikor saját különleges helyzetét akarta feltehetően érdektelen környezetével megismertetni - működési struktúrájának átvételéről nem is beszélve. Svájcot említve természetesen azt is meg kell jegyezni, hogy a népszuverenitás kistérségi modelljének gyakorlati megvalósulása nem vonta maga után Svájc aktív részvételét az emberi jogok kiépülésének, kifejlesztésének folyamatában.

Itt visszatérnénk az emberi jogok történetéhez. A XVI. és XVII. század természetjogi követeléseivel-többek között Hugo Grotius, Johannes Althusius, John Milton és John Locke munkáiban - sokkal inkább az emberi értelmén és autonómián alapultak, mintsem vallási indokokon. Az egyén boldogságának és önmegvalósításának előmozdítása állami feladatnak minősült írásaikban. Elsőként a *felvilágosodás* politikai teóriája kapcsolta össze egymással az alkotmányba foglalt *demokrácia* és az államtól független, illetve afelett álló egyéni szabadságjogok eszméjét. Az 1789-es, addig példátlan emberi jogi nyilatkozatok markáns és feltételt nem tűrő megfogalmazása azzal magyarázható, hogy ezek végső soron forradalmi cselekmények eredményei; taktikai, propagandisztikus célzatú harci eszközök: Amerikában az Angliától való elszakadás igazolásának és az új szövetségi állam morális megalapozásának, Franciaországban a csoportprivilegiumokon nyugvó állam- és társadalmi rendszer elleni frontális támadásnak az eszköze. A megfogalmazások hangneme azt a látszatot keltette, mintha az egyén felszabadítása befejezett ténnyé vált volna. Az 1776-os amerikai függetlenségi nyilatkozat szerint: „Vitathatatlanoknak és nyilvánvalóknak tartjuk a következő igazságokat: minden ember egyenlőnek születik. A Teremtő elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel őket.”<sup>3</sup>

Az 1789-es francia Emberi és polgári jogok nyilatkozata is legalább ennyire egyértelmű: „Minden politikai egyesülés célja: az ember természetes és elvárható jogainak megóvása.” (Második cikk) „Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen, és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya” (Tizenhatodik cikk)<sup>4</sup>

Visszatekintve azt kell mondanunk, hogy az egyszer kinyilatkoztatott emberi jogok hosszú távon *szimbólumként*, *programként* vagy *éppenséggel utópiaként* hathatnak *Normakénti* és megélt *valóságkénti* érvényesülésük több, nemcsak jogi, hanem együttesen politikai, szociológiai és gazdasági előfeltételtől függ. Az alapjogok eszméi leginkább a pluralista-demokratikus társadalmakban képesek kifejlődni. Az angolszász joghagyományokra jellemző *eljárás*i garanciák sikeréhez független bíróságokra volt és van szükség. A *politikai* jogok törvénybe iktatása és gyakorlásának szabadsága az utóbbi két évszázad során lépésről lépésre valósult meg. Bár az amerikai függetlenségi nyilatkozat minden ember jogképességét magától értetődőnek és visszavonhatatlannak tekintette, a rabszolgaság az 1860-as polgárháborúig mégis fennállt. Becslések szerint a XVIII. század végén az Egyesült Államok teljes lakosságának csupán mintegy hat százaléka rendelkezett szavazati joggal, és ez az arány Franciaországban és a svájci arisztokrácia körében sem volt magasabb.<sup>5</sup>

Olympe de Gouges ugyan már 1781-ben követelte a női *egyenjogúságot* és annak alkotmányban való rögzítését. Nyilatkozatának első cikkelye a következőképpen hangzik: „La femme naît libre et demeure égale à l'homme en droits.” (A nő szabadnak születik és egyenjogú is marad a férfival.)<sup>6</sup> Míg azonban Franciaországban a zsidókat 1791-ben

emancipálták, és a négerek rabszolgaságának 1794-ben véget vetettek, Olympe de Gouges követelése sokáig írott malaszt maradt. Őt magát Robespierre ellenfeleként 1793-ban kivégezték. A nők szavazati jogát több mint nyolcvan évvel később, 1869-ben az amerikai Wyoming területén vezették be, és onnan terjedt át fokozatosan Észak-Amerikára, majd Európára a XX. század elején. Tudomásunk szerint érdekes módon a sorban feltehetően utolsóként - a svájci szövetségi bíróság 1990-ben az úgynevezett Rohner-ügyben<sup>7</sup> Appenzell-Innerrhodent is kötelezte a nők szavazati jogának garantálására, és ezzel véget vetett az ott fennállott férfihegemóniának amely furcsa, sajátos kelet-svájci jelenségnek számított.

\*

Döntő fordulat az *emberi jogok eszméjének megjelenése a nemzetközi jog színterén* a második világháború után, egyfajta reakcióként a háború szörnyűségeire és embertelen történéseire. Korábban a nemzetközi jog a szuverén, független és területileg körülhatárolt államok körére vonatkozott, kizárólag rájuk volt bízva, hogy belső jogrendszerükben milyen mértékben részesítik védelemben az emberi jogokat. Emellett nemzetközi szerződések formájában kötelezettségeket vállalhattak, és alávetették magukat a nemzetközi szokásjognak mint az általános jogként elismert gyakorlat megtestesítőjének. Mindeközben az államok maguk döntöttek azon kérdésekről (a mi esetiünkben például az emberi jogokról), amelyeket lényegüknél fogva belső ügyüknek minősítettek. Mára a dolgok ilyen szemlélete megszűnt. Az emberi jogok ma már a nemzetközi jogkeretbe tartoznak. Megvitásuk nem jelent bavatkozást a szuverenitás „*domaine réservé*”-jébe, függetlenül attól, hogy uralkodóról, kormányról vagy népszuverenitásról van-e szó.

Az ENSZ Alapokmánya az Egyesült Nemzetek feladatává tette az emberi jogok védelmét. Az alapokmány célkitűzéseit a sokak által ma már nemzetközi szokásjognak tekintett 1948-as Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, valamint a két 1966-os ENSZ emberi jogi egyezségokmány ülteti át a gyakorlatba. Az általános, emberi jogi minimális standard kialakulóban lévő nemzetközi szerkezetét szerződések és határozatok tucatjai egészítik ki. *A materiális, anyagi jogi garanciákkal* legalább egyenértékű önálló *védelmi és felügyeleti szervek* jöttek létre, amelyek eltérő mélységű és határfokú jelentéstételi és bírói eljárások révén gondoskodnak arról, hogy az emberi jogok az egyes államok kizárólagos döntési köréből pártatlan nemzetközi ellenőrzés alá kerüljenek.

Elképzelhető, hogy a folyamat elérkezett egy olyan ponthoz, ahol úgy tűnik, jelenleg a környezetvédelem is áll: az egyes államok kötelesek nemzeti jogrendjük megalkotásakor és működtetésekor figyelembe venni, mindenkor normáit kellő komolysággal betartani. De a világméretű interdependencia, az emberiség érdeke egyre inkább megkívánja általánosan érvényesülő minimális normák kialakulását és megerősítését. Így az egyes államokon belüli, elszigetelt szabályok fenntartása nemcsak másodrendű fontosságú és ezáltal kevésbé kívánatos, hanem a világméretű összefonódások miatt jóformán lehetetlen is.

A fenti megfontolások igazolásául álljon itt az emberi jogok regionális, európai szintéren zajló védelmének példája: Nyugat-Európa és Kelet-Európa legtöbb állama ratifikálta az Emberi jogok európai egyezményét (EJEE). Ezen államok nemcsak magát az egyezményt fogadták el; de 1989 óta kivétel nélkül alávetik magukat az Emberi Jogok Európai Bizottsága előtt lefolytatható egyéni panasztételi eljárásnak, 1990 óta pedig a strassburgi Emberi Jogok Európai Bírósága kötelező joghatóságának is. Az Európai Közösség luxemburgi székhelyű bírósága (hivatalos neve: Európai Bíróság) 1969-től kezdődően törekszik jogszolgáltatása során az alapjogok biztosítására oly módon, hogy ezen alapjogokat a közösségi jogrendszer íratlan, általános alapelveihez tartozónak ítéli, és úgy véli, hogy azok mint a tagállamok alkotmányainak közös elemei átöröklődtek a közösségre.<sup>8</sup> Sőt az Európai Bíróság az elé kerülő ügyek eldöntése során az EJEE-t és az azon alapuló, kialakult strassburgi bíráskodást

forrásként használja. Így ma már kétségtelenül nemcsak európai gazdasági térségről beszélhetünk, hanem európai emberi jogi térségről is. Ez utóbbihoz tartozni nemcsak politikai szándékú közösségvállalást jelent, hanem igen jól felfogott érdeke is minden, már hozzá tartozó és ezután csatlakozó államnak.

Az emberi jogok nemzetközi védelme nem tekinthető ugyan minden részletében stabil, rögzült rendszernek, de a második évezred végén annak alapeszméit és -értékeit komolyan már senki sem vitatja. Ezen eszmék és értékek pontról pontra épültek ki, anélkül azonban, hogy befejezett folyamatról lenne szó: az újonnan felmerülő szociális, gazdasági vagy technikai, illetve egyéb forrásokból származó fenyegetettségre mint kihívásra az emberi jogok eszmei és értékalapja folyamatos önmegújítással válaszol. Így nem véletlen, hogy az emberi jogi kérdésekben zajló bíráskodás sohasem csupán az éppen érvényes jog alkalmazása, hanem mindenkor elemi (alapvető) jogi pozíciók kiharcolása is az ember védelme érdekében.<sup>9</sup>

A logikai láncban most az a kérdés következik, hogy szüksége van-e egy demokratikus társadalomnak olyan korlátok beépítésére, amelyek az emberi jogok védelmét szolgálják, s ha igen, akkor milyenekre. A válasz a mai demokráciafogalom, illetve *a demokráciaértelmezés* mibenlétének a függvénye. A demokrácia fő jellemvonása a többségi elv, de nem önmagában, hanem immanens, benne rejlő korlátaival együtt. Tekintettel arra, hogy a többségi döntések ellenzéki és kisebbségi csoportokat, illetve egyéneket szoríthatnak háttérbe, ezért a modern demokráciákban a többségi elv alkalmazásának kihatásait a kisebbségi és az emberi jogok védelmével kell és lehet kordában tartani és mérsékelni. Pluralizmus és tolerancia, kritika iránti fogékonyság, valamint megújulási képesség nélkül olyan társadalom, amely a szabadság és a nyitottság igényével lép fel, nem létezhet.<sup>10</sup> A pluralizmus és a tolerancia mint magatartási formák pedig a belső szabályozáson túlmenően - vagyis az emberi jogok és a demokrácia lényegi elemeinek adott országhatárokon belüli megléte mellett - a rokon szellemű jogrendekben vagy akár az európai vagy éppenséggel univerzális szintű standardek összehasonlító figyelembevételét előfeltételezi.

\*

A fentiekben vázlatosan bemutatott emberi jogi doktrínát különösen három vonatkozásban éri szakmai kritika: egyoldalúan individualista, túlságosan antropocentrikus szemléletű, és figyelmen kívül hagyja, de legalábbis elhanyagolja a kollektív jogok iránti igényt. Minden magára valamit is adó „emberi jogász”<sup>11</sup> szükségét érzi annak, hogy ezekre a kérdésekre valamilyen választ adjon.

Az első ellenvetés szerint az emberi jogi eszmerendszer elfogult: egyoldalúan individualista, különösen ami a nyugati világ emberi jogi felfogását illeti. E megállapítást helyesebb lett volna múlt időbe tenni, hiszen éppen erre a vádra reakcióként fogalmazódott meg az *emberi jogok három generációjának tézise*.<sup>12</sup> Az első generáció klasszikus, az államhatalom túlsúlyát ellentételezni kívánó polgári és politikai jogai mellett ott állnak a második generáció teljesítményalapú gazdasági, szociális és kulturális jogai, valamint a még frissebb harmadik generáció dinamikus, harmadik világ központú szolidaritási jogai. A harmadik generációhoz tartoznak elsősorban a fejlődéshez, a békéhez, az emberhez méltó környezethez való jogok, de ide értendő az emberiség közös örökségéből való részesedés joga is.

A fenti kategorizálás nyilvánvalóan túlzottan leegyszerűsíti a kérdést. Hiszen tudva levő, hogy míg az első generáció minden további nélkül alkalmas arra, hogy a közigazgatási szervek és a bíróságok segítségével alkalmazást nyerjen, addig különösen a harmadik generációs emberi jogok esetében fennáll a fogalmi félreértésből eredő trivialisálás és ködösítés veszélye. Ennek ellenére nem elképzelhetetlen, hogy a gazdasági-szociális és a

dinamikus-szolidaritási természetű ígéretet vagy éppenséggel igények egyszer majd jogi formát öltenek. Ilyen körülmények között már az is eredménynek számítana, ha először csupán konszenzus születne azok programjellegeről - mint ahogyan ez az első generációs emberi jogok esetében is történt -, anélkül azonban, hogy a jogérvényesítés útja azonnal nyitva állna.

A második ellenvetés szerint az emberi jogok hagyományos értelmezése *antropocentrikus*. Ez az állítás aligha vitatható. A hagyományos értelmezés a szellem és az anyag, az ember és a természet dualizmusán alapuló mechanikus világgépre épít. A természet csak az ember szemüvegén keresztül jelenik meg, aki a természetet saját hatalma alá kényszerítette, miközben jogalanyi minőségében jogképtelen tárgyakon gyakorolta a jogait, olyannyira, hogy most már önmaga ellen kell önmagát védelemben részesítenie, garantálnia kell az egészséges környezethez való jogát. Ezen jog hagyományos értelmezése nem azon alapszik, hogy az ember az állatok, a növények és a táj méltóságát vagy netán jogait sértette meg, hanem azon a felfogáson, mely szerint az ember a környezet, mégpedig a legátfogóbb értelemben vett közvagyonként felfogott környezet használatát látja veszélyeztetettnék

A fenti hagyományos szemléletmód a XX. század végére érve azonban, úgy tűnik, túl keveset mond. A szűkebb, antropocentrikusnak mondott emberi méltóság fogalmát *a teremtmények, illetve az élet méltósága univerzálisabb elvén*ek kell felváltania. Hiszen nemcsak az embernek, de a természetnek és a többi élőlénynek is természetes igénye, hogy létezni és fejlődni hagyják.<sup>13</sup> A nemzetközi jog nyelvére lefordítva a fenti megállapításokat: a környezet és az élővilág sokszínűségének csorbítására irányuló korlátlan állami szuverenitásnak határt kell szabni. Helyébe annak a felismerésnek kell lépnie, mely szerint mindannyiunk közös érdeke a fajok eltűnésének, a kulturális örökség szétrombolásának, a természeti erőforrások pazarlásának; a túlnépesedésnek és a globális felmelegedésnek a megfékezése és megelőzése. A természet és a környezet az emberiség közös örökségének elválaszthatatlan része, amelyet pedig minden kétséget kizáróan meg kell őrizni.<sup>14</sup>

A harmadik ellenvetés úgy szól, hogy az emberi jogok mai *felfogása túlzottan individualista és túl kevésbé kollektív* természetű. Ez az érv, véleményem szerint, csak részben állja meg a helyét. Eltekintve ebben az összefüggésben a nemzeti, faji és vallási kisebbségi jogok kollektív természetével összefüggő pró és kontra érvektől, most csak általában az emberi jogok közvetett - vagy ha úgy tetszik, immanens, benne rejlő-kollektív természetére akarok kitérni. A saját emberi jogaiért küzdő egyén hasonló érdekű emberek egész csoportjának tesz küzdelmével szolgálatot, és ezzel indirekt módon hozzájárul a mindenkori politikai folyamatok állandó mozgásban tartásához. Hadd álljon itt eszmefuttatásunk igazolására az alapjogok egyik kategóriáján bemutatott példa.

A vélemény-, a sajtó-, az egyesülési és gyülekezési szabadság mint *eszmei alapjogok* az igazság felismerésének előfeltételei, a szellemi toleranciára nevelés eszközei, a kényelmetlen, ellenszenves, a hagyományostól eltérő nézetek elnyomására irányuló hajlam ellenszerei. Éppen ezért alapnak tekinthetők a szabad és demokratikus döntési folyamatok számára, hiszen az információhoz jutás és az ellenőrzés joga rejlik bennük. A népet nem tekinthetik nagykorúnak és saját maga irányítására alkalmasnak, ha az adott állam vagy az éppen hatalmon lévő pártok vagy klikkek döntenek el, hogy melyik vélemény kellőképpen veszélytelen ahhoz, hogy a nép elé tárják. Vagy még tovább menve: a nép nem képes a különböző szerveket és hatóságokat szabadon megválasztani és ellenőrizni, ha nem kritizálhatja, nem kifogásolhatja, nem kérdőjelezheti meg azok tevékenységét. És a fenti eszmei alapjogok bizonyos értelemben egyes kisebbségi csoportok védelmének is eszközei, hiszen végső soron a többségi akarat korlátozását is lehetővé teszik egyes - esetleg - népszerűtlen eszméket valló kisebbségi csoportok javára. Így belátható, hogy ezen alapjogok voltaképpen az életképes és reális demokrácia funkcionális, működésbeli előfeltételei.

A *eszméknek* fentiekben felvázolt, általam kívánatosnak tartott szabadpiaca és az ezzel szorosan összefüggő nyitottság természetesen nem képes azonos mértékben, egyöntetűen minden egyén és minden csoport érdekeit szolgálni. Nem újdonság az a megállapítás, mely szerint léteznek olyan csoportok és kisebbségek, amelyeknek igen alacsony az esélyük, hogy többséggé váljanak, illetve-többséggé válásuk éppenséggel lehetetlen. E csoportok és kisebbségek saját elhatározásból keletkezett vagy rájuk erőszakolt mássága azonban pótlólagos csoport-és kisebbségvédelmet tesz szükségessé. Okfejtésünknek ezen a pontján áttérünk *az emberi jogokról a kisebbségi jogokra*.

\*

A speciális; sajátos kisebbségvédelem szükségességét - talán kissé rendhagyó módon - *Svájc példáján* szeretném bemutatni.<sup>15</sup> Svájc olyan ország, amely hangsúlyozottan tudatában van a kisebbségi kérdés jelentőségének. A svájciak előszeretettel állítják; hogy saját, konszenzuson és részvételen alapuló döntési mechanizmusukhoz<sup>16</sup> kiépültek a kisebbségvédelem intézményei. Ez természetesen Svájc földrajzi határain belül igaz is - *de azon túl fatális tévedés lenne az általában szükséges és elégséges kisebbségvédelmi eszközöket a közvetlen demokrácia és a föderatív alapú hatáskörelosztás intézményeivel azonosítani*. A Svájcban élő németek, franciák és olaszok, sőt rétorománok történelmi szerencséje, hogy ebben a vonatkozásban éppen az ő országuk jelenti a pozitív kivételt. Az általános elvek szempontjából azonban nem minden tanulság nélkül való a svájci modell egynemely intézményének működése: hiszen nem azt állítottuk, hogy a fent említett eszközök nem alkalmasak kisebbségvédelmi célokra; hanem csupán azt, hogy önmagukban nem elegendők. Érdeemesnek tűnik a svájci népi kezdeményezést és nyelvi viszonyokat néhány mondattal jellemezni.

*A kezdeményezés* révén új politikai impulzusok és alternatívák kerülhetnek a szövetségi állam döntési folyamataiba a létező intézményi keretektől és a parlamenttől függetlenül. Ilyen értelemben a kezdeményezés a kisebbségi csoportok számára az ellenkezés, illetve az ellenállás eszköze. Az utóbbi évtizedekben - a népszavazáshoz hasonlóan - a kezdeményezés is bizonyos mértékű átalakuláson ment keresztül: reprezentatívabbá vált.<sup>17</sup> Ezen azt értem, hogy számos kezdeményezés közvetett módon előre részeredményeket érhet el: hiszen a megszólított hatóságok már az esetleges népszavazás lefolytatása előtt reagálnak rá, tevékenységükkel elébe mennek, megelőzik, illetve sok esetben szükségtelenné teszik azt, nem utolsósorban azért, hogy lehetőség szerint semlegesítsék „kívülálló” csoportok befolyását a rendes döntéshozatali folyamatra. Így a kisebbségi és ellenzéki csoportok, miközben a népi kezdeményezés intézményéhez folyamodva érvényesíteni igyekeznek érdekeiket, közvetett módon lehetőséget nyernek arra is, hogy részt vegyenek a többség döntéshozó tevékenységében.

Maga a *föderalizmus* a négy nyelvű svájci nemzet<sup>18</sup> olyan adottsága, amely a svájci németek, franciák, olaszok és rétorománok békés egymás mellett élésének-sőt megkockáztatható: békés együttélésének-begyakorolt eszköze. Tekintve, hogy Svájc francia és olasz kisebbségei saját kantonjaikban többséget alkotnak, a szövetségen belül elfoglalt kisebbségi pozíciójuk sokkal elviselhetőbb. Természetesen a svájci konstrukció sem tökéletes: a megoldás hiányossága, hogy nem minden kisebbségi nyelvhez tartozik saját, a német, a francia vagy az olasz mintának megfelelően szabályozott terület: a rétoromán anyanyelvűeknek tudvalevően nincs kantonjuk.

Egészében véve azonban a - svájci alkotmány által garantált - föderalizmus, legalábbis a nyelvi kisebbségek számára, pragmatikus és hatékony védelmet nyújt. Ha egy pillanatra alkotmányjogi szempontból is szemügyre vesszük a fenti megállapítást, feltűnhet benne egy, magában az alkotmányban rejlő ellentmondás: a nép és az egyes csoportok szabadon, minden

anyagi jogi korlát nélkül módosíthatják a szövetségi alkotmányt<sup>19</sup>, ez önmagában azt is jelentheti, hogy a kisebbségi nyelvek alkotmányos jogállását akár hátrányosan is meg lehet változtatni. *Elméletileg* tehát nincs jogi értelemben abszolút módon garantált kisebbségvédelem. A demokratikus folyamatok durva megsértése Svájcban a kisebbségekkel szemben azonban *gyakorlatilag* elképzelhetetlen. Hiszen Svájc vagy marad többnyelvű, vagy pedig elveszti belső létjogosultságát, „raison d'être”-jét, és egyszerűen széthullik.

A fenti gondolatmenettel azt kívántuk bizonyítani: Svájc belső jogrendszere nem tartalmaz speciális kisebbségvédelmi szabályokat. A többség dönt, ahogyan az pluralista demokráciához illik, de a többségi akarat nem érvényesülhet abszolút módon, korlátok és feltételek nélkül. A szövetségi alkotmányban foglalt alapjogok, az egyes kantonok alkotmányai, az Emberi jogok európai egyezménye, az ENSZ emberi jogi dokumentumai és egy sor egyéb nemzetközi jogi szerződés, továbbá a föderációból adódó hatáskörelosztás és nem utolsósorban a méltányosság és a tolerancia mint beépített fékek folyamatosan a többségi döntések szűrőiként működnek. Svájcban tehát a kisebbségeknek bizonyos mértékben *indirekt*, a föderalizmusból, a demokráciából illetve éppenséggel az alapjogokból levezethető *csoporjogok* állnak rendelkezésére.

\*

Európában például Németország, jog-összehasonlító szempontból Svájchoz hasonlóan - ha nem is olyan mértékben -, vagyis pluralista, szövetségi alapon kezeli a kisebbségvédelmet, speciális szabályok alkalmazása nélkül. Az 1982-es kanadai szövetségi alkotmány viszont a svájci és a német alkotmány által követett elvvel szemben külön rendelkezéseket tartalmaz az egyes etnikai kisebbségekre (az indiánokra és az eszkimókra), valamint a francia anyanyelvűekre vonatkozóan. E tanulmány kereteit azonban túllépné annak bemutatása, hogy milyen változáson, milyen válságon megy keresztül az utóbbi évtizedekben az eddig „megbízhatóan” működő svájci vagy éppen kanadai (konkrétabban: québeci) kisebbségvédelmi rendszer.<sup>20</sup>

Az egykori Szovjetunió alkotmányai<sup>21</sup> az orosz államot tizenöt köztársaságra, húsz autonóm köztársaságra, nyolc autonóm területre és tíz autonóm körzetre, összesen tehát 53 területi egységre osztották fel: Az 1988 és 1990 közötti időszakban a tizenöt köztársaság, számos autonóm terület, valamint néhány alkotmányosan korábban el nem ismert kisebbség szuverénvé és részben önállóvá nyilvánította magát. Ez számtalan nemzetközi jogi kérdést vetett fel, különösképpen az új államok elismerésének, szuverenitásának, az államutódlásnak a problémáját, nem egy esetben új értelmezést téve szükségessé. Anélkül, hogy az utóbb említett nemzetközi jogi intézmények változásaira itt kitérnénk, egy ponton meg kell állnunk:<sup>22</sup> a hagyományos, klasszikus nemzetközi jog szerint az új államokat nem aszerint ítélték meg, hogy kormányaik szabad választások útján nyerték-e el legitimitásukat, vagy hogy tiszteletben tartják-e az emberi és kisebbségi jogok éppen aktuális nemzetközi minimumszintjét. A klasszikus nemzetközi jog érvényesülése idején sokkal inkább egyfajta *rend*, egyfajta „pragmatikus stabilitás”<sup>23</sup> volt kívánatos: a nemzetközi jog szempontjából csak azon kormányok minősültek államuk hiteles képviselőinek, amelyek képesek voltak hatalmukat ténylegesen és huzamosan fenntartani, még akkor is, ha demokratikus vagy éppenséggel emberi jogi alapú legitimitációjuk kívánnivalókat hagyott maga után.

Századunk kilencvenes éveinek kelet- és közép-európai változásai után azonban a fenti szemléletmód, úgy tűnik, átértékelésre szorul. Az első, legegyszerűbb és leghamarabb felmerülő kérdés, hogy vajon helyes-e ma egymással szembeállítani egyrészt *a rendet és a stabilitást*, másrészt pedig *a demokráciát és az emberi jogokat*, és a régi logika szerint a rend mellett dönteni. Nem jelentené-e ez a döntés azt, hogy a szuverenitást középkori vagy éppen abszolutisztikus értelemben az uralmon lévők privilégiumaként értelmezzük, ahelyett

hogy egyfajta modern felfogásban népszuverenitásként kezelnénk?<sup>24</sup> Nem jelentené-e a régi logika szerinti döntés azt is, hogy pusztán a hatalomgyakorlás hatékonysága okán lemondunk a demokrácia, az emberi vagy kisebbségi jogok igényéről is? A klasszikus nemzetközi jog idején az új államok megítélése a rend és a stabilitás alapján nyilvánvalóan az államközi kapcsolatok strukturális, szerkezetbeli hiányosságait takarta: a mindenkori kormányok az irányításuk alá került népességgel szuverén módon, minden külső beavatkozás elhárításával járhattak el. Tehették mindezt azért, mert nem léteztek sem nemzetek közötti, sem pedig nemzetek feletti ellenőrző intézmények. A nukleáris fegyverek és a kelet-nyugati konfliktus korában túlságosan veszélyes lett volna minden olyan elképzelés, amely a demokratikus vagy emberi jogi előírásoknak netán erőszakkal, katonai úton akart volna érvényt szerezni. Érthető tehát, hogy az új államok megítélésében a rend és a stabilitás hosszú ideig elsőrendű jelentőséggel bírt.

Az *emberi jogok* nemzetközi jogrendszerének kiépülése és továbbfejlődése a második világháborút követő időszakban jóformán áttekinthetetlen.

A *kisebbségvédelem* kialakulóban lévő nemzetközi jogi rendszere azonban jelenleg még sem konkrétságát, sem garanciáit tekintve nem érte el az általános emberi jogokét. Azt a kérdést pedig, hogy vajon van-e, lehet-e nemzetközi jogi alapon igényt tartani egy *demokratikus kormányzati rendszerre*, vajon létezik-e egy „emerging right to democratic governance”,<sup>25</sup> még az 1989 utáni években is csak óvatosan tesszük fel. Szükségesnek tűnik két születőben lévő nemzetközi jogi intézményről néhány szót ejteni.

\*

A nemzetközi jogi *kisebbségvédelem* intézménye kapcsán két problémakört ragadunk ki: a népek önrendelkezési jogának és a kisebbségek tényleges védelmének kérdését. E két problémakör vitathatatlanul összefügg, bár a kettő közül az önrendelkezési jog nyújt alapot tágabb, messzebb vívó igényekhez, mégis a kisebbségvédelem gondolata az átfogóbb.

Az első világháborút követően a Nemzetek Szövetsége keretében megalkották a kisebbségvédelem szerződéses rendszerét, amely azonban nem általában, hanem csupán egyes államok számára állapított meg kötelezettségeket. E szerződéses rendszer szándéka szerint a kisebbségeknek a mindenkori többséggel azonos jogállást biztosított, az oktatás és a nyelvhasználat terén bizonyos speciális jogosítványokkal. A második világháború után a kisebbségvédelmet háttérbe szorította az individuális emberi jogok kiépítése. Több évtizeden keresztül gyakorlatilag egyetlen, általános érvényű szerződés maradt a kisebbségek védelmére: az ENSZ keretében 1966-ban aláírt polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikkelye. Ez biztosítja a „nemzeti, vallási és nyelvi” kisebbségek számára<sup>26</sup> a saját kultúra, vallás és nyelv használatának, ápolásának jogát. A 27. cikkely különálló, stabil, történelmileg kialakult és tagjainak összetartozás-tudatán alapuló csoportot ért kisebbségen. Nem tekinti e jogosítványok címzettjének az állam politikai vagy szociális szempontból kisebbségben lévő csoportjait. De nem szól a 27. cikkely az olyan „kisebbségről” sem, amely számbeli fölényben van (például Dél-Afrika fekete lakossága).

A nyolcvanas évek elején kezdtek szakmai szóhasználattal a „*kisebbségvédelem nemzetközi szokásjogi tartalmáról*” beszélni, keresve annak elemeit, próbálgatva a szokásjogi minimumra, standardre való hivatkozás politikai fogadtatását.<sup>27</sup> Ebben az időszakban a szokásjogi alapú nemzetközi kisebbségvédelem elemeihez tartozónak ítélték a genocídium és az erőszakos asszimiláció tilalmát, a kultúra ápolásának, a vallásgyakorlásnak, a nyelvhasználatnak a jogát, a diszkrimináció tilalmát, valamint az államok azon kötelezettségét, hogy kisebbségeik védelmére pozitív intézkedéseket foganatosítsanak. Ma már úgy tűnik, ehhez a programhoz további tartalmi elemként hozzásorolhatjuk -a valamikori Jugoszlávia területén lezajlott szörnyűségek hatására is - a kényszerkitelepítés tilalmát,



valamint a szülőföldön maradás jogát is.<sup>28</sup> Mi több, két évvel az évszázad, illetve az évezred vége előtt egyetlen állam sem zárkozhat el hitelesen a nemzetközi jogi kisebbségvédelem programjától annak megvalósítását saját belügyének minősítve és ezáltal elzárkózva a nemzetközi jelleg mint egyfajta garancia érvényesülése elől. Alighanem igaz, hogy a kisebbségi problémák egésze nem pusztán egyedi esetek egymásmellettsége, hanem egyfajta kaleidoszkóp: színesen kavargó változások gyors egymásutánja. A nemzetközi jog nyelvére áttéve a kisebbségvédelem tárgyát és technikáját: nem csoda, hogy a definíciók megfogalmazására tett kísérletek mindig igen kényes feladatot jelentettek, és eddig általában nem is vezettek megnyugtató eredményre. Pedig a fent említett néhány elem ma már minden kétséget kizáróan a nemzetközi jog részét képezi: így *cogens* szabálynak minősíthetjük a genocídium és kényszerktelepítés tilalmát. A jogegyenlőség igénye és a diszkrimináció tilalma a kisebbségvédelem minimális tartalmi elemének tűnik, a megfogalmazott ellenvetések ritkulása és mára már hiánya folytán gyakorlatilag a *szokásjog* által biztosítottak tekinthető. És végül az az elv, hogy a kisebbségeknek csoportspecifikus sajátosságaik - hagyományaik, kultúrájuk, vallásuk, nyelvük- fenntartásához és fejlesztéséhez az állam tűrési, sőt támogatási kötelezettségére van szükségük, más szóval, hogy a kisebbségeknek ilyen értelemben a többségtől való elkülönülésre és „jogegyenlőtlen” bánásmódra van igényük, ma már a kisebbségvédelem *programjellegű* szintjének tekintendő. Tekintettel az ENSZ, de főként az Európa Tanács és az EBEÉ, illetve EBESZ keretében igen gyorsan szaporodó, a nemzetközi jog által is értékelhető lépésekre,<sup>29</sup> a regionális és szubregionális nemzetközi jogi megállapodásokra európai szinten<sup>30</sup> - a fent megfogalmazott igényeknek rövid időn belül *közvetlen jogi érvényességet* és sajátos alkotmányjogi és nemzetközi jogi biztosítékokat kell szerezni.

A népek *önrendelkezési joga* kérdésénél eleinte nem volt szó a kisebbségvédelemről. Az önrendelkezési jog *előzményei* is a XVIII. század végéig a felvilágosodás eszmerendszerére nyúlnak vissza. A hangsúly abban az időszakban az alattvalók beleegyezésének követelményén, a „consent of the governed”, vagyis a demokratikusnak nevezhető népszuverenitáson volt. Ehhez az a követelés társult, hogy a határokat ne lehessen az érintett lakosság hozzájárulása nélkül megváltoztatni.

A XIX. századot a *nacionalizmus önrendelkezés-teóriája* uralta. A népek mint nemzeti, etnikai-kulturális egységnek az előbbi elmélet szerint a nemzetállamban kellett volna megtestesülnie. Minden nemzet alkosson egy államot, minden állam pedig egy nemzetet testesítsen meg<sup>31</sup> A fenti követelés megvalósításának módja azonban mindvégig homályban maradt. A XVIII-XIX. század fordulóján mintegy ötven állam létezett. Ma az ENSZ-nek 180-nál is több tagállama van. Ezzel szemben egyes becslések szerint a Földön - a nyelvjárásokat nem számítva - közel háromezer különböző nyelvet beszélő, mintegy ötezerféle, etnikai, illetve nemzeti alapon egymástól elkülönülő embercsoport él.<sup>32</sup> A fenti egy nemzet=egy állam követelésen alapuló önrendelkezés-elmélet nemcsak a harmadik világot hagyta teljes egészében figyelmen kívül, hanem nagyvonalúan megfeledkezett Európa számos kisebbségéről is.<sup>33</sup>

Az ENSZ alapokmánya 1. cikkely 2. pontjában és 55. cikkelyében „a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének” tiszteletben tartását tűzte egyik céljául. A két 1966-os emberi jogi egyezségokmány azonban már minden nép önrendelkezési „jogáról” szól.<sup>34</sup> Az ENSZ a gyakorlatban az önrendelkezés formulát a *gyarmatosítás felszámolására* használta fel. Ez a tény az *önrendelkezési jog antikolonialista értelmezésének* egyértelmű, de egyben egyoldalú támogatását jelentette. Az önrendelkezési jog alkalmazási körét a nyugat-európai államok gyarmataira, továbbá az amerikai, az ausztrál; valamint az új-zélandi szigetbirtokokra korlátozták, mégpedig az úgynevezett sós víz-elmélet szerint. Eszerint népek és az önrendelkezés jogosultjának csak olyan terület lakossága tekinthető, amely földrajzilag különálló, a gyarmati határok által körbezárt, s az anyaországtól a tengerek sós

vize választja el. Az ENSZ által követett gyakorlat az önrendelkezési jogot a gyarmatok függetlenséghez való jogává tette, mely magában foglalta azt a jogot is, hogy szuverén államot hozhatnak létre a volt gyarmati határok keretein belül. Nem véletlen tehát, hogy az önrendelkezésnek csak annyiban tulajdonítottak jogi jelleget, amennyiben az ENSZ gyarmati felszabadító mozgalmának célját szolgálta, minden egyéb összefüggésben pusztán politikai-morális követelés maradt.

Az 1980-as évek végének és az 1990-es évek elejének közép- és kelet-európai, valamint szovjetunióbeli eseményei azonban a nemzetközi jog tudományát és gyakorlatát is rákényszerítik egyes intézmények tartalmának ártértékelésére, alkalmazási körük bővítésére. Nem megalapozatlan ezért azt gondolni, hogy most, a XX. század utolsó éveiben az *önrendelkezési jog újjáéledésének és több irányba mutató kiterjesztésének* vagyunk tanúi.<sup>35</sup>

Az önrendelkezési jog tartalmi elemzése feltárja annak számos *megjelenési formáját*. Célszerűnek látszik közülük néhányat kiemelni és megkülönböztetni. Kettő befelé mutat, és egyetlen állam vagy nép belső önrendelkezését érinti. A *belső önrendelkezés* messzemenően azonosítható a belső szuverenitással: az államot alkotó nép joga politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális rendjének szabad megválasztása. Arra a kérdésre, hogy a „kisebbségi” nép - és nem pusztán az államalkotó többségi nép - is szabadon és autonóm módon meghatározhatja-e saját rendjét, a kisebbség védelem nemzetközi jogi szabályai adnak választ. A belső önrendelkezési jognak - a belső szuverenitáson túl - azt is jelentenie kell, hogy az államon belüli döntéshozatal folyamatainak jogi és gyakorlati szemszögből egyaránt a nép hozzájárulásán kell alapulniuk, demokratikusnak kell lenniük.

A *külső önrendelkezés* jelentheti azt, hogy bizonyos területek leválasztásához vagy anektálásához szükség van az érintett lakosság hozzájárulására. Mégis külső önrendelkezésen leggyakrabban a *szecesszió* vagyis *elszakadás jogát* érti a nemzetközi jog, annyiban, amennyiben szecesszió új szuverén állam megalkotását vagy egy területnek egy másik államhoz való csatlakozását, továbbá sajátos státus - akár valamiféle *autonóm, kisebbségi, vagy egyéb politikai státus* - létrehozatalát érti. A *gyarmatok felszabadulása*, vagyis az anyaországoktól való, az ENSZ gyakorlatában elismert függetlenedése alapján véve nem más, mint a szecesszió sajátos formája.

A gyarmatok felszabadulása mint a külső önrendelkezés egyik megjelenési formája ma már szokásjogi alapon elismerhető. Egy általános szecessziós jog elfogadottsága a nemzetközi jogban azonban 1989 előtt több mint vitatott volt. A félelem az állandó felfordulástól, a szétdarabolódástól, a szuverenitás korlátozásától, az intervenciótól elnyomta az önrendelkezés és a kisebbségvédelem alapelveinek tudomásulvétele és az érvényre juttatása iránti hajlandóságot a realistán gondolkodó világban. A kormányok az önrendelkezési jogban valamilyen forradalmi és ezáltal alkotmányellenes törekvést láttak, amely törvényességét és elismerését szemmel láthatóan csak erőszakos úton történő megvalósításától remélhette.<sup>36</sup> 1989-ig a legtöbb nemzetközi jogász azon a véleményen volt, hogy nem bizonyítható a szecessziós jogra vonatkozó olyan folyamatos gyakorlat és általános jogi meggyőződés létezése, amely a „hiteles nemzeti követelések megvalósítását” lehetővé tenné.<sup>37</sup>

A szovjet birodalom összeomlása most már lehetővé és hihetővé teszi azt a megállapítást, mely szerint az önrendelkezési jog belső állami, demokratikus aspektusa éppúgy, mint a kisebbségek védelmével összefüggő aspektusa, újfajta fejlődés előtt áll. Az önrendelkezési jog hosszú távon csak akkor lesz hiteles és működőképes intézménye a nemzetközi jognak, ha lehetetlenné teszi a népakarat és a népi szuverenitás háttérbe szorítását, és megadja a kisebbségben lévő népeknek az emberi jogokkal nyilvánvalóan ellentétes és türhetetlenül igazságtalan idegen uralom felszámolásának lehetőségét. A jogfejlődés hosszú távon az önrendelkezési jog alkalmazhatóságának kibővülése irányába halad: mivel a gyarmatok

felszabadulása zömében befejeződött, a XX. század végétől kezdve a *demokrácia és a kisebbségvédelem megvalósulását is szolgálhatja.*

#### JEGYZETEK

- 1 Bracton (Henry of Bratton): *De legibus et consuetudinibus Angliae*. Lib. I. cap. 8. F. 5. In: G.E.Woodbine/S.E.Thorne (eds.): Cambridge/Mass. 1968. 2. köt. 33.
- 2 Jakob Fries: *Philosophische Rechtslehre und Kritik aller positiven Gesetzgebung, mit Beleuchtung der gewöhnlichen Fehler in der Bearbeitung des Naturrechts*. Jena 1803. 93. -saját fordítás a német eredetiből.
- 3 Kovács-Szabó: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest 1980. 633.
- 4 Ibid. 120. és 123.
- 5 Robert C. Brooks.: Franchise. In: J. T. Adams-R. V. Coleman (eds.): *Dictionary of American History*. 1940. II. 322-325., továbbá Heinz Kläy: *Zensuswahlrecht und Gleichheitsprinzip, Diss.*: Bern, Aarau 1956. 85. Erich Gruner szerint (*Schweizerische Nationalratswahlen*. Bern 1978. Ia 73.) például a választójoggal rendelkezők számára vonatkozó megbízható adatok Svájcban csak az 1890-es évektől állnak rendelkezésre.
- 6 Lásd erről további részleteket Elisabeth Badinter: *L'une et l'autre*. Paris 1986., főként a 198-205.
- 7 Theresa Rohner gegen Kanton Appenzell-Innerrhoden. Urteil vom 27. November 1990 des schweizerischen Bundesgerichts. In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift*= EuGRZ 1991/5-6. 95-102.
- 8 A közösség szervei egy 1977. 04. 05-i közös nyilatkozatukban kifejezetten elismerték a közösség bíróságának hatáskörét az alapjogok ügyében való döntésre. Az alapjogok problémakörével összefüggő számos ügy közül példaértékűnek minősíthető az „Internationale Handelsgesellschaft” 11/70. sz. hat. In: Hummer-Simma-Vedder-Emmert: *Europarecht in Fällen*. Nomos 1994. 89. és köv. old.), valamint a „Nold”-ügyben hozott határozat (4/73. sz. hat., uo. 345. és köv. old.), melyek szerint az alapjogok olyan általános jogelveknek minősülnek, amelyeknek védelme a közösség bíróságának is kötelessége. A bíróság legújabb gyakorlatából vett esetek azonban azt is mutatják, hogy a fentiek nem kötelezik a közösség bíróságát arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit, illetve bizottságának határozatait minden további nélkül elfogadja. (Lásd például az Otto BV/Postbank ügyben hozott C-60/92. sz. hat. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*=EuZW 1993. 766. és köv. old.) Egyébként az Európai Unióról szóló szerződés (1992. 02. 07. Maastricht) F. cikk (2) bek. révén az alapjogok védelme az Európai Unió primer jogforrásainak rendszerébe is belekerült. Az F. cikk (2) bek. szövege: „Az Unió a közösségi jog általános elveként tiszteletben tartja az 1950. november 4-én Rómában aláírt Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény által garantált alapvető jogokat, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következő alapvető jogokat.” (Szerződés az Európai Unióról. *Az Európai Közösség Jogszabályainak gyűjteménye* I.1/10 3.)
- 9 Müller, Jörg Paul: Grundrechte in der Demokratie. EuGRZ 1983. 337-344.
- 10 Ezt a nézetet látszik elfogadni és beépíteni az Emberi Jogok Európai Bírósága is néhány ítéletébe, például: az *Oberschlick-ügy* (1991. 05. 23., A/204 § 57.), az *Observer and Guardian-ügy* (1991.11. 26.,A/216 § 59.) vagy a *Sunday Times-ügy* (1991.11. 26., A/217 § 50.), de korábbiak is. Lásd Berger, V.: *Case Law of the European Court of Human Rights*. 1995.
- 11 A kifejezést Josef L. Kunz használta 1954-ben a következő szövegösszefüggésben: „At the end of the First World War »international protection of minorities« was the great fashion: treaties in abundance, conferences, League of Nations activities, an enormous literature. Recently this fashion has become nearly obsolete. Today the well-dressed international lawyer wears »human rights«.” Kunz: The present status of the international law for the protection of minorities. *American Journal of International Law*=AJIL (48) 1954. 282.
- 12 Alston; Philip: A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law? *Netherlands International Law Review*=NILR, (29) 1982. 307-322., továbbá Riedel, Eibe H.: *Theorie der Menschenrechtsstandards*. 1986. 210-259. és 311-343., valamint Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest 1995., különösen a 28-82., de lásd még Mavi Viktor: Szolidaritási jogok avagy az emberi jogok harmadik nemzedéke. *Állam és Jogtudomány* 30/1 2.
- 13 Végig kimondatlanul is ezt bizonyítja ennek az eszmének legelfogadottabb és legautentikusabb megszólaltatója, Konrad Lorenz még a jogi logikához szokott gondolatvilágban élő személy számára is érthetően és olvashatóan például *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne* című írásában (Budapest 1994). Vagy ugyanehhez a témához további nem jogi munka: Eibl-Eibesfeldt, Itenäus: *Fallgruben der Evolution-der Mensch zwischen Natur und Kultur*. (Wien 1991. 66.)
- 14 Ehhez lásd Glennon, Michael J.: Has International Law Failed the Elephant? *AJIL* (84) 1990. 1-43.
- 15 A svájci modell kiemelése és példaként való kezelése a többi, talán tipikusabbnak mutakozó, létező kisebbségvédelmi megoldások közül azzal indokolható, hogy egy atipikus modellből könnyebben és

- szemléletesebben lehet azokat a tényezőket kiemelni; amelyeket a tipikus modellekben viszont szeretnénk látni.
- 16 Ilyenek: a népszavazás és a népi kezdeményezés, a közvetlen demokrácia intézményei, valamint a föderatív alapú hatáskörmegosztás az államszövetség és a kantonok között.
  - 17 Ehhez lásd Lammer, Markus: *Das demokratische Prinzip in der aktuellen schweizerischen Diskussion* (diplomadolgozat kéziratban). Karl-Franzens-Universität Graz 1994. Különösen 20-33. További, újabb források a témához: Fleiner-Gerster, Th.: Minderheitenschutz im kantonalen Recht der Schweiz. In: *Jarhbuch des Öffentlichen Rechts= JÖR* 1991/40. Jaggi, J. Christian: *Nationalismus und ethnische Minderheiten* (Zürich 1993). Richter, Dagmar: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Schweiz. In: Frowein-Hofmann-Oeter: *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*. I. Berlin Heidelberg 1993. 308-368.
  - 18 Az 1874. április 19-én népszavazással elfogadott svájci alkotmány már preambulumban használja a „svájci nemzet” fogalmát: „Die Schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu festigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat..” (In: Rehbindler-Zäch: *Schweizerische Gesetze*. Bern-Basel-München, Stand 1993.10/4.) Az 1938. február 20-i népszavazással az alkotmány 116. cikkelye Svájc négy nemzeti nyelvét és három hivatali nyelvét rögzíti: „(1) Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz. (2) Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt.” (In: Rehbindler-Zäch: *Schweizerische Gesetze*. 10/48.) 1995. március 10-én került sor a fenti nyelvi cikkely, a 116. cikk új szövegéről való népszavazásra. A svájci alkotmány új 116-os cikkelye a következőképpen hangzik: „(1) Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind die Landessprachen der Schweiz. (2) Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften. (3) Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. (4) Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes...” *Neue Zürcher Zeitung=NZZ* 1995. március. Frenkel, Max: *Was bringt der neue Sprachenartikel?*
  - 19 Lásd a svájci alkotmány 118-123. szakaszait. In: Rehbindler-Zäch i.m: 10/48-50.
  - 20 A hosszú évekig húzódó „Meech Lake”-konfliktus, vagyis az 1987-es alkotmány-kiegészítés vitája, vagy más igények megfogalmazása, többek között a Québec-tartomány „société distincte”-ként való elismertetése lényegében éppen ezt, tehát a beváltak hitt modellek válságát jelzi. Bizonyos értelemben a svájci és a kanadai modell hasonlóságait, különbségeit, mindkettő használhatóságát a kisebbségek mint védendő értékek szempontjából vizsgálja Marko, Joseph: *Autonomie und Integration Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich* című művében, Wien-Köln-Graz 1995. Különösen 332-337.
  - 21 Az 1918-as, 1924-es, 1936-os és 1977-es szovjet alkotmány 71., 85., 87., illetve 88. cikkelyei. Lásd egyébként a szovjetunióbeli, illetve annak utódállamaiban fennálló kisebbségi kérdéskomplexumhoz: Brunner, Georg: Die Rechtslage der Minderheiten nach sowjetischem Verfassungsrecht. In: Brunner-Kagedan: *Die Minderheiten in der Sowjetunion und das Völkerrecht*. Köln 1988., továbbá szintén Brunner, G.: Die Stellung der Muslime in den föderativen Systemen der Sowjetunion und Jugoslawiens. In: Kappeler-Simon-Brunner: *Die Muslime in der Sowjetunion und in Jugoslawien*. Köln 1989., valamint Brunner, G.: Minderheiten in der Sowjetunion. In: *German Yearbook of International Law* 34. 1991. 354-412.
  - 22 A Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségvédelem jelentősége nagyobb, mint amennyi figyelmet tulajdonítunk neki.
  - 23 A kifejezést használja Anaya, James: The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. *Human Rights Quarterly* 13. 1991. 403-411.
  - 24 Reisman, W. Michael: Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. *AJIL* (84) 1990. 866-876.
  - 25 A kifejezést használja Franck, Thomas M.: The Emerging Right to Democratic Governance. *AJIL* (86) 1992. 46-91.
  - 26 Az egyezségokmány 27. cikkelyének angol, francia, illetve német nyelvű szövege a „nemzeti” jelző helyén az „ethnic-ethnique-ethnische” szavakat használja. Lásd például a német nyelvű szerződészöveget: Sartorius Bd. II. (St. 1988) Internationale Verträge/Europarecht 20/10. Az egyezségokmány 27. cikkelyének értelmezését lásd többek helyett Bruhács Jánosnál: A kisebbségek védelmének szabályozása az ENSZ keretében. In: Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs 1988. 198-206. A 27. cikkely szövege: „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.” Kovács-Szabó i.m. 410.
  - 27 Ermacora, Felix: The Protection of Minorities before the United Nations. *Recueil des Cours d'Académie de Droit International=RCADI* (182) 1983. IV. 247-370, ezen belül a 345-346.

- 28 Erre a kérdésre különösen a német nemzetközi jogi szakirodalom reagált gyorsan, láthatóan felkészülten a 80-as évek végén, 90-es évek elején. Például: Tomuschat, Ch.: Das Recht auf Heimat. Neue rechtliche Aspekte. In: *Festschrift für K.J.Partsch*. 1989. 183-212. vagy Kimminich, O.: Das Recht auf Heimat, ein Menschenrecht für alle. In: Blumenwitz/von Mangoldt (szerk.): *Neubestätigung und Weiterentwicklung von Menschenrechten und Volksgruppenrechten in Mitteleuropa*. 1991. 39-49. de mindenekelött: Zayas, A de: Das Recht auf die Heimat, ethnische Säuberungen und das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien. *Archiv der Völkerrechts=AVR* (35)1997. 29-72.
- 29 Lásd az említett intézmények keretében fennálló konkrét jogi adottságok ismertetését és értékelését legrészletesebben: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest 1996. A monográfia elkészülte óta jelentős változás történt: a kisebbségi keretegyezmény is hatályba lépett 1997. szeptember hónapban.
- 30 Ide értendők az időközben az Európai Unió tagállamaivá vált nyugat-európai államok korábban-részben az első világháborút, részben pedig a második világháborút követő évtizedekben - kötött, zömében kétoldalú megállapodásai. De természetesen és elsősorban figyelemre méltóak a kilencvenes években a kelet-közép-európai államok által kötött úgynevezett alapszerződések!
- 31 K. Bluntschli követelése hangzott ily módon *Allgemeine Staatslehre* című művében (1886. 6. kiadás, 1965-ös újrányomás) 107.
- 32 Az etnikai illetve nemzeti csoportok számát illetően igencsak megoszlanak a vélemények: a skála 575-től 5000-ig terjed. Lásd Gurr T. R.-Scarritt J. R.: Minorities Rights at Risk: A Global Survey. *Human Rights Quarterly=HRQ* (11)1989. 375-405. Illetve Gurr: *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington 1993.
- 33 A XIX. századi nacionalizmus misztifikáló megfogalmazásánál egy sokkal találóbb, a kérdés lényegéhez közelebb álló megjegyzés, bár csipkelődő ugyan, K. W. Deutschól származik: „Eine Nation ist eine Gruppe von Menschen, die durch einen gemeinsamen Irrtum hinsichtlich ihrer Abstammung und eine gemeinsame Abneigung gegen ihre Nachbarn geeint ist.” Az idézet saját magyar fordításban: „A nemzet egy olyan embercsoport, amelynek tagjait a származásukra vonatkozó közös tévedés és a szomszédaikkal szemben érzett közös ellenszenv köti össze.” K. W. Deutsch: *Nationenbildung, Nationalstaat, Integration*. Düsseldorf 1972.
- 34 A két egyezségokmány azonos szövegű I. része tartalmazza ezt a mondatot: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre.” Kovács-Szabó i.m. 398. és 423.
- 35 Lásd többek között S. Oeter: Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung Sezessionsrecht und „vorzeitige” Anerkennung. *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht=ZAÖRV* (52) 1992. 742-780.
- 36 Így például Katanga (1960-1963), Biafra (1967-1970) vagy Banglades (1971-1972).
- 37 Ezen a véleményen volt többek között két québeci származású szerző: J. Brossard: L'accession à la souveraineté et le cas du Québec. 1976. 82-89. valamint Turp, D.: Le droit de sécession en droit international public. *Canadian Yearbook of International Law* (20) 1982. 77.

## ELISABETH SÁNDOR-SZAIAY

### Minority question in an international law context at the end of the twentieth century

Some two hundred years after the French Declaration of the Rights of Man and the Citizen and the Federal Constitution of the United States, one tends to regard the last decades of the twentieth century as the period of the victory of the idea of human rights, liberty, democracy and the rule of law. The victory of ideas, however, did not lead to the transformation of these ideas into legal norms, neither to their transformation into reality. On the contrary, it is surprisingly difficult to convert the basic values into legal rules and to turn them into reality.

By the end of the twentieth century, at least on European level, the substantive and procedural norms, the institutional structure and the implementation mechanism of minority protection has been formed into a comprehensive system by means of international treaties as well as customary international law.

The national, democratic aspect of the right to self-determination as well as its minority aspect is on the verge of a new kind of development. In the long term, the right to self-determination can remain a credible and functioning institution of international law only if

the minorities are given the opportunity to liberate themselves from alien domination which is unbearably unjust and is evidently contrary to the norms of human rights. In the long term, the development of international law points towards the widening of the applicability of the right to self-determination. This right may serve the realization of democracy and the protection of minorities.