

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNY DOKTORI ISKOLA

**AZ OTTHON OTTHONOSSÁGÁNAK HIÁNYZÓ SZEMPONTRENDSZERE
AZ EURÓPAI NEMZETI KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI VÉDELMEBŐL**

A nemzeti kisebbségek otthonosságkérdésének nemzetközi jogi metszete

Doktori értekezés

BETHLENDI ANDRÁS

Témavezetők:

DR. GYENEY LAURA
egyetemi docens

DR. SZALAYNÉ DR. SÁNDOR ERZSÉBET
egyetemi tanár

Budapest–Kolozsvár
2023

TARTALOMJEGYZÉK

Köszönetnyilvánítás.....	6
1. Bevezető.....	8
2. Az otthonosság mint objektív kategória	12
2.1. Az otthonosság mint a magától értetődőség mértékegysége.....	12
2.2. A kisebbségi lét és az otthonosság csorbulásának kapcsolata	21
2.3. Következtetések.....	25
3. A nemzeti kisebbség jogi kategóriájának felállítása az emberi jogok globális rendszerében.....	26
3.1. Egyezmény a népiirtás büntetvényének megelőzése és megbüntetése tárgyában....	28
3.2. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata	29
3.2.1. A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság	31
3.2.2. Az otthonosság szempontrendszerének lehetősége az Albizottság munkájában	44
3.3. Egyezmények a nemzeti kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmának tárgyában.....	45
3.3.1. Egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről.....	45
3.3.2. Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről.....	49
3.3.3. Nemzetközi egyezmény az apartheid bűncselekmények leküzdésére és megbüntetésére.....	51

3.3.4. A nemzeti kisebbségek <i>otthonosságának</i> szempontrendszere a megkülönböztetés tárgyában elfogadott egyezményekben	55
3.4. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.....	58
3.4.1. A <i>kisebbségi klauzula</i> és az <i>otthonosság</i> szempontrendszere	68
3.5. Egyezmény a gyermek jogairól.....	69
3.6. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-i -nyilatkozat.....	72
3.6.1. Az <i>otthonosság</i> szempontrendszerének összeegyeztethetősége az ENSZ Kisebbségi nyilatkozatával	82
3.7. A „kisebbségek” meghatározásának kísérletei az ENSZ-en belül 1947-től 2019-ig	85
3.8. Részkövetkeztetések.....	100
4. A kisebbségek jogainak kodifikálása Európában	102
4.1. A kisebbségek védelme az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben.....	102
4.1.1. Az <i>otthonosság</i> szempontrendszere az EBEÉ/EBESZ munkásságában.....	111
4.2. A nemzeti kisebbségek védelme az Európa Tanács égisze alatt.....	113
4.2.1. A nemzeti kisebbséghez való tartozás kérdése az EJEJ joggyakorlatában	115
4.2.2. A nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmának fogalma az EJEJ joggyakorlata fényében	118
4.2.2.1. Az <i>otthonosság</i> szempontrendszerének lehetősége a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmában	128
4.2.3. Az 1134 (1990) Ajánlás.....	130
4.2.4. Az 1177 (1992) Ajánlás.....	132
4.2.5. Az 1201 (1993) Ajánlás.....	134

4.2.6. A két európai kisebbségvédelmi egyezmény	138
4.2.6.1. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája	140
4.2.6.2. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről	145
4.2.6.3. Az <i>otthonosság</i> szempontrendszere a két európai kisebbségvédelmi egyezményénél.....	154
4.2.7. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság	157
4.3. A nemzeti kisebbségek jogvédelme az Európai Unió jogában.....	163
4.3.1. Az EU jogalkotási hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmében	163
4.3.2. A nemzeti kisebbségekkel szembeni megkülönböztetés tilalma az EU-ban	167
4.3.3. Az EU nemzeti kisebbségvédelmi standardállító hatása.....	171
4.3.4. Részkövetkeztetések	176
5. Az <i>otthonosság</i> elhelyezése a nemzetközi kisebbségvédelem fogalmi rendszerében.....	177
5.1. Az <i>otthonosság</i> rendszertani elhelyezése	179
5.1.1. Az <i>otthonosság</i> mint jogbölcseleti megfontolások kiindulópontja.....	179
5.1.2. Az <i>otthonosság</i> mint jogelv	182
5.1.3. Az <i>otthonosság</i> mint jog	187
5.2. Az <i>otthonosság</i> jogi koncepciójának jelentősége	190
5.3. Következtetések.....	193
6. Összefoglaló következtetések.....	195
Felhasznált irodalom.....	202

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom családomnak, különösképpen Édesanyámnak, aki minden körülmények között hitt bennem és támogatott céljaim elérésében.

Mélységesen hálás vagyok menyasszonyomnak, Timinek, hogy volt türelme kivárni a doktori értekezésem elkészülését, és mindvégig kitartott mellettem, sokszor hiányomban is.

Köszönöm témavezetőimnek, Szalayné Sándor Erzsébetnek és Gyeney Laurának szakmai mentorálásukat és megelőlegezett bizalmukat. Segítségük és támogatásuk nélkül ez a doktori munka nem készülhetett volna el.

Köszönet illeti a gyümölcsöző beszélgetésekért és értékes szakmai visszajelzésekért Demeter M. Attilát, Pál Elődöt, Ilyés Zsoltot, Fiala-Butora Jánost, Verhás Evelint és Csata Zsombort.

Köszönöm Kardos Gábornak és Tóth Norbertnek, hogy elvállalták jelen értekezés szakmai véleményezését.

Köszönöm jogász bajtársaimnak, az Advocacy Group for Freedom of Identity (AGFI) csapatának, hogy egymás támaszai lehetünk szakmai életünkben.

Köszönöm a Mathias Corvinus Collegium és a Kalotaszeg NTE egyesületekben dolgozó barátaimnak, akik nélkülöztek e munka megírásának ideje alatt.

1. Bevezető

1989-ben született erdélyi magyar jogászként a nemzeti kisebbségek joga iránti érdeklődés talán inkább életösztön, mint választott hivatás. A kisebbségi lét objektív (történelmi, politikai, jogi) ok-okozati összefüggéseinek akadémiai pontossággal való feltárásába óhatatlanul belelógtak az erdélyi hétköznapok, családi történetek, irodalmi élmények, a hús-vér románok, cigányok, szászok és magyarok, akik nem idegenek, hanem szomszédok, rokonok. Az erdélyi magyar kisebbség többséggel szembeni egyenlőtlen helyzetének objektív valósága a hétköznapok „normalitásának” köntösét oly rég viseli, hogy már-már tanulnom kellett az egyenlőséget ahhoz, hogy látni tudjam az egyenlőtlenséget.¹ Az egyenlőtlenség felismerését különösképpen nehezítette, hogy azt az egymás iránt nem feltétlenül gyűlölködő, hanem sokszor igazán jó érzésű hétköznapi emberek tartják életben nap mint nap, akár saját maguk ellenében, pusztán azzal, hogy úgy élnek ma is, ahogy az tegnap is normális volt.

Bánffyhunrad, Segesvár, Kolozsvár a szórvány kisebbség sajátos magyar hálózati világába szocializált bele, amelyben az ember tudja, hogy melyek a magyar helyek, a magyar intézmények, a magyar világ terei és azoknak a határai. Közép-Erdély ezen tájain, ahol az idegenek egymáshoz románul szólnak az utcán, a területi autonómia kérdése nem létkérdésként égett bele ösztöneimbe. Az erdélyi magyarok helyzetének méltányos rendezését ennek köszönhetően sosem tudtam pusztán a területi autonómia létkérdéseként felfogni, hiszen a mi kalotaszegi vagy kolozsvári helyzetünkön Székelyföld vagy Partium autonómiája mit sem változtatna. Ez természetesen nem csorbítja az autonómia ügyének jelentőségét a tömbmagyar vidékeken és a teljes erdélyi magyarság számára.

A Babeş–Bolyai Tudományegyetem román tannyelvű jogi fakultásán viszonylag korán a nemzeti kisebbségek jogai iránt kezdtem érdeklődni.² A pozitív jog értelmezése

¹ Az egyenlőtlenségre való vakságot és az egyenlőtlenségből fakadó hátrányok normalitásként való elfogadását egyfajta *torz normalitásképnek* találok. Lásd: BETHLENDI, András: *Vitairat egy kolozsvári magyar anyanyelvhasználati stratégia szükségességéről*. Kolozsvár, YZ Intézet, 2019.

² Államvizsga dolgozatomban a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogainak problémájával foglalkoztam. Lásd: BETHLENDI, András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája (I.). *Magyar Kisebbség*, 2012/1–2. 222–233.; BETHLENDI, András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája (II.). *Magyar Kisebbség*, 2012/3–4. 205–229.

viszont nem nyújtott számomra kielégítő válaszokat a többség–kisebbség viszonyrendszer ok-okozatainak megértésére. Ennek köszönhetően a filozófiai, szociológiai és kisebbségpolitikai szakirodalom irányába fordultam, és egy kolozsvári nyelvi revitalizációs projekt³ ügyvezetésével, illetve nyelvjogi aktivizmussal⁴ szereztem közismertséget szűkebb kolozsvári közegemben. A filozófiai, szociológiai, kisebbségpolitikai és emberjogi olvasmányok, a kisebbségi érdekérvényesítés néha terhes élményei, illetve a közösségi mobilizálás tapasztalata fokozatosan arra ébresztett rá, hogy a tudatos kisebbségi létnek, a valós egyenlőség igényével felvértezett kisebbségi identitásnak van egy sajátos lelki terhe, nevezetesen, hogy *nem elég otthonos a saját otthonom*.

Doktori értekezésemben az otthonosság hiányának sajátosan kisebbségi tehertételéből próbálok meg az európai viszonyok között érvényes jogi természetű következtetéseket levonni. A tudományosság elvárásainak megfelelő módszerességgel és objektivitással igyekszem e kérdéskört feltárni, ugyanakkor óhatatlanul, valamelyest vallomásszerű munkát tart a kezében az olvasó. Megerősítő felismerés volt számomra, hogy az otthonosság problémájának tárgyalásával öntudatlanul beálltam abba az eredetileg számomra ismeretlen erdélyi magyar értelmiségi hagyományba, amely az első világháború óta újra meg újra a felszínre veti az *otthon és haza, a honvágy és otthonosság* nehezen megemészthető ellentmondásait. Fontosnak találom, hogy az otthonosság hiányának kérdése a kisebbségi helyzetben élő erdélyi magyar értelmiségiekénél visszatérő motívum mind a két világháború között, mind a kommunista Romániában. Ez ugyanis arra utal, hogy ez egy fajsúlyos kérdés az identitásukban tudatos és közösségük iránt elkötelezett, a közösségi szervező munkát vállaló erdélyi magyarok számára. Továbbá megerősített abban, hogy az otthonosság hiányának szubjektív élménye valóban az objektív valóságból táplálkozik, így nem „szellemeket kergetek”, amikor kutatás tárgyává teszem ezen jelenség okait és következményeit.

³ „Igen, tessék! – Da, poftiți!” mozgalom.

⁴ A kolozsvári többnyelvű helységnevtáblákért folyó per mögé álló *Musai-Muszáj kezdeményező csoport* alapítója voltam 2015-ben, illetve a kisebbségjogi pereskedéssel és árnyékjelentések írásával foglalkozó, fiatal kolozsvári magyar jogászokat tömörítő *Advocacy Group for Freedom of Identity* nevű jogvédő szervezet alapítója és elnöke vagyok 2016-tól.

Mindezekből kiindulva doktori kutatásom célja az volt, hogy a nemzeti kisebbségek otthonosság-deficitjének a problémáját⁵ i) objektív, jogi kategóriaként ragadjam meg és ii) helyezzem el a nemzeti kisebbségek védelmét célzó nemzetközi jogi szabályozások fogalmi keretrendszerében. Egy olyan jogi elgondolás megalkotására törekedtem, amely i) megfelelően illeszkedik a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogvédelmi logikájába, ii) kiterjeszti vagy elérhetőbbé teszi az államok szintjén a nemzeti kisebbségek által igényelt jogokat, iii) a kisebbségek számára egy *otthonosabb* társadalmi rendet hoz létre.

Az értekezésem mögött meghúzódó kutatási kérdések tehát a következők:

- i) Mennyiben tesz eleget az otthonosság szempontrendszerének az európai nemzeti kisebbségeket védő hatályos nemzetközi jog?
- ii) Beilleszthető-e az otthonosság jogi kategóriaként a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló hatályos nemzetközi jog paradigmájába?

Az értekezés során a jogelmélet, jogtörténet és jogfilozófia módszereit használva próbálom megválaszolni a kutatási kérdéseket.

Hipotéziseim szerint:

- i) A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelme nélkülözi az otthonosság szempontrendszerét.
- ii) Az otthonosság jogi kategóriaként beilleszthető a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló hatályos nemzetközi jog paradigmájába.

Értekezésem második fejezetében az otthon otthonosságának sajátos élményét megpróbáltam megfosztani szociálpszichológiai tartalmi rétegeitől és objektív kategóriaként kimerevíteni, esszencializálni azt. Ennek a fejezetnek a legnagyobb kihívása eredetileg a „helyes diagnózis” felállítása volt: miben is rejlik az *otthonosság* vagy annak hiánya.⁶ Az *otthon* kérdésének visszatérő motívumára való rátalálás a szélesebb erdélyi magyar kisebbségi irodalomban visszaigazolta, hogy az általam

⁵ A nemzeti kisebbségek otthonosság-deficitje alatt a földrajzi otthon otthonosságának hiányát vagy csorbulását értem.

⁶ Értekezésem során, esetenként az *otthonosság*ot dőlt betűvel használom, ilyenkor nem a köznapi értelmére, hanem a szociálpszichológiai rétegektől megfosztott, objektív, kimerevített, társadalomtudományi értelmére utalok.

esszencializált *otthonosság* fogalom rokon tartalmú a mások által beazonosított *otthon* és *honvágy*, illetve *otthon* és *haza* fogalmak közötti relációval.

A harmadik és negyedik fejezetben az európai nemzeti kisebbségek otthonosság kérdésének kontextusát adó európai jogi teret meghatározó nemzetközi kisebbségvédelmi szabályozást próbáltam meg következetesen áttekinteni. A terjedelmi korlátokat szem előtt tartva igyekeztem a létrejött szabályozások kritikai értelmezését elvégezni. Ezáltal a nemzeti kisebbségek jogait szabályozó rendszerekről egy komplex kép kialakítására törekedtem, időről időre felvetve a kérdést, hogy az *otthonosság* szempontrendszer milyen lehetséges viszonyokban állhat az adott rendszerekkel.

Az ötödik fejezet túlmutat a jogszabályok, jogesetek és más adatok módszeres feldolgozásán. A korábban beazonosított *otthonosság hiányának* érületi, pszichológiai élményéből levezetett objektív kategóriát próbálok elhelyezni kisebbségjogi ismereteim tudáshálójában. Legfőbb kihívás, hogy az *otthonosság* koncepciójára az európai nemzeti kisebbségvédelem rendszerlogikájának megfelelően építsek jogi természetű elgondolásokat.

Annak ellenére, hogy a doktori kutatásom témáját a romániai kisebbségi lét tapasztalata inspirálta, értekezésemben nem vállalkozom romániai kisebbségek jogainak tárgyalására, vagy a jogelméleti megállapításaim romániai adaptációs lehetőségeinek vizsgálatára. Továbbá értekezésemben nem vállalkozom az őslakosok, a bevándorló közösségek, illetve az európai roma közösség sajátos problémaköreinek tárgyalására. Ezen csoportok otthonosságkérdésének tárgyalása túlfeszítette volna doktori értekezésem céljainak vállalt kereteit. Véleményem szerint ez viszont mit sem változtat azon a tényen, hogy ezen csoportok esetében is legalább annyira indokolt és legitim lehet az otthonosság kérdésfelvetése.

2. Az otthonosság mint objektív kategória⁷

Jelen fejezetben arra vállalkozom, hogy az otthonosságérzet problémáját nem pusztán érzületként, pszichológiai jelenségként, hanem az embert övező objektív körülmények konkrét mértékegységeként, társadalomtudományi *terminus technicus*ként határozom meg. A fejezet első részében Makkai Sándornak, Erdély református püspökének a vallomásszerű cikkén keresztül szemléltetem, hogy az otthonosság kérdése az erdélyi magyar lét egzisztenciális problémája az első világháborút követően. A folytatásban Cs. Gyimesi Éva szavain keresztül mutatok rá az *otthon és haza* közötti összefüggésre, majd Roger Brubaker *jelölt–jelöletlen* fogalompárja segítségével írom le, hogy a kimerevített, esszencializált *otthonosság* élménye mely objektív társadalmi viszonyok függvénye.

2.1. Az otthonosság mint a magától értetődőség mértékegysége

Makkai Sándor erdélyi református püspök *Nem lehet* című 1937-es írásában tagadás formájában fogalmazta meg az egyén és nemzete közötti feloldhatatlan kapcsolatot.⁸ A *Láthatár* című kisebbségi témákat feldolgozó magyarországi szakfolyóirat hasábjain Európa lelkiismeretének üzent magyarul.⁹ Írásában így fogalmazott: „nem tudom elképzelni a kisebbségi életnek semmiféle *emberhez méltó* elrendezését, mert *magát a kisebbségi 'kategóriát'* tartom *emberhez méltatlannak és lelkileg lehetetlennek.*”¹⁰ Annak ellenére, hogy írásában leszögezte: „én ez alkalommal *nem politikai* szempontból nézem azt a kérdést, amellyel foglalkozni kívánok, hanem legmélyebb gyökerében: a *humánus* sorsát illetően”,¹¹ írását elkeseredés és közfelháborodás fogadta a kisebbségi sorban élő kortárs erdélyi magyar értelmiségiek körében. Ennek

⁷ Jelen fejezet egyes bekezdései részben vagy teljesen azonosak a szerző következő publikációjában írottakkal: BETHLENDI, András: Az „otthonossághoz való jog”, mint a kisebbségi létparadoxon jogi feloldása. *Erdélyi Jogélet*, 3/2020. 13–30.

⁸ MAKKAI, Sándor: Nem lehet. In: CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989. 106–111.

⁹ A sajátos román–magyar viszonyt, annak felcsereződését a többség–kisebbség relációjában Fazakas Zoltán József dolgozta fel alkotmánytörténeti szempontból. Lásd: FAZAKAS, Zoltán József: *Nemzet, nemzetiség, kisebbség. A magyar és román nacionalizmus asszimetriái 1784–1940 között*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. Az interbellum korát illetően lásd 218–277, 295–375.

¹⁰ MAKKAI op. cit. 107–108. (Kiemelés az eredetiben.)

¹¹ Ibid. 106. (Kiemelés az eredetiben.)

oka nagymértékben az volt, hogy a korábban transzilvanista nézeteket valló és hirdető Makkai, lemondó ítéletével egyidejűleg kilépett a kisebbségi sorsból és kivándorolt Magyarországra. Jelen fejezetben nem veszem vizsgálat alá, hogy meddig terjed a püspök felelőssége abban, hogy az olvasók többsége szavait állítólagos szándékától eltérően értelmezte.

A Makkai-féle kisebbségi *non possumus* kisebbségi irodalmi jelentősége mellett viszont nem mehetünk el. A Cseke Péter és Molnár Gusztáv által közreadott szöveggyűjtemény a *Nem lehet* cikkekre reagáló összesen 38 cikket és levelet sorakoztat fel. László Dezső 1938. januári írása szerint „[e]gy esztendő távlatából világosan meg lehet ítélni, hogy alig volt még írás, amelyik ilyen nagy mértékben szolgálta volna a kisebbségi öntudatosodás ügyét, mint éppen ez a cikk.”¹² Jól látható, hogy a cikk korábban példátlan mértékű és mélységű vitát gerjesztett a kisebbségi létről. A cikkekre érkező reakciók során a püspök tanítványa és barátja, a költő Reményik Sándor fogalmazza meg azt a *kategorikus imperatívuszt*, amely végül a későbbi hozzászólók jóvoltából a *kisebbségi sorsot választók* egyöntetű válaszaként rögzült: „Lehet, mert kell.”¹³ Ugyan Makkai erre nem hívja fel az olvasó figyelmét, viszont címválasztása bizonyára éppen Reményik 1935-ös *Ahogy lehet* című transzilvanista szellemiségű költeményére rímel.¹⁴ A *Nem lehet* vita generációkon átívelő társadalmi jelentőségét jól mutatja, hogy miután a nyolcvanas évek második felében Cseke Péter ismét felfedezte és összegyűjtötte a vita anyagát a nemzedéke számára, az 1985 és 1987 között illegális értelmiségi műhelyként működő Limes kör korábbi tagjai, illetve a romániai magyar szamizdat lap, a *Kiáltó Szó* holdudvarát képező értelmiségiek¹⁵ sorra fogalmazták meg reflexióikat az 50 éve lefolyt vita saját életükre kivetíthető

¹² LÁSZLÓ, Dezső: Hogyan látják az elmúlt esztendő magyar politikáját, kultúráját és az ifjúság útját az erdélyi magyar fiatal szellemiség kiválóságai? *Ellenzék*, LXI. évf., 1938. január 4. 2.

¹³ REMÉNYIK, Sándor: Lehet, mert kell. *Ellenzék*, LXI. évf., 1937. február 17. 1. A cikk utolsó bekezdése: „Az erkölcsi törvény mint magyar követelmény bennünk. A transsylván csillagok pedig felettünk. És semmi más. Nekünk lehet – mert kell.”

¹⁴ Lásd: REMÉNYIK, Sándor: *Ahogy lehet*. 1935. április 11. Forrás: <https://tinyurl.com/zhs6cb4d>

¹⁵ Cseke Péter, Cs. Gyimesi Éva, Balázs Sándor, Fábián Ernő, Tóth Sándor, Jakabffy Tamás, Bende Farkas Ágnes, Szilágyi N. Sándor, Kozma Zsolt, András Gusztáv, Széplaki Kálmán, Visky Ferenc, Láng Zsolt, Visky András, Kereskényi Sándor, Kántor Lajos, Salat Levente.

vonatkozásairól.¹⁶ A vita saját korán túlmutató jelentőségére és érvényességére utal akár Veress Károly 2003-as könyve,¹⁷ akár a jelen sorok írója.

Makkai, a cikke körül vélt félreértéseket két év után, 1939-ben a *Nemzet és kisebbség* című írásában¹⁸ próbálta tisztázni. Ebben elismételte, „[...] hogy a kisebbségi kérdés – nem mint politikai, hanem mint emberi probléma – megoldhatatlan, és pedig a lényegében rejlő ellentétes élettörvény következtében.”¹⁹ Állítása szerint a kisebbség, mint *kategória* „mesterségesen létesített szégyenkaloda”, mely „embertelen”, „életellenes”, „lelkileg elviselhetetlen”, „emberhez méltatlan” és „benne az emberi mivolt sorvadásra van ítélve”.²⁰ Figyelemre méltó, hogy álláspontja szerint a kisebbségi sorsból nem következik szükségszerűen a kisebbségi kategória, ugyanis a kisebbségi kategória az önző, önmagát féltő többségi önrendelkezés kirekesztő politikájának az eredménye:

„Egy olyan nemzeti önállóság, mely az ‘önrendelkezési jog’, az emberi mivolt teljességét annyira feltétlenül igényli és érvényesíti, hogy csak magamagát látja s a maga féltésében mindenki másban ‘rémeket lát’. Ezért vonja el a levegőt azoktól, akiket veszedelmeseknek érez a maga egyoldalú önrendelkezésére nézve. Ezt a levegőelvonó készüléket és ezt a levegőtlen börtönt nevezzük ‘kisebbségi kategóriának’”.²¹

Láthatóan különös jelentőséget tulajdonít annak is, hogy különbséget tegyen a határmódosítás által anyaországától elszakadt kisebbség és a történelmileg kisebbségi sorsban nemzeti öntudatra ébredő nemzetiség kategóriái között, melyet *szórványnak* nevez:

„A szórvány és a kisebbség között azonban mérhetetlen különbség van, nemcsak a lélekszám tekintetében, hanem mindenesetre ennek alapján a belső összetétel és az önállóság szempontjából is. Maga az a körülmény, hogy egy nemzet döntő uralmát érvényesítő állam keretében nagyobb

¹⁶ Ezeket a reflexiókat Cseke Péter rendezte sajtó alá. Lásd: CSEKE, Péter: *Lehet – nem lehet. Kisebbségi létértelmezések (1937–1987)*. Marosvásárhely, Mentor, 1995.

¹⁷ VERESS, Károly: *Egy létparadoxon színe és visszája*. Kolozsvár, Pro Philosophia, 2003.

¹⁸ MAKKAI, Sándor: *Nemzet és kisebbség*. In: Cseke–Molnár op. cit. 230–237.

¹⁹ Ibid. 230.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibid. 232.

lélekszámú más fajképhez tartozó embercsoport létezett, a múltban a ‘nemzetiség’ fogalmához és léthelyzetéhez vezetett. A ‘nemzetiség’ néprajzi, kulturális és politikai fogalom volt, de ami lényeges, összetételében és önállóságában mindig olyan problémát jelentett, mely az államban érvényesülő döntő nemzeti egzisztencián belül, azzal együtt vagy azzal párhuzamosan oldandó meg. A nemzetiség ugyanis nem volt egyéb, mint idők folyamán és történelmi alakulások rendjén felduzzadt szórvány, melyet eredeti nemzeti egzisztenciájának testéből nem kitéptek és leszakítottak, hanem amely saját kényszere vagy akarata folytán beleszivárgott és belevándorolt a nemzeti egzisztencia államszervezetébe. Nem véletlen tehát, hogy az így kialakult tömböket nemzetiségnek nevezték, de nem kisebbségnek. A kisebbség nem egy idők és körülmények folytán felduzzadt szórvány, nem egy természeti és természetes alakulat, hanem egy mesterséges és történelemellenes létesítmény, egy kategória, amely ellentétben áll a nemzeti egzisztencia lényegével és csakis rajta kívüli, attól elkülönített és így halálraítélt tömbökre vonatkozik.

A kisebbség magának a nemzeti egzisztenciát alkotó fajképnek darabokratöréséből származott. Azáltal jött létre, hogy a fajképet alkotó egyének millióit, tömbjeit, tájegységeit, néptípusait, tehát valóságos szerkezeti tényezőit erőszakkal, akaratuk ellenére leszakították és kitépték belőle. A kisebbség létesítése a nemzeti egzisztenciának megcsönkítése, tudatos gyilkossági merénylet.”²²

Makkai azt állítja, hogy „a teljes önmegvalósítás minden nemzeti egzisztenciának kényszerítő belső törvénye”,²³ tehát mindazok, akik kitéptek a többségi nemzeti önrendelkezés lehetőségéből, az emberi élet teljességéből kerültek kirekesztésre, emberi méltóságukban lefokozásra, megalázásra. „Mert ez az, amit a ‘kisebbség’ fogalma jelent, ez és semmi más”²⁴ – szól Makkai ítélete a kisebbségbe jutott erdélyi magyarok sorsáról. Amint megállapítja, a „kisebbségtartó állam” keretei között a többség magának igényli „[...] saját impériumában az életcélok kitűzését és azok

²² Ibid. 232–233.

²³ Ibid. 234.

²⁴ Ibidem.

elérésének módjait [...] s így a kisebbséget céltalanná teszi, mert nem szervesen beillesztendőnek, hanem kizárandónak, eltokozandónak ítéli mint önérvényesítése zavaró elemeit. A céltalanná tett kisebbség ezért szükségképpen bomlasztó elemmé fog válni.”²⁵ Állítása szerint, még az őshonos kisebbség is idegenné válik otthonában, ahol „[...] a többség által képviselt más nemzeti egzisztencia önmegvalósítása”²⁶ folyik.

A *földrajzi és lelki otthon* kisebbségi paradoxonát a következőképpen ragadja meg:

„A kisebbségi kategória azonban nemcsak külső lehetetlenséget jelent, hanem a kisebbséget önmagán belül is dilemmába sodorja, melyben belülről is mind keményebben mered fel a helyzet tarthatatlansága. A kisebbségi nemzetdarab ugyanis ragaszkodik földi otthonához, mert egész élete abból nőtt ki, s abban lélegzik, és mégis elvágódik belőle, mert szellemi otthona csak saját nemzeti egzisztenciájának teljességében található fel. A politikai irredentizmus vádjának alacsony szempontjain végtelenül túl és felül ez a lelki, egzisztenciális irredentizmus nemcsak természetes, de a legteljesebb mértékben tiszteletreméltó is, mert ez magának az örök emberinek sikoltása és vergődése, s elnémulása az ember halálát jelentené.”²⁷

Makkai elgondolásának kisebbségi jogi és politikaelméleti relevanciája egyrészt abban rejlik, hogy megalkotta az egyén elnyomottsága és a kisebbségi közösség közötti liberális világszemléletű összefüggést,²⁸ másrészt abban, hogy tagadta, hogy a kisebbségi kategória a liberális humanizmus céljait szolgálhatná, ugyanis azt az egyén kiteljesedését korlátozó, meghaladhatatlan akadállynak tekintette. A kisebbségi létparadoxont – az otthon otthonosságának hiányát – a nemzeti önrendelkezés korlátozottságára, hiányára vezette vissza. Sikeresen beazonosította a kisebbségi lét egyik legautentikusabb lelki terhét, az otthon otthonosságának hiányát. Ugyanakkor,

²⁵ Ibid. 234–235.

²⁶ Ibid. 236.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Hasonló logikai összefüggés mellett érvel Will Kymlicka nagy hatású művében, azt állítva, hogy a kisebbségi közösség fennállása értelemmel tölti meg a csoport tagjának egyéni szabad döntéseit. Lásd: Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995. 83–93.

az otthonosság mibenlétét nem tárja fel, csak azt fogalmazza meg, hogy a kisebbségi sorba jutó otthona nem kellőképpen otthonos.

Bibó István írásaiban ugyan röviden és elvétve tárgyalja a nemzeti kisebbségek helyzetét, mégis figyelemre méltó, hogy a kisebbségi létről megfogalmazott állításai mennyire emlékeztetnek Makkai következtetéseire:

„a kisebbségi élet megszűnik teljes értékű emberi élet lenni, háttérbe szorított, nyomott életté²⁹ válik, melyet egy reális vagy kevésbé reális remény kompenzál, a fajtestvérekkel való egyesülés reménye. A reményből élésnek ez az állapota pedig, ha a remény hamarosan nem valósul meg, állandó kilengést jelent a hiú fantazmagóriák és a csüggedt letargia között, s tartósan elviselhetetlen.”³⁰

Továbbá megállapítja, hogy „[a] kisebbségi ember helyzetét ellentmondóvá és idegenné teszi akkor is, ha történeti kisebbség, még inkább akkor, ha frissen odacsatolt kisebbség. Ez az idegenség úgyszólván független attól, hogy civilizáltak vagy brutálisak-e az államhatalom módszerei.”³¹

Személyes, kisebbségi léthelyzetem egy időben módszeres, ugyanakkor nagymértékben intuitív önvizsgálata folyamán arra a következtetésre jutottam, hogy az otthonosság elsősorban a *magától értetődőségben*, vagyis a *reflektálatlanságban* keresendő.³² Későbbi olvasmányaim rádöbentettek, hogy vizsgálódásom témája

²⁹ Lásd bővebben: ILYÉS, Szilárd: Nyomott élet. Bibó István a kisebbségi létről. *Kellék*, 26. sz. (2005). 103–108.

³⁰ BIBÓ, István: Az európai egyensúlyról és békéről. In: BIBÓ, István: *Válogatott tanulmányok*. I. Kötet: 1935–1944. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986, 358.

³¹ Ibidem.

³² Azt megelőzően, hogy ezt a következtetésemet levonhassam, egy ideig életvitelszerűen Magyarországon éltem, ahol megtapasztalhattam a többségi ember léthelyzetét, később pedig közelről megfigyelhettem a kolozsvári, többségi román fiatalok „öntudatlan” reflektálatlanságát identitásuk vonatkozásában. Rájöttem, hogy az otthonosság érzetem közvetlen összefüggésben áll azzal, hogy a jelenlétem és milyenségem az adott kontextusban mennyire magától értetődő vagy magyarázatra szoruló. Személyes élményem alapján a reflektálatlanság vagy magától értetődőség jelenti az otthonosság komfortját. Megfigyeléseim szerint, a társadalom tagjai természetes beállítódásukból fakadóan, különböző egyéni stratégiák útján öntudatlanul is törekednek erre. Számos többségi és kisebbségi személlyel folytatott beszélgetésem visszaigazolta sejtésemet, hogy az otthonosság általam

egyáltalán nem eredeti, hanem már-már osztályrészül jutó sorsszerűség. Bárdi Nándor az *Otthon és haza* című könyve bevezetésében³³ arról ír, hogy az otthonosság hiányos szerkezetének megkonstruálása nem egyéb, mint az *erdélyi értelmiségi hagyomány része*.³⁴ Cs. Gyimesi Évát idézi:

„Az otthon és a haza analógiája nyilvánvaló. Egyik a személyes, másik a nemzeti önazonosság megnyilatkozásának és kiteljesítésének szabadságát és keretét nyújtja, mi pedig neki adjuk cserébe s önként értékteremtő munkánk gyümölcseit. Otthon lenni a hazában nem más, mint személyes és nemzeti önazonosság összhangjában élni olyannyira magától értetődő módon, hogy az identitás kérdése fel se merüljön”.³⁵

Cs. Gyimesi felismerésével egybecseng Makkai panasza, hogy a többségi önrendelkezés által életre hívott hazában van a nemzeti kisebbség otthona, amelyből viszont elvágódik. Saját felismerésem is összeegyeztethető ezzel, tekintve, hogy az a haza, amelyben otthon vagyunk, akkor igazán otthonos, ha identitásunk olyan magától értetődő, hogy annak kérdése fel sem merül.

Az *otthonosság* problémája mindeddig, tudomásom szerint a jogtudománytól idegen kérdéskör volt. Jogászként könnyen mondhatnánk, hogy az *otthonosság*, mint szociálpszichológiai kategória mibenlétének pontos meghatározása kívül esik a jogtudomány érdeklődési területén. Mégsem mondhatjuk, hogy a jogtudomány és a jogászok érdektelenek maradhatnának az ilyen elvont, az emberit megragadni próbáló fogalmakkal szemben, tekintve, hogy például az Amerikai Egyesült Államok Függetlenségi nyilatkozata az ember elidegeníthetetlen jogai közé sorolta a hasonlóan

megélt érzete nem sajátos, egyedi, hanem valószínűleg autentikusan emberi. Később a kisebbségi irodalom kétséget nem hagyva megerősített ebben.

³³ BÁRDI, Nándor: *Otthon és haza*. Csíkszereda, Pro-Print Könyvkiadó, 2013. 10.

³⁴ E hagyomány részeként azonosíthatjuk be a Reményik Sándor féle *szülőföld és haza* közötti különbségtételt: Lásd: REMÉNYIK, Sándor: Miért hallgatott el Végvári?: „Elhallgatott, – mert visszas valami: / Daltalan szívvel tovább dallani. / Elhallgatott, mert új parancsok jöttek, / Új rendelése az otthoni rögnek. [...] / A sors kiáltott: válasszatok hát: / A szülőföldet-e, vagy a hazát?” Idézi: K. LENGYEL, Zsolt: *Haza és szülőföld. Tanulmányok a transzilvanizmus történetéhez (1867–1945)*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület – Kritérium Könyvkiadó, 2023. 196.

³⁵ CS. GYIMESI, Éva: Honvágy a hazában. [1986]. In: CS. GYIMESI, Éva: *Honvágy a hazában. Esszék, interjúk, publicisztikai írások*. Budapest, Pesti Szalon, 1993. 139.

elvont és relatív *boldogságra való törekvés* jogát,³⁶ az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata jogi védelmet szavatol az ember metafizikai természetű *méltóságának*,³⁷ illetve Magyarország Alaptörvénye is az *emberi lét alapjának* tekinti ezt.³⁸ A modern, demokratikus társadalmak jogrendszerének láthatóan alappilléreiként szolgálnak az emberről és annak helyzetéről alkotott filozofikus, társadalom- és természettudományi elgondolások. Mindezen elgondolásokban az a közös, hogy az embernek, sajátos minőséget, mondhatni faji sajátosságokat tulajdonítanak – méltóság, boldogságra való törekvés, szabadság, önmegvalósítás, jó életre való törekvés stb. –, és ezen sajátosságokat elismerésre, védelemre méltónak titulálják.

Az, hogy az *otthonosság* kérdése mindeddig elkerülte a jogászok érdeklődését – véleményem szerint – elsődlegesen azzal magyarázható, hogy az otthonosság élményéhez elsősorban nem szabadoknak kell lennünk valamit megcselekedni. Az *otthonosság* ugyanis a magától értetődőségnek a mértékegysége, ami egy kontextuális kérdés, attól függetlenül, hogy a tárgyalt személyeknek mihez van joguk, mire van szabadságuk. A magától értetődőség a társadalomban uralkodó konszenzusok következménye. Nem attól *otthonos* valami, mert jól ismerjük, vagy mert ott sok mindent szabadna, hanem attól, hogy sajátos karakterisztikáink, jelenlétünk, milyenségünk, törekvéseink magától értetődőek, tehát reflektálatlanok maradnak. A reflektálatlanság annyit tesz, hogy karakterisztikáink nem feltűnőek, nem figyelemreméltóak, nem válnak értelmezés, megértés, elfogadás vagy bármely más hasonló kognitív művelet tárgyává. Az *otthonosság* tehát egy kontextuális fogalom, állapot, nem abban az értelemben, hogy másokhoz képest vagyunk *otthonosak*, hanem abban az értelemben, hogy ugyanazokkal a karakterisztikákkal vagy ismeretekkel annak függvényében *otthonos* egy szituáció, hogy a környezetünk mennyire tekinti magától értetődőnek karakterisztikáinkat, jelenlétünket. A közérthetőség érdekében, az elméleti leíráson túl egy konkrét, plasztikus példával szemléltetem az otthonosság

³⁶ Az Amerikai Egyesült Államok Függetlenségi Nyilatkozatát 1776. július 4-én fogadta el a Második Kontinentális Kongresszus. Annak preambuluma elidegeníthetetlen jogként jelölte meg az élet, a szabadság és a boldogságra való törekvés jogát.

³⁷ Lásd: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1. cikk: „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van.”

³⁸ Lásd: Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.”

kontextuális működését: hiába ismerjük a jó barátunk lakását ugyanolyan részletesen, mint a saját lakásunkat, a saját lakásunkban nem kényszerülünk magyarázkodásra, ha – miközben meztelenül rántottát készítünk – valaki benyit, ellenben a barátunk lakásában minden bizonnyal egy ilyen szituációban szükségesnek éreznénk elmagyarázni, hogy miért is vagyunk ott, akkor, úgy.³⁹ A példa jól szemlélteti, hogy az *otthonosság* mértéke nincs szükségszerű összefüggésben a szituáció ismerőségével vagy a lehetőségeink, szabadságunk mértékével. Az *otthonosság* kérdése az élet társadalmi konszenzusrendszerében nyer értelmet.

Az *otthonosság* diskurzusa nem az elfogadás vagy tolerancia diskurzusa, hiszen csak azt kell tolerálni, ami nem magától értetődő. Valójában csak a magától értetődők kiváltsága, hogy toleránsak lehetnek másokkal. Gondoljunk csak bele, hogy micsoda tanúságtétele a toleranciának, hogyha egy többségi például azt állítja magáról, hogy őt egyáltalán nem zavarja, ha körülötte a helyi kisebbség nyelvét beszélnek az utcán vagy a munkahelyén. Ezzel szemben mennyire furcsán hangzana, ha egy kolozsvári magyar azzal kérkedne, hogy őt egyáltalán nem zavarja, ha körülötte az idegenek vagy a munkatársak románul beszélnek. A tolerancia diskurzusában – például Kolozsvár kontextusában – ugyanis a román toleráns a magyarral szemben, a magyar a romával és a roma az ázsiai vagy afrikai vendégmunkással. Az *otthonosság* problémája így nem a tolerancia gondolati rendszerében elhelyezendő, hiszen csak azokat kell tolerálni, akik kilógnak és elfogadásra, elismerésre szorulnak.⁴⁰

³⁹ A példa szemléletessége részben abban rejlik, hogy a meztelenségből származó archetipikus emberi szégyenérzetet veszi alapul, mely a reflektáltsággal szervesen összefüggő érzés.

⁴⁰ Az elismerés politikájának diskurzusa a minden emberben fellelhető emberi méltóságból eredő lehetőség tiszteletén túl az egyén konkrét döntéseit, valamint a döntései által létrehozott konkrét identitását kívánja a tisztelet tárgyává tenni. Az *otthonosság* diskurzusa lényegileg abban tér el az elismerés diskurzusától, hogy nem tart számot a konkrét célok vagy a jó életről alkotott valamely nézet kívülről érkező elismerésére, hanem az elismerés igényét megelőző közömbösség, magától értetődőség *a priori* állapotának lehetőségére törekszik. Az elismerés politikájáról bővebben lásd: Charles TAYLOR: *The Politics of Recognition*. In: Amy GUTMANN (Ed.): *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, Princeton University Press, 1994, 25–73; DEMETER, M. Attila: *Korunk politikai filozófiája*. Kolozsvár, Pro Philosophia Kiadó – Egyetemi Műhely Kiadó, 2018. 249–292.

2.2. A kisebbségi lét és az otthonosság csorbulásának kapcsolata

Amint azt már korábban kifejtettem, az *otthonosság*, mint a társadalmi magától értetődőség mértéke, a társadalomban uralkodó konszenzusok függvénye. Éppen ezért, az államnak nem lehet feladatul adni, hogy számon kérje a társadalom tagjain, hogy mit tekinthetnek azok magától értetődőnek és nem magától értetődőnek, hiszen akkor a lelkiismereti, gondolati szabadságukban kellene korlátozni őket, ami a totalitárius elnyomó államokat idézi. Habár a gondolati szabadságukban az embereket nem lehet korlátozni, az államnak mégis beazonosítható felelőssége van abban, hogy az állampolgárok miként vélekednek a különböző etnikai csoportok együttéléséről.⁴¹ A politikai diskurzuson túl az állam jogrendszere is hatással van a társadalomban dívó nézetekre. Egy demokratikus jogállamban a jogrendszer a társadalmi konszenzusok szabásmintájaként működik: azoknak eredménye és eredője egyidőben.⁴² Amennyiben a jog nem hajlandó bizonyos emberkategóriákat és azok igényeit magától értetődőként kezelni, akkor a társadalom is képtelen lesz magától értetődőként viszonyulni ezen személyek magatartásához, jelenlétéhez, igényeihez. Ez pedig óhatatlanul ezen személyek otthonosságérzetének a csorbulásához fog vezetni.⁴³

A magától értetődőség és a kisebbségi lét kapcsolatának kimutatása érdekében két – korábban már említett – fogalmat vezetek be az érvelésembe. Brubaker nyomán nevezzük *jelölteknek* azokat az embereket, akiknek valamely tulajdonságuk reflektálttá válik egy interakció során. *Jelöletleneknek* pedig mindazokat, akiknek sajátos tulajdonságai jellemzően nem válnak reflektálttá az adott interakció során.⁴⁴ A

⁴¹ Lásd a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által 1989. június 27-én elfogadott, a független országokban élő bennszülött és törzsi népekről szóló egyezmény (a 169. sz. egyezmény) 31. cikkét: „Oktatási intézkedéseket kell foganatosítani szerte a nemzeti közösségben, de különösen az érintett népekkel a legközvetlenebb kapcsolatban álló részei számára abból a célból, hogy megszüntessék az érintett népekkel szemben esetleg ápolt előítéleteket. Ennek érdekében törekedni kell arra, hogy a történelem tankönyvek és más oktatási anyagok tisztességes, pontos és informatív bemutatását adják az érintett népek társadalmának és kultúrájának.”

⁴² A jog és kultúra kölcsönhatásáról lásd: Franz REIMER: Law as Culture? Culturalist Perspectives in Legal Theory and Theory of Methods. *German Law Journal*, vol. 18., no. 2. (2017), 255–270.

⁴³ Az interkulturális oktatás egyik legfőbb célja, hogy a többség is rendelkezzen azon történelmi ismeretekkel, melyek okán érthetővé válik az őshonos kisebbségi és őslakos csoportok jelenléte az adott társadalomban.

⁴⁴ Bővebben lásd: Rogers BRUBAKER – FEISCHMIDT, Margit – Jon FOX – Liana GRANCEA: *Nacionalista*

reflektálatlanság állapotában az adott karakterisztika nem válik értelmezés, megértés, elfogadás vagy bármely más hasonló kognitív művelet tárgyává.

A *jelöltség* nem az egyén valamely objektív karakterisztikájából származik. Ellenkező esetben, valamely karakterisztikák, társadalmi kontextustól függetlenül reflektálttá válnának az interakciók során, viszont nehezen találunk ilyen karakterisztikát. A *jelöltség* nem az objektív valóságban rejlik, hanem a társadalmi konvenciókban és az objektív következmények megtapasztalásában.

Például a román többségű Kolozsváron, a Kolozsvári Magyar Diáknapok keretén belül figyelemre méltó egy román etnikumú diák részvétele a csapatjátékokban, ugyanis az egy olyan rendezvény, ahol magyarként *jelöletlen* az egyén. Oly annyira *jelölt* egy román a magyar diákok rendezvényén, hogy a résztvevő csapatok teljesítményüket féltve fel szokták vetni a kérdést a szervezőknek, hogy egyáltalán szabályszerű-e bevonni a csapatjátékokba egy ügyes román focistát.⁴⁵

Viselkedésünk *jelöltté* tesz akkor is, ha magyarként Nagyváradon magyarul próbálnánk ügyet intézni a polgármesteri hivatalban, ugyanis, bár a törvény szavatolja ezen jogunkat,⁴⁶ a gyakorlatban ezt a jogot⁴⁷ nem szokták garantálni, és ezért atipikus, figyelemre méltó és már-már provokatív, ha valaki magyarul akar hivatalos ügyet intézni, hogyha románul is tud.

Tehát abban a társadalomban, közösségben *jelöletlenek* a nyelvi, etnikai, nemzeti kisebbségek, amelyekben reflektálatlanság, avagy közömbösség övezi ezt a problémakört, és a társadalmi rend sem ír elő a *tényleges egyenlőségtől* eltérő

politika és hétköznapi etnicitás egy erdélyi városban. Budapest, L' Harmattan, 2011. 224–225.

⁴⁵ Meg kell jegyezzük, hogy a kérdés felvetése akár önmagában is kimeríti az etnikai vagy nyelvi alapú diszkrimináció tényállását.

⁴⁶ Lásd a 2019. évi 57. számú román közigazgatási kódex 94. cikkét, melynek értelmében mindazon közigazgatási egységekben, ahol egy adott nemzeti kisebbség számaránya meghaladja a 20%-ot, a helyi közhatalóságokkal való kapcsolatban írásban és szóban is használható az adott kisebbség anyanyelve. Nagyvárad magyar lakosságának számaránya a 2011-es népszámlálási adatok szerint 23% (megközelítőleg 46 000 fő).

⁴⁷ A kisebbségi anyanyelvhasználat jogának érvényesülése a romániai közigazgatásban számos kritika tárgyát képezte a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága részéről. Lásd: BETHLENDI, András – TORÓ, Tibor: A Peculiar Case of Monitoring. Minority Rights in Romania as Seen Through the Lens of the ACFC and the COMEX. *Hungarian Journal of Minority Studies*, vol. 2., (2018), 23–61.

következményeket,⁴⁸ ha valamely etnikum sajátos nyelvén vagy módján nyilvánulunk meg az adott kontextusban.⁴⁹ Vagyis akkor maradnánk *jelöletlenek* a konkrét nagyváradi példa esetében, ha a hivatalban dolgozó közalkalmazottak különösebb meglepődés nélkül, természetesen fogadnák és szakszerűen kezelnék azt, hogy a hivatalban magyarul szólalunk meg, magyarul iktatunk iratokat.

Beláthatjuk, hogy a társadalmi konszenzus szubjektív kritériuma, illetve a társadalom működéséből származó objektív következmények vezetnek a *jelöltség* kialakulásához. Objektív következménynek azt a következményt tekintem, melyet a *jelöletlenek*⁵⁰ nem tapasztalnak meg hasonló szituációban. Az objektív következmény mindig eltér az *tényleges egyenlőség* által előirányzott következménytől. Ilyen például, ha egy nyelvi kisebbség tagja nem használhatja anyanyelvét, miközben a többség számára ez adott, illetve, ha etnikai közösség tagjai nem öltözködhetnek hagyományaiknak megfelelően, miközben a többség átlagos ruházata megengedett. A jogi következményeken túl azon társadalmi következményeket is objektív következményeknek tekintjük, amelyeket az interakciók *jelöletlen* tagjaival szemben tapasztal meg a *jelölt* személy. Például ilyen, ha megszólják az utcán, vagy könnyebben kap munkát, vagy ha csak egyszerűen

⁴⁸ A *tényleges egyenlőség* alatt nem a törvény előtti egyenlőséget értem, hanem a Népszövetség ideje alatt tevékenykedő Állandó Nemzetközi Bíróság, illetve a későbbi Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó ENSZ Albizottság által is említett formális egyenlőséggel szembeállított valós egyenlőséget.

⁴⁹ Fontos megjegyezni viszont, hogy vannak olyan objektív különbözőségek – mint például a mozgássérültség, vagy egyéb fizikai vagy szellemi akadályozottságok – melyek körül, ha nem is alakul ki a helyesség/helytelenség társadalmi konvenciója, a különbözőség oly mértékben kihat az egyén mindennapjaira, társas életére, interakcióira, hogy azt vagy csak nagyon nagy áldozathozatal útján, vagy pedig egyáltalán nem lehet kompenzálni.

⁵⁰ Jellemzően a többség.

megjegyzésre méltó a *jelöltséget* okozó karakterisztika.⁵¹ Ilyen objektív következmény a *nyelvi főhajtás*,⁵² mely klasszikusan a *nyelvi jelöltség* osztályrésze.

A *nyelvi főhajtás* alatt azt az aktust értem, amikor egy interakció során, a beszélgetésben résztvevő egyének közül az egyik önként lemond arról, hogy az ő nyelvén folyjék a kommunikáció, és magától értetődő módon a másik nyelvét ismeri el az interakció domináns nyelveként, miközben nem evidens, hogy más közös nyelv ne állhatna a kommunikáció rendelkezésére. Láthatjuk, hogy a törvényes megkülönböztetés és az egyéni interakciókban megnyilvánuló megkülönböztetett bánásmód nem esik egybe szükségszerűen. Az egyenlőség alapú democráciákban a társadalmi rend és a társadalomban uralkodó értékrend hosszú távon szükségszerűen egymáshoz hasonul. Például, hogyha egy adott nyelvet a törvény száműz a hivatalos közegeből, akkor sokkal valószínűbb, hogy az elismert nyelvet beszélő többségiek egy része könnyen úgy érezheti, hogy jogában áll szóvá tenni, hogy valaki ne beszélje a törvény által sem támogatott nyelvet az utcán. A visszaszorított és visszaszorult nyelveket beszélők ezért gyakorta tapasztalhatják, hogy a többségi társadalom tagjai azért kéri őket számon, hogy miért beszélgetnek a buszon, az utcán, a hivatalban stb. magántermészetű dolgokról anyanyelvükön, a többségi nyelv helyett.⁵³ Ugyanakkor, a

⁵¹ Kiválóan szemlélteti a jelöltséget okozó karakterisztika körüli társadalmi dinamikákat annak a román labdarúgó bírónak az esete, aki köznyelvi megfogalmazással, „az a fekete”-ként (románul: „ăla negru”) hivatkozott román kollégájának a Paris Saint-Germain egyik kameruni származású játékosára. Az ügy részletes és több oldalról való bemutatását lásd: VASS, Csaba: Egy román játékvezető egy BL-meccsen elintézte, amit magyar jogvédők éveken keresztül nem tudtak. *Azonnali.hu*, 2020. december 12. https://azonnali.hu/cikk/20201212_egy-roman-jatekvezeto-egy-bl-meccsen-elintezte-amit-magyar-jogvedok-eveken-keresztul-nem-tudtak

⁵² Lásd: Philippe VAN PARIJS: *Linguistic Justice for Europe and the World*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 119.

⁵³ Szilágyi N. Sándor árnyalja a képet a román–magyar viszonyrendszert illetően, amellett érvelve, hogy a szűk és tág kontextusú kultúrák egymásmellettsége néha félreértésekhez vezet. A szűkebb kontextusú kultúrákban – mint amilyenek az erdélyi magyart is találja – a személyes szféra sokkal szűkebbre van szabva, miközben a tág kontextusú kultúrában – mint amilyenek a román kultúrát találja – tulajdonképpen nincsenek világos határai. Ez azt eredményezi, hogy a tág kontextusú kultúra tagjai időről időre „megsértik” a szűk kontextusú kultúra tagjainak intim szféráját. A szűk és tág kontextusú kultúrákról bővebben lásd: SZILÁGYI N., Sándor: Bukaresti mozaikkockák. In: KONTRA, Miklós (szerk.): *„Tudjuk a nyelvtant, mégsem tudunk semmit”*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan Kiadó, 2018. 222–237.

nyelvek elismertsége közötti ilyen mértékű különbség predestinálja a *nyelvi főhajtás* „szokásjogát”.⁵⁴

A jelölt és a jelöletlen közötti lényegi különbségben a kisebbség–többség viszony képeződik le. Ugyanis egy államban jellemzően a domináns közösség válik *jelöletlenné*, és a kisebbség válik *jelöltté*. A *jelöltség* sajátossága pedig pontosan az, hogy az egyén karakterisztikája nem értetődik magától és nem övezi azt közömbösség. A *jelöletlenség* komfortosságára törekszenek a *jelölt* egyének akkor, amikor a tágabb társadalmon belül párhuzamos, különálló társadalmi képződményeket, intézményeket és kontextusokat valósítanak meg a jelöltek számára. Ezen különálló társadalmi kontextusok lényege pontosan az, hogy *jelöletlenné* teszik a tágabb társadalomban amúgy *jelölt* személyeket. Ezeken a társadalmi struktúrákon belül a tágabb társadalomban *jelölő* szereppel bíró karakterisztikák reflektálatlanokká válnak, és az általában *jelöletlenek* pedig *jelöltekké*. Ilyen *jelöletlenítő* kontextus a kolozsvári magyar diákok számára a korábban már említett Kolozsvári Magyar Diáknapiak, viszont akár a román állam által működtetett csak magyar tannyelven oktató iskolák is.

2.3. Következtetések

Kutatásom második fejezetében az erdélyi magyar értelmiségi szellemi hagyomány részeként mutattam rá az otthon otthonosságának hiányára. Vizsgálódásom eredményeképpen az *otthonosságot* a *magától értetődőség*, *reflektálatlanság* és *jelöletlenség* fogalmain keresztül esszencializáltam és objektivizáltam, leválasztva azt a szó köznyelvi, pszichológiai tartalmi rétegeiről. Ekképpen az *otthonosság* társadalmi viszonyokat leíró társadalomtudományi fogalomként, szakkifejezésként válik használhatóvá a továbbiakban.

⁵⁴ A nyelvek egymáshoz való viszonyáról lásd: LANSTYÁK, István: A nyelvi ideológiák néhány általános kérdéséről. In: MISAD, Katalin – CSEHY, Zoltán (szerk.): *Nova Posoniensia*. Pozsony, Szenczi Molnár Albert Egyesület – Kalligram Kiadó, 2011. 13–57.

3. A nemzeti kisebbség jogi kategóriájának felállítása az emberi jogok globális rendszerében

Értekezésem harmadik fejezetében a nemzetközi kisebbségvédelemnek az ENSZ égisze alatt létrejött globális rendszerét tanulmányozom át. Jelen fejezet legfőbb célkitűzése, hogy ne pusztán a hatályos, pozitív szabályrendszer áttekintését nyújtsam, amelyet a széles szakirodalom számos alkalommal és helyen megtett már, hanem az elfogadott és a tudatosan el nem fogadott rendelkezések mögött álló összefüggéseket is feltárjam az elsődleges forrásokon (*travaux préparatoires*) és az elfogadott dokumentumokon keresztül. A fejezet ezen törekvés okán vegyíti a jogelméleti és jogtörténeti megközelítésmódot.

A II. világháború után a megszűnő Nemzetek Szövetsége bizonyos funkcióit az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) vette át, amely viszont nem vált annak jogutódjává, illetve a kezdeti jelek ellenére, vonakodva vállalta fel a kisebbségek jogainak problémakörét. Az első világháború után érvénybe lépett kisebbségvédelmi rendszer hatályáról az ENSZ-Főtitkár 1950-ben tanulmányt készített a Gazdasági és Szociális Tanács kérésére.⁵⁵ A tanulmány következtetései szerint a 17 különálló kisebbségvédelmi egyezmény⁵⁶ közül csak a Svédország és Finnország között 1921-

⁵⁵ Study on the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, UN Doc.,E/CN.4/367.

⁵⁶ A kisebbségvédelmi szerződéseket a nemzetközi béke fenntarthatósága alapfeltételének tekintették. A területi növekedést a főhatalmak a kisebbségi vállalások elfogadásától tették függővé. „Világos bizonyítéka ennek az, hogy a főhatalmak 1919. november 15-ikén ultimátumszerű jegyzéket intéztek a román kormányhoz, felszólítva, hogy 1919. december 5-ig közölje velük a kisebbségi szerződés elfogadását, mert amennyiben ez meg nem történik, nem támogatják Románia területi igényeit a békekonferencián.” – írja Balogh Artur erdélyi kisebbségjogász. BALOGH, Artur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Berlin, Ludwig Voggenreiter Verlag, 1928. 57.

Szalayné Sándor Erzsébet három kategóriába sorolja a Nemzetek Szövetsége közreműködésével létrejött kisebbségjogi jogforrásokat, összesen 17 szerződést és 5 deklarációt:

1. általános szerződések a kisebbségek védelme érdekében;
 - a. ún. kisebbségi szerződések (5 db. szerződés);
 - b. békeszerződések vonatkozó fejezetei (4 db. békeszerződés);
2. speciális szerződések a kisebbségek védelme érdekében (8 db. szerződés);
3. kisebbségi deklarációk (5 db. deklaráció).

Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003. 80–86.

ben létrejött Åland-szigetekre vonatkozó szerződés,⁵⁷ illetve a Törökország és Görögország közötti 1923-as lausanne-i békeszerződés maradt hatályban a II. világháborút követően.⁵⁸ A tanulmány kijelenti, hogy a II. világháború eltörölte az I. világháború után kialakult világrendet, amelynek szerves részét képezték a kisebbségvédelmi egyezmények, és ennek helyébe egy új filozófiától vezérelt rend épült.⁵⁹ Ez a filozófia az egyetemes és univerzális emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének a gondolatán alapul. Ennek következtében, ettől kezdve nemcsak bizonyos államok valamely kisebbségei, hanem az összes emberi lény nemzetközi jogi védelemben fog részesülni – szól a tanulmány következtetése.⁶⁰

Amennyiben pusztán az ENSZ által elfogadott egyezmények alapján próbálnánk megítélni a világszervezetben munkáló szakértői és politikai szándékokat a kisebbségek jogai tekintetében, akkor könnyen levonhatnánk azt a következtetést a szervezet első két évtizedes munkássága alapján, hogy a kisebbségek kérdése javarészt elkerülte az új világrend alakítóinak figyelmét, vagy pedig tudatosan elkerülték ezen közösségek jogigényeinek kérdését. Ezt erősíti a Francesco Capotorti ENSZ *rapporteur* által készített 1977-es Tanulmány az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, melynek legelső bekezdése szerint a II. világháború után legalább 20 éven keresztül azt gondolták és állították – akár írásban is –, hogy a kisebbségek nemzetközi védelme többé nem téma.⁶¹ Sőt, az emberi jogok

⁵⁷ Az Åland-szigetek svéd önkormányzat nemzetközi jogi alapját kétoldalú megállapodás rögzítette Svédország és Finnország között, amelyet a Nemzetek Szövetségének Tanácsa jóváhagyólag tudomásul vett 1921. június 27-én. A szerződés elfogadásának történetét és az önkormányzatiság mibenlétét lásd bővebben: KOVÁCS, Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996. 211–224.

⁵⁸ Study on the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, UN Doc., E/CN.4/367, 59–57, 65–66, 69.

⁵⁹ Kovács Péter ugyanakkor felhívja a figyelmünket arra, hogy bizonyos európai államok alkotmányjogi gyakorlata, illetve több szakértő véleménye is eltér a tanulmány következtetéseitől. Lásd: KOVÁCS, Péter: A rodopi mufti esete a nemzetközi joggal: Kisebbségi autonómiabarát ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságán: magányos fecske vagy új tendencia? – Széjgyezet a Szerif c. Görögország ítélet margójára. *Magyar Kisebbség*, 2000/1. 213–225.

⁶⁰ Study on the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, UN Doc., E/CN.4/367, 70.

⁶¹ Francesco CAPOTORTI: *Study on The Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN Doc., E/CN4/Sub.2/384/Rev.1. New York, United Nations, 1979. iii.

tiszteletben tartásának imperatívusza mintha implicit módon szükségtelenné tette volna a kisebbségi csoportok és azok tagjainak sajátos védelmét.⁶²

Az Egyesült Nemzetek 1945. június 26-án, San Franciscóban kelt *Alapokmánya* rögtön a legelső cikkében az emberi jogok és az alapvető szabadságok *mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül* történő támogatását és tiszteletben tartásának előmozdítását hirdette.⁶³ Az Alapokmány nem tesz említést kisebbségekről és azok jogairól, viszont a korábban beidézett igencsak inkluzív felsorolás további három alkalommal is szerepel az Alapokmányban,⁶⁴ ezáltal a faji, nyelvi vagy vallási kisebbségekre egyaránt kiterjesztve az egyenlő bánásmód célkitűzéseit.

3.1. Egyezmény a népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában

A népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. december 9-én kelt⁶⁵ nemzetközi egyezmény a legelső emberi jogi egyezmény, amelyet az ENSZ Közgyűlés elfogad.⁶⁶ Az egyezmény létrejöttét félreérthetetlenül a második világháború borzalmai tették indokolttá. Az egyezmény 2. cikke értelmében

„népirtás alatt a következő cselekmények bármelyikének, valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését érti:

a) a csoport tagjainak megölése;

⁶² Patrick THORBERRY: *International Law and The Ritghs of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 1991. 118–123.

⁶³ Lásd: 1. cikk: „Az Egyesült Nemzetek célja, hogy: [...] 3. gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen”.

⁶⁴ Lásd: 13. cikk, 1. bekezdés, b) pont; 55. cikk, c) pont és 76. cikk, c) pont.

⁶⁵ Az egyezmény 1951. december 9-én lépett hatályba.

⁶⁶ Említésre méltó az a mozzanat, hogy az Amerikai Egyesült Államokban komoly szakmai és politikai vitát váltott ki, hogy csatlakozzon-e egy jogi kötőerővel bíró nemzetközi egyezményhez. Ennek következtében egy alkotmánymódosítási kezdeményezés került megvitatásra, amely a föderális kormány nemzetközi egyezményekhez való csatlakozási jogát korlátozta volna. Végül egy szavazattal bukott el ez a módosító javaslat, és így az Egyesült Államok később jelentős szerepet tölthetett be a nemzetközi jog alakulásában. Lásd: Beth A. SIMMONS: *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 45–46.

- b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása;
- c) a csoportra megfontolva oly életfeltételek ráerőszakolása, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése;
- d) oly intézkedések tétele, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása;
- e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele.”

Az egyezmény, anélkül, hogy a kisebbségekről szót ejtene, a *nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport* felsorolás útján, személyi hatályát tekintve félreérthetetlenül kiterjed a kisebbségi csoportokra és azok tagjaira. Megfogalmazza a kisebbségek jogainak egyik alappillért, a létezésre való jogot. Ez nem is lehetne másként, tekintve, hogy az európai országokban kisebbséget képező európai zsidósággal szemben elkövetett holokauszt tapasztalata nyomán született meg.

3.2. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát egy nappal később, 1948. december 10-én fogadta el az ENSZ Közgyűlés. A nyilatkozat előkészítésekor megszületett javaslatok ellenére kisebbségvédelmi rendelkezések már nem kerülhettek be az elfogadásra került szövegbe, ugyanakkor a kisebbségeket is markánsan érintő diszkrimináció tilalma megjelenik a Nyilatkozatban.⁶⁷ Jelentőségteljesnek bizonyult viszont, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát elfogadó 217 A (III) határozattal egyidőben a 217 C (III) határozaton keresztül az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése explicit

⁶⁷ Lásd: 2. cikk: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. Ezenfelül nem lehet semmiféle megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott.”

7. cikk: „A törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”

23. cikk, 2. bekezdés: „Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül egyenlő bérhez van joga.”

módon tanúságot tett a kisebbségek sajátos helyzete mellett. A határozat ezen részét a „*Kisebbségek sorsa*” (*Fate of Minorities*) címmel látták el. A határozat szerint az ENSZ nem maradhat érdektelen a kisebbségek sorsával szemben; ugyanakkor nehéz uniformizált megoldást találni a kisebbségi kérdésre annak törekénységéből és komplexitásából fakadóan, annak országspecifikus sajátos vonatkozásai következtében; végül, tekintettel az Emberi Jogok Nyilatkozatának egyetemességére a Közgyűlés úgy határozott, hogy a Nyilatkozatban nem foglalkozik külön a kisebbségek kérdésével.⁶⁸ A határozat végén a Gazdasági és Szociális Tanácsot arra szólítja fel, hogy az kérje fel az ENSZ Emberi Jogok Bizottságát (Commission on Human Rights) és annak kiegészítő szervét, A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságot⁶⁹ egy átfogó tanulmány elkészítésére a kisebbségek problémájáról, hogy az ENSZ képes legyen megtenni a szükséges lépéseket a faji, nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek érdekében.

Ezen a ponton szükséges egy nagyobb kitérőt tennünk, hogy részletesebben megvizsgáljuk A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság feladatkörét és munkásságát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának kidolgozásában, illetve a Nyilatkozat előkészületeit. E kitérő célja az ENSZ égisze alatt kialakult nemzeti kisebbségvédelem fogalmainak és összefüggéseinek alaposabb megértése.

⁶⁸ Part C of General Assembly resolution 217 (III). International Bill of Human Rights: 217 C (III) Fate of Minorities. UN Doc., A/Res/3/217C: “The General Assembly, Considering that the United Nations cannot remain indifferent to the fate of minorities, Considering that it is difficult to adopt a uniform solution of this complex and delicate question, which has special aspects in each State in which it arises, Considering the universal character of the Declaration of Human Rights, Decides not to deal in a specific provision with the question of minorities in the text of this Declaration”. Online elérhető: <https://digitallibrary.un.org/record/666856?ln=en>

⁶⁹ Az Albizottságot 1995-től az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) váltotta fel. Ezzel egyidőben, az új Albizottságnak alárendelve jött létre a Kisebbségi Munkacsoport (Working Group on Minorities). 2006-ban mindkét szakértői testület megszűnt. Az Emberi Jogok Bizottságát (Commission on Human Rights) az Emberi Jogi Tanács (Human Rights Council) váltotta fel, amely a 2007.09.28-i 6/15. sz. határozatával életre hívta az ENSZ Kisebbségi Fórumát.

3.2.1. A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság

Az Albizottság létrejövetele az ENSZ Alapokmány 68. cikkének⁷⁰ következménye, amely a Gazdasági és Szociális Tanács számára lehetővé tette, hogy az emberi jogok előmozdítását célzó, valamint egyéb bizottságokat is létesítsen. Ennek jegyében jött létre az Emberi Jogok Bizottsága, illetve az eredetileg albizottságnak szánt, viszont végül a Tanács alá közvetlenül besorolt Nők Helyzetét Vizsgáló Bizottság.⁷¹ Az Emberi Jogok Bizottságának javaslatára további albizottságok létrehozatalára nyílt lehetőség. Az Amerikai Egyesült Államok javaslatára, a Bizottság 1946. április 29. – május 20. között tartott ülészakán egyetlen albizottságnak, az információ- és sajtószabadsággal foglalkozó albizottságnak⁷² a létrehozatalát javasolta. Amikor az ügy a Tanács elé került, Nikolaj I. Feonov – a Szovjetunió képviselője – kijelentette, hogy a diszkrimináció megelőzése és a kisebbségek védelme ugyanannyira fontos, mint az információszabadság ügye, ugyanis a kisebbségek helyzete sokszor még a legfejlettebb országokban sincs maradéktalanul rendezve. Ennek hatására a Tanács az 1946. május 25. – június 21. között tartott második ülészakán a Bizottságot felhatalmazta három albizottság létrehozatalára: egyet az információ- és sajtószabadság kérdésére, egyet a diszkrimináció megelőzésének témájában, illetve egyet a kisebbségek védelme ügyében.⁷³ Az 1946. június 21-i 2/9-es Tanács-határozat a különálló, kisebbségek kérdésére szakosodó albizottság elsődleges feladatának a kisebbségek védelmének alapjául szolgáló elvek meghatározását és a kisebbségek legégetőbb problémáinak kapcsán a Tanácsnak szóló javaslatok megtételét jelöli ki. Az Emberi Jogok Bizottságának hatásköreit ugyancsak a Gazdasági és Szociális Tanács

⁷⁰ Lásd: ENSZ Alapokmány, 68. cikk: „A Gazdasági és Szociális Tanács gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó, valamint az emberi jogok előmozdítását célzó, valamint egyéb bizottságokat is létesíthet, amelyekre feladatainak teljesítéséhez szüksége lehet.”

⁷¹ A Tanács 1946. február 16-i. 1/5-ös határozattal hozta létre az Emberi Jogok Bizottságát. Lásd: Resolution adopted by ECOSOC on the establishment of a Commission on Human Rights with a Sub-Commission on the Status of Women, E/RES/5(I), 16 February 1946. Továbbá lásd: John P. HUMPHREY: The United Nations Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities. *The American Journal of International Law*, vol. 62., no. 4. (1968), 869.

⁷² Angolul: Sub-Commission on Freedom of Information and of the Press.

⁷³ HUMPHREY op. cit. 870.

1946. június 21-i határozata sorolta fel. Ezek között explicit módon szerepelt, hogy a Bizottság munkája javaslatok, tanácsok, jelentések készítése a Tanács számára egyéb alapjogi kérdések mellett a kisebbségek védelme,⁷⁴ illetve a faji, nemi, nyelvi vagy vallási alapú diszkrimináció területein.⁷⁵

Annak ellenére, hogy a Tanács három albizottság létrehozatalára adott lehetőséget, az Emberi Jogok Bizottsága az 1947. január 27. és február 10. között folyó legelső ülészakán végül csak két albizottságot hozott létre, összevonva a diszkrimináció megelőzésének és a kisebbségek védelmének az ügyét A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságba.⁷⁶ Akár baljós előjelnek is tekinthetnénk ezt a lépést, amely előrevetíti, hogy az ENSZ mostohán bánik a kisebbségek jogainak kérdésével. Ugyanakkor, ha mélyebbre ásunk és alaposabban megvizsgáljuk az Albizottság által végzett munkát, illetve az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mögött álló munkacsoport jegyzőkönyveit, akkor azt látjuk, hogy a kisebbségi kérdés a színpalak mögött búvópataként mindvégig jelen volt, még akkor is, ha csak időről időre vált ez láthatóvá a külső tekintet számára.

Az emberi jogoknak dedikált ENSZ dokumentum megszövegezése újszerű feladatnak bizonyult mindenki számára. Az ebből a célból létrehozott csoport, az Emberi Jogok Bizottságának Szövegező Bizottsága legelső ülészakán⁷⁷ még arról sem rendelkezett konkrét elképzeléssel, hogy milyen formát öltjön az elkészülő dokumentum. Két fő elképzelés rajzolódott ki, mely szerint ez lehetne akár egy jogi kötőerővel kevésbé bíró manifesztum, akár egy jogilag számonkérhetőbb nyilatkozat. Voltak olyanok is, akik kezdetben egy egyezményben gondolkodtak.⁷⁸ A feladat újszerűségét, szellemi és politikai kihívását jól szemlélteti az a tény, hogy a bizottság tagjai⁷⁹ többnyire a keleti és nyugati filozófiai tanok alkalmazhatóságáról értekeztek. Kiindulópontként a

⁷⁴ “(c) the protection of minorities”

⁷⁵ *Yearbook on Human Rights for 1947*. New York, United Nations, 1949. 422–423.

⁷⁶ *Ibid.* 425.

⁷⁷ A Szövegező Bizottság (Drafting Committee) legelső ülészakát 1947. június 9–25. között tartotta.

⁷⁸ Lásd: Commission on Human Rights. Drafting Committee on an International Bill of Human Rights: Report of The Drafting Committee to The Commission on Human Rights, 1 July 1947, UN Doc., E/CN.4/21, 3.

⁷⁹ H. Santa Cruz (Chile), P. C. Chang (Kína), René Cassin (Franciaország), Charles Malik (Libanon), V. Koretsky (Szovjetunió), Geoffrey Wilson (Egyesült Királyság), Eleanor Roosevelt (Amerikai Egyesült Államok).

Titkárság által elkészített Emberi Jogok Nemzetközi Törvényének egy előzetes tervezete⁸⁰ szolgált, melynek minden cikkére reagáltak a tagállamok, illetve ezek a cikkek összevetésre kerültek más nemzetközi egyezményekkel és a tagállamok odavágó alkotmánycikkeivel.⁸¹ Vizsgálódásunk tekintetében különös relevanciával bír, hogy az előzetes tervezet 48 cikkel rendelkezett, amelyből a 46. cikk kifejezetten az etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek jogait kívánta szavatolni:

„Azon országokban, ahol a többségtől eltérő fajú, nyelvű vagy vallású személyek jelentős számban élnek, ezen etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van létrehozni és fenntartani saját iskoláikat és kulturális, illetve vallási intézményeiket, méltányos arányban részesülve az ezen célokra fordított közpénzekből, és használni saját nyelvüket az igazságszolgáltatásban és az állam más hatóságai és szervei előtt, a sajtóban, illetve nyilvános gyülekezéseken.”⁸²

Hadd hívjam fel az olvasó figyelmét arra, hogy bár visszafogott kikényszeríthetőségű vállalásokat rótt volna ez a cikk az államokra, tekintve, hogy a „*shall have*” lágy megfogalmazást választották a szövegezők, mégis a 21. század harmadik évtizedének nemzetközi kisebbségi jogi standardjait jócskán meghaladó ideál lett papírra vetve mind a hivatali és igazságszolgáltatási anyanyelvhasználat, mind a közpénzekből arányosan részesülő kisebbségi intézmények tekintetében. Továbbá említést érdemel az is, hogy gyakorlatilag egy implicit meghatározást nyújt az etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek vonatkozásában, melynek értelmében a többségtől való faji, nyelvi vagy vallási eltérés az ismérve ezen kisebbségeknek.

Az Emberi Jogok Bizottságának Szövegező Bizottsága első ülészakán a bizottság francia tagját, Cassin professzor urat bízta meg azzal a feladattal, hogy az ülések során lefolyt megbeszélések nyomán elkészítse a Nyilatkozattervezet (Draft Declaration)

⁸⁰ A jegyzőkönyvekben angolul: Preliminary Draft of an International Bill of Human Rights.

⁸¹ Lásd: Commission on Human Rights. Drafting Committee: *International Bill of Rights*, 11 June 1947., UN Doc., E/CN.4/AC.1/3/Add.1

⁸² A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “In States inhabited by a substantial number of persons of a race, language or religion other than those of the majority of the population, persons belonging to such ethnic, linguistic or religious minorities shall have the right to establish and maintain, out of an equitable proportion of any public funds available for the purpose, their schools and cultural and religious institutions, and to use their own language before the courts and other authorities and organs of the State and in the press and in public assembly.” E/CN.4/AC.1/3/Add.1

felülvizsgált verzióját, amelyben feltüntetésre kerülnek az egymástól eltérő álláspontok is.⁸³ Az ennek eredményéül létrejött Nyilatkozattervezet immár csak 36 cikkel rendelkezett, amelynek utolsó cikke foglalkozott a kisebbségek jogaival. Ez nagyrészt megismételte a kezdeti verziót, viszont kiegészült egy, a közrendet védő és a kisebbségi igényeket mérséklő, illetve az állam vállalásait csökkentő résszel:

„Azon országokban, ahol a többségtől eltérő fajú, nyelvű vagy vallású személyek jelentős számban élnek, ezen etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk kellene hogy legyen, a közrenddel összeegyeztethető mértékig, létrehozni és fenntartani saját iskoláikat és kulturális, illetve vallási intézményeiket, ~~méltányos arányban részesülve az ezen célokra fordított közpénzekből~~, és használni saját nyelvüket a sajtóban, nyilvános gyülekezéseken, az igazságszolgáltatásban és az állam más hatóságai előtt.”⁸⁴

Láthatóan, a szöveg ezen verziójában már a kisebbségek anyanyelvhasználatáról, illetve intézményeik működtetéséről a közrendre potenciálisan veszélyt jelentő tényezőként ír. Továbbá az állam aktív kötelezettségét is kiiktatta az új szövegjavaslat azáltal, hogy a kisebbségi intézmények alapításának és működtetésének támogatásánál nem kell figyelembe venni a méltányossági arányt. E cikk kapcsán úgy fogalmaz a tervezet, hogy figyelembe véve ennek a cikknek a kiemelt jelentőségét sok állam számára, a Szövegező Bizottság úgy érezte, képtelen egy cikktervezetet készíteni az Emberi Jogok Bizottságának A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság alapos előzetes vizsgálódása hiányában. A 6., 15., 16. és 28. cikktervezetek kapcsán hasonló fenntartásokat fogalmaztak meg, az Emberi

⁸³ Commission on Human Rights. Drafting Committee on an International Bill of Human Rights: Report of The Drafting Committee to The Commission on Human Rights, 1 July 1947., UN Doc., E/CN.4/21, par. 14.

⁸⁴ A fordítás a szerzőtől származik, akárcsak a kiemelések és az áthúzott szövegrész beillesztése. Ez utóbbi az olvasó figyelmének az előzetes tervezethez képest hozott lényegi változtatásokra való ráirányítását szolgálja. Az eredeti angol szöveg így hangzik: “In States inhabited by a substantial number of persons of a race, language or religion other than those of the majority of the population, persons belonging to such ethnic, linguistic or religious minorities shall have the right as far as compatible with public order to establish and maintain, ~~out of an equitable proportion of any public funds available for the purpose~~, their schools and cultural or religious institutions, and to use their own language in the press, in public assembly and before the courts and other authorities of the State.” – Ibid. 81.

Jogok Bizottságának és annak albizottságának szakértői véleményét kérve. A 36. cikk kapcsán az Albizottság a következő szövegjavaslattal állt elő:

„Azon országokban, ahol a lakosság többi részétől világosan elkülönülő etnikai, nyelvi vagy vallási csoportok élnek, amelyek megkülönböztetett bánásmódot kívánnak, ezen csoportokhoz tartozó személyeknek joguk kellene hogy legyen, a közrenddel és a közbiztonsággal összeegyeztethető mértékig, fenntartani saját iskoláikat és kulturális illetve vallási intézményeiket, és használni saját nyelvük használatára úgy szóban, mint írásban, a sajtóban, nyilvános gyülekezéseken, az igazságszolgáltatásban és az állam más hatóságai előtt, ha így kívánják.”⁸⁵

A szövegjavaslat változása a kisebbségek szempontjából annyiban tekintendő pozitívnak, hogy a megkülönböztetett bánásmódot a kisebbségi közösség döntésétől teszi függővé. Így, az Egyesült Államokbeli színesbőrű lakosság saját akaratán kívüli megkülönböztetett bánásmódjának a lehetőségét sikeresen küszöböli ki. Egyéb szempontokból viszont látványos visszalépéseket észlelhetünk. A kisebbségi anyanyelvhasználat, illetve a kisebbségi oktatási, kulturális és vallási intézmények létét, azon túl, hogy a korábbihoz hasonlóan a közrenddel feltételesen összeegyeztethetőnek tekinti, egyenesen a közbiztonságra potenciálisan veszélyesként kezeli. Továbbá, már nem szavatolja a kisebbségek oktatási, kulturális és vallási intézményeinek alapítását, pusztán a meglévők fenntartását teszi lehetővé, viszont ehhez sem biztosít méltányos arányú részesedést az ilyen célokra használt közpénzekből. Azt is mondhatnánk, hogy a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottságtól talán váratlan, hogy éppen a kisebbségek jogait szolgáló emberi jogi cikk tovább sorvasztását tapasztaljuk. Amint azt maga John P. Humphrey kanadai professzor, az ENSZ Titkárság Emberi Jogi Osztályának igazgatója és a Szövegező

⁸⁵ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg így hangzik: “In States inhabited by well defined ethnic, linguistic or religious groups which are clearly distinguished from the resto of the population and which want to be accorded differential treatment, persons belonging to such groups shall have the rights as far as compatible with public order and security to establish and maintain their schools and cultural or religious institutions, and to use their own language and script in the press, in public assembly and before the courts and other authorities of the State, if they so choose.” Lásd: Sub-Commission on The Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities: Report Submitted to The Commission on Human Rights, 6 December 1947., UN Doc., E/CN.4/52, 9.

Bizottság munkájában aktívan résztvevő szakember 20 év távlatából megjegyzi,⁸⁶ akár az Albizottság politikai ravaszságának is betudható lehet ez az óvatosság, tekintve, hogy az ENSZ Közgyűlés 1948-ban elutasította a kisebbségek jogait taglaló cikk felvételét az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába.⁸⁷ A Közgyűlés elutasítása nem volt egyöntetű, ugyanis a Szovjetunió, Jugoszlávia és Dánia külön-külön javaslatokat is tettek a kisebbségi jogok beépítésére a Nyilatkozatba. A Szovjetunió javaslata szerint a következő cikkel kellett volna kiegészülnön az emberi jogok lajstroma:

„Minden személynek, függetlenül attól, hogy a lakosság faji, nemzeti vagy vallási többségéhez tartoznak-e, joguk van saját etnikai vagy nemzeti kultúrájukhoz, saját iskoláik létrehozatalához és anyanyelvi oktatáshoz, illetve ahhoz, hogy nyelvüket a sajtóban, nyilvános gyülekezéseken, bíróságokon és más hivatalos létesítményekben használják.”⁸⁸

Ebben a javaslatban a kisebbségekre passzív megfogalmazás formájában utalnak, *a lakosság faji, nemzeti vagy vallási többségétől* való eltérésként.

Jugoszlávia egyenesen három cikk beépítését javasolta a kisebbségek jogai vonatkozásában:

A: „Minden személyt megillet saját nemzetiségének az elismerése és védelme, és azon nemzet szabad fejlesztése, amelyhez tartozik.”

„Azon nemzeti közösségek, amelyek egy államközösségben vannak más nemzetekkel, egyenlőek nemzeti, politikai és szociális jogaikban.”⁸⁹

⁸⁶ HUMPHREY op. cit. 873.

⁸⁷ Lásd: United Nations: *Yearbook of the United Nations 1948-49*. New York, United Nations, 1949. 544.

⁸⁸ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: „All persons, irrespective of whether they belong to the racial, national or religious majority of the population, have the right to their own ethnic or national culture, to establish their own schools and receive teaching in their native tongue, and to use that tongue in the press, at public meetings, in the Courts and in other official premises.” – Lásd: Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800), 27 November 1948., UN Doc., A/C.3/307/Rev.2/Corr.2.

⁸⁹ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “Any person has the right to the recognition and protection of his nationality and to the free development of the nation to which he belongs.”

“National communities which are in a state community with other nations are equal in national, political and social rights” – Lásd: Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800), 6 November 1948., UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.1

B: „Bármely nemzeti kisebbség, mint etnikai közösség rendelkezik azzal a joggal, hogy fejlessze saját etnikai kultúráját és használja saját nyelvét. Ezen jogai vonatkozásában megilleti az állam védelme.”⁹⁰

C: „Ezen nyilatkozatban kihirdetett jogok azon személyekre is érvényesek, akik gyámsági és nem öngazgatásban lévő területek lakosságának a tagjai”.⁹¹

A jugoszláv javaslat kisebbségi jogi szempontból legérdekesebb eleme talán a B. cikkben megfogalmazott kollektív jogi megközelítés, amely a nemzeti kisebbségeknek mint közösségeknek adott volna emberi jogi értelemben vett jogalanyiságot. Bizonyára ez a javaslat esik a legtávolabb a végül elfogadásra került emberi jogok rendszerétől és a következő 50 évben kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerektől.

Dánia javaslata közel állt a szovjet javaslatához, illetve a nyilatkozattervezet kisebbségi jogi cikkének tartalmához: „A faji, nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van megalapítani saját iskoláikat és a saját maguk által választott nyelven folyó oktatásban részesülni.”⁹²

Az említett javaslatok harsány ellenállást váltottak ki a latin-amerikai országokból, illetve Franciaországból, amelyek azt állították, hogy nem lehet a kisebbségek igencsak komplikált problémájára minden állam számára univerzálisan elfogadható előírásokat létrehozni, ugyanis az bizonyos esetekben a nemzet egységének a megbontásához vezetne. Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok képviselői amellet érveltek, hogy lehetetlen egy cikkben olyan kompromisszumos megoldást találni, amely

⁹⁰ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg így hangzik: “Any national minority, as an ethical community, has the right to the full development of its ethnical culture and to the free use of its language. It is entitled to have these rights protected by the State”. – Lásd: Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800), 6 November 1948., UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.1.

⁹¹ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “The rights proclaimed in this Declaration also apply to any person belonging to the population of Trust and Non-Self-Governing Territories”. – Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800). Addendum to document A/C.3/307/Rev.1, 6 November 1948., UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.1.

⁹² A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “All persons belonging to a racial, national, religious or linguistic minority have the right to establish their own schools and receive teaching in the language of their own choice.” – Lásd: Draft International Declaration of Human Rights, 19 November 1948., UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.2, A/C.3/307/Rev.1 Add.2.

kielégítő a bevándorlókat asszimilálni kívánó Újvilág és a nemzeti kisebbségekkel már rendelkező Óvilág számára.⁹³

Mindezek fényében könnyen beláthatjuk, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának születésekor kiemelt jelentőségű kérdés volt a faji, nemzeti, nyelvi és vallási kisebbségek ügye. Ugyanakkor a kérdés körül nem alakult ki a szükséges konszenzus az új világrend megalkotóinak körében ahhoz, hogy a kisebbségek védelme – a velük szembeni diszkrimináció tilalmán túl – az emberi jogok rendszerében kapjon helyet. A konszenzus hiánya viszont láthatóan nem annak volt betudható, hogy a tagállamok ne ismerték volna fel a kisebbségi jogok saját országukon belüli potenciális kedvezményezettjeit. A megfogalmazott cikkjavaslatok és az ezekkel szembeni ellenvetések fényében bátran állíthatjuk, hogy nem terminológiai természetű akadály volt a kisebbségi jogok becikkelyezésének.

Amint az már korábban említésre került, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1948. december 10-én történt elfogadásával egyidőben a Közgyűlés a „*Fate of Minorities*” című határozatában⁹⁴ a Gazdasági és Szociális Tanácsot felszólította, hogy kérje fel az ENSZ Emberi Jogok Bizottságát és annak kiegészítő szervét, A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságot egy átfogó tanulmány elkészítésére a kisebbségek problémájáról, annak érdekében, hogy az ENSZ képes legyen megtenni a szükséges lépéseket a faji, nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek érdekében.⁹⁵ Az Albizottság két külön tanulmányt készített, az

⁹³ Lásd: United Nations (1949) op. cit. 543–544.

⁹⁴ Part C of General Assembly resolution 217 (III). International Bill of Human Rights: 217 C (III) Fate of Minorities, UN Doc., A/Res/3/217C.

⁹⁵ “Refers to the Economic and Social Council the texts submitted by the delegations of the Union of Soviet Socialist Republics, Yugoslavia and Denmark on this subject contained in document A/C.3/307/Rev.2, and requests the Council to ask the Commission on Human Rights and the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to make a thorough study of the problem of minorities, in order that the United Nations may be able to take effective measures for the protection of racial, national, religious or linguistic minorities.”

egyiket „*A kisebbségek meghatározása és osztályozása*”⁹⁶ címmel, a másikat „*A diszkrimináció fő típusai és okai*”⁹⁷ címmel.

A kisebbségek meghatározása és osztályozása tárgyában készült tanulmány tartalomjegyzéke egy átfogó, körültekintő vizsgálódásra utal. A tanulmány foglalkozott a közösség–társadalom, a nemzet–közösség, az állam–társadalom, a nemzet–állam viszonyrendszerekkel, a nemzeti állam⁹⁸ fogalmával, a „kisebbség” fogalom jelentésével, a kisebbségek törekvéseivel, azok szociológiai, politikai és alkotmányjogi vetületeivel, az egyéni és kollektív jogok problémájával, illetve nyolc kritérium szerint kategorizálta a kisebbségeket. Vizsgálódásunk szempontjából releváns, hogy a tanulmány szerzői a *kisebbség* fogalom kapcsán megállapítják, hogy a modern időkben főként olyan nagyrészt különálló csoportot jelölt, amely olyan országban él, ahol más csoportok dominálnak. Továbbá a szerzők különbséget tettek a) azon kisebbségek között, amelyek tagjai a domináns csoporttal való egyenlőségre vágyanak a diszkrimináció általános tilalmának értelmében, b) illetve azon közösségek között, amelyek a domináns csoporttal való egyenlőségre a diszkrimináció tilalmán túl törekednek, igényt tartva a csoport sajátosságaiból fakadó sajátos jogok védelmére is, hogy a formális egyenlőség helyett valóban egyenlőek legyenek.⁹⁹ A tanulmány ez utóbbi kisebbségek problémakörének ismertetését tűzte ki célul maga elé, tekintve, hogy az előbbi kategória igényeit kielégítik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt diszkriminációellenes rendelkezések. Egy kisebbségi csoport sajátos karakterisztikáját a közös származásnak, a nyelvnek, a kultúrának, a vallásnak vagy ezek kombinációjából fakadó sajátos identitásnak tudja be a tanulmány.

A tanulmány végső következtetése szerint alapvető, általános elvként kijelenthető, hogy definíciótól és besorolástól függetlenül a kisebbségek tagjait megilleti a diszkrimináció tilalma, különösképpen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában

⁹⁶ United Nations – Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Definition and Classification of Minorities, 27 December 1949., UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85.

⁹⁷ United Nations – Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: The Main Types and Causes of Discrimination, New York, 7 June 1949., UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1.

⁹⁸ “The ‘National’ State.”

⁹⁹ UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85. op. cit. 3–4.

szereplő jogok és szabadságok vonatkozásában. A diszkrimináció általános tilalmán túl *speciális jogokra (special rights)* és *pozitív szolgáltatásokra (positive services)* tartanak számot a (vizsgált) kisebbségek annak érdekében, hogy elérjék a *valós egyenlőség állapotát, megőrizve (a domináns csoporttól eltérő) sajátos jegyeiket, illetve fejlesztve saját kultúrájukat.* Ezen speciális jogok és pozitív szolgáltatások igényének megítéléséhez eseti jelleggel meg kell vizsgálni a múlt és jelen körülményeit az emberi jogokra való tekintettel, ugyanakkor ez nem zárja ki a kisebbségek általános védelme kidolgozásának lehetőségét – mondja a tanulmány.¹⁰⁰ Hasonlóképpen, az amúgy korábban elkészült, a diszkrimináció fő típusait és okait vizsgáló tanulmány is megállapította a kisebbségi jogok és a diszkrimináció tilalmának ezen összefüggéseit.¹⁰¹

A kisebbségek meghatározása és osztályozása tárgyában készült tanulmány mindvégig óvatos maradt a kisebbség fogalom meghatározása vonatkozásában. Ennek jelentéséről megállapította, hogy a pusztán nyelvtani értelmezés a gyakorlatban alkalmazhatatlan a kisebbségek védelme céljából, ugyanis bármely kritérium mentén fel lehet állítani kisebbségi kategóriákat. Továbbá kijelentette, hogy a tanulmány írásának pillanatában a kisebbség szó sokkal restriktívebb jelentéstartalommal bír, főként egy nemzeti vagy ahhoz hasonló közösségre utal, amely különbözik az állam domináns lakosságától. Ezen kisebbségek kialakulásának forrásaként három jellemző esetet határoz meg:

- a) korábban önálló nemzetet alkottak, saját országgal vagy többé-kevésbé önálló törzsi szervezettel rendelkeztek;
- b) korábban egy olyan nemzet részei voltak, amely saját országgal rendelkezett, viszont később elszakadtak ettől és egy új államhoz lettek csatolva;
- c) korábban vagy továbbra is egy regionális vagy szétszórt csoport, amely annak ellenére, hogy valamelyest szolidaritást érez a többségi társadalommal, mégsem érte el a domináns csoportba való asszimilálódás minimális szintjét sem.¹⁰²

A tanulmány a meghatározás kihívásait hangsúlyozva megállapítja, hogy:

- a) Legalábbis a politikatudomány területén biztonságosan kijelenthető, hogy a kisebbség fogalmat leggyakrabban etnikai, nyelvi, kulturális, vallási stb. jegyekkel rendelkező, de majdnem minden esetben nemzeti típusú közösségekre használják.

¹⁰⁰ Ibid. 27.

¹⁰¹ UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1. op. cit. 2–3.

¹⁰² UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85. op. cit. par. 38.

b) Ezeknek a kisebbségeknek a tagjai egy nemzeti csoportot vagy alcsoportot képeznek, amely különbözik a domináns csoporttól.

c) Ez a különbözőség ugyanakkor nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a kisebbségi csoport és a domináns csoport együttesen ne alkothatna egy nagyobb nemzeti csoportot.¹⁰³

Összegzésképpen a tanulmány szerzői azt a következtetést vonják le, hogy a diszkrimináción túlmutató védelemre – pozitív szolgáltatások és speciális jogok útján – az állampolgárok azon csoportja jogosult, akiket a közös származás, nyelv, kultúra, vallási hit stb. összetart, és ezen jegyek vonatkozásában különböznek a lakosság többi részétől, és akik szeretnék megőrizni és továbbfejleszteni sajátos tulajdonságaikat.¹⁰⁴

A kisebbségek meghatározása az emberi jogok rendszerének már-már neurotikus problémájává vált az 50-es évekre. Amikor a 217 C (III) közgyűlési határozatában az ENSZ elköteleződött a kisebbségi kérdés megoldása mellett, a kisebbségek meghatározásának hiánya nem várt bonyodalmakat okozott számára, és végül oda vezetett, hogy a kisebbségek problémáira szakosodott albizottság mondhatni teljesen felhagyott ennek a kérdésnek a további vizsgálatával. Miközben első pillanattól megfogalmazódott az ENSZ-ben, hogy foglalkozni kell a kisebbségek problémájával, a kisebbségek kérdésének jogi feloldása megfelelő meghatározás hiányában nem tudott maradéktalanul bekövetkezni. Az ENSZ jegyzőkönyveket tanulmányozva a kisebbségek emberi jogi védelmének alaposabb megértése reményében, derülten ismertem magamra Kovács Péter soraiban: „Ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamely kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani.”¹⁰⁵

A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság három egymást követő ülészakon felkérte az Emberi Jogok Bizottságát a *kisebbségek* meghatározásának elfogadására. Az Albizottság 1950. január 9–27. között tartott 3.

¹⁰³ UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85, par. 39.

¹⁰⁴ UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85, par. 58: “It would seem that minorities entitled, to special positive services and, special rights are restricted to groups of citizens held together by ties of common descent, language, culture, of religious faith, etc., who feel that they differ in these respects from the rest of the population, and who desire to preserve their special characteristics and to develop them further.”

¹⁰⁵ KOVÁCS op. cit. 36.

ülésszakán,¹⁰⁶ az 1951. október 1–16. között tartott 4. ülésszakán,¹⁰⁷ illetve az 1952. szeptember 22. – október 20. között tartott 5. ülésszakán¹⁰⁸ egyaránt előterjesztette állásfoglalás-tervezetét a kisebbségek meghatározása vonatkozásában. Ezekben számos szempontot megfogalmaztak ahhoz, hogy a meghatározás alkalmas legyen a kisebbségek védelmét szolgálni az ENSZ égisze alatt. Állásfoglalásuk szerint a meghatározásnak figyelemmel kell lennie arra, hogy:

- Vannak olyan különálló jegyekkel bíró csoportok, amelyek nem kívánnak a társadalom többi részétől eltérő bánásmódban részesülni. Ezek esetében nem kívánatos a megkülönböztetett bánásmód elrendelése.
- Nem kívánatos beleavatkozni azokba a spontán módon, gyorsan zajló faji, szociális, kulturális és nyelvi folyamatokba, amelyeket az új környezet vagy a modern kommunikációs eszközök váltanak ki.
- Kockázatos olyan intézkedéseket hozni, amelyek egy kisebbség tagjai elégedettségének és nyugalmanak felzaklatására alkalmasak, olyan felek számára, akik az állam iránti hűtlenség kialakításában érdekeltek.
- Nem kívánatos védelmet biztosítani olyan gyakorlatoknak, amelyek összeegyeztethetetlenek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában kihirdetett jogokkal.
- A nagyon kis méretű csoportok esetében a kisebbségi státusz elismerése a sajátos bánásmód biztosítása érdekében aránytalan terheket róhat az állam erőforrásaira.

¹⁰⁶ United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 3rd session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 9 to 27 January 1950., UN Doc., E/CN.4/Sub.2/119, par. 32.

¹⁰⁷ United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 4th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 1 to 16 October 1951. Annex I, draft resolution II. Definition of minorities for the purpose of protection by the United Nations. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/140, 43.

¹⁰⁸ United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 5th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 22 September to 10 October 1952., UN Doc., E/CN.4/Sub.2/149, par. 26.

Ezen szempontokat figyelembe véve az Albizottság a kisebbségek következő meghatározását ajánlotta az Emberi Jogok Bizottságának elfogadásra:

- a) A kisebbség fogalom csak azon nem domináns csoportokat foglalja magában, amelyek a lakosság többi részétől elkülönülő stabil etnikai, vallási vagy nyelvi hagyományait, jegyeiket igyekeznek megőrizni.
- b) Az ilyen kisebbségek akkora számú egyént kell magukba foglaljanak, hogy az önmagában lehetővé tegye ezen jegyek fejlődését.
- c) Az ilyen kisebbségek tagjainak lojálisaknak kell lenniük ahhoz az államhoz, amelynek polgárai.

Az Emberi Jogok Bizottsága mindhárom esetben átdolgozást kért az Albizottságtól. 6. ülészakán az Albizottság úgy határozott, hogy tekintve, hogy minden korábbi esetben a kisebbségi kérdés további tanulmányozására hivatkozva utalta vissza a Bizottság a javasolt meghatározást, szükséges egy átfogó kutatás készítése, amely világviszonylatban felméri a kisebbségek helyzetét.¹⁰⁹ Miután ez a kutatás sem készült el az Emberi Jogok Bizottsága okán, a 7. ülészakáról készült jelentésben már-már a tehetetlenség frusztrációja érzékelhető. Az Albizottság úgy határozott, hogy felfüggeszti a kisebbségek védelmének kérdésével – beleértve a kisebbség fogalom meghatározásával – való foglalatosságát, és figyelmét a továbbiakban a diszkrimináció tilalmára fogja fordítani.¹¹⁰

¹⁰⁹ United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 6th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 4 to 29 January 1954, Resolution F, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/157, 71–75.

¹¹⁰ “Decides, therefore, to concentrate its attention on the various aspects of the problem of discrimination and defer work on a further study of the whole problem of the special protection of minorities including the definition of the term "minority" pending the issue by the Commission on Human Rights of a specific directive on the subject.” – United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 7th session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 4 to 28 January 1955. Resolution F, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/170, 67–68.

3.2.2. Az *otthonosság* szempontrendszerének lehetősége az Albizottság munkájában

Az Albizottság munkájáról készült jegyzőkönyvekben nem találjuk nyomát annak, hogy a nemzeti kisebbségek vagy mások *otthonosságáról* értekeztek volna. Így, különösebb kockázat nélkül kijelenthetjük, hogy az *otthonosság* biztosítása a nemzeti kisebbségek számára nem jelent meg törekvésként a szakértők vagy a szövegezési javaslatokat tevő ENSZ tagállamok részéről. Ez mégsem zárja ki annak a lehetőségét, hogy ugyan nem az *otthonosság* célzatával, de az *otthonosság* szempontrendszerének megfelelő jogalkotási javaslatokra került volna sor. Ahhoz, hogy megválaszoljuk ezt a kérdést, első lépésként az *otthonosság* szempontrendszerét szükséges definiálnunk. Az *otthonosság* szempontrendszerét az első és második fejezetben kifejtett *otthonosság* objektív kategóriája alapján kell beazonosítani. Szempontrendszerként az *otthonosság* egy olyan szervezőelvet jelöl, amely a nemzeti kisebbségek közösségi törekvéseit, kultúrájuk szabad gyakorlását és fejlesztését a többségi lakosság törekvéseihez és kulturális önkifejezéséhez hasonló magától értetődőséggel törekszik kielégíteni. A második fejezetben használt *jelölt* és *jelöletlen* fogalompár segítségével úgy fogalmazhatnánk meg, hogy az *otthonosság* szempontrendszere akkor jut érvényre, ha a jogszabály nem teszi *jelöltté* a nemzeti kisebbségeket.

Figyelemre méltó ebben a tekintetben a Szovjetuniónak az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szövegezésekor megfogalmazott, korábban már idézett javaslata. Itt ugyanis nem a nemzeti kisebbségek számára, hanem „minden személynek, függetlenül attól, hogy a lakosság faji, nemzeti vagy vallási többségéhez tartoznak-e” kívánta szavatolni a kultúrához, saját iskolákhoz, anyanyelvi oktatáshoz és széles körű nyilvános és hivatalos anyanyelvhasználathoz való jogokat. Amint azt ma már pontosan tudjuk, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában a kisebbségek jogainak elismerése csak az univerzális emberi jogok formájában és azok mértékéig következett be, egy specifikusan kisebbségi jogi cikk elfogadása nélkül. Ennek fényében, a Szovjetunió szövegjavaslata különösen jól végig gondoltnak tekinthető, ugyanis nem utalt a meghatározást nélkülöző nemzeti kisebbségekre, illetve logikájában is illeszkedett a később elfogadásra került egyezmény univerzalitásához. A Szovjetunió szándékait bizonyára nem az *otthonosság* általam kifejtett szempontrendszere vezérelte, mégis kijelenthetjük, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának szövegezésekor a nemzeti kisebbségek jogait egyetemes jogként, nem kisebbségi jogi

formában is elismerhetőnek találta, legalábbis a nemzetközi jog szintjén. Ennek fényében kijelenthetjük, hogy a Szovjetunió javaslata a nemzeti kisebbségek jogainak becikkelyezésére az *otthonosság* szempontrendszer hiányában, viszont azzal összhangban került megfogalmazásra.

3.3. Egyezmények a nemzeti kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmának tárgyában

Számos ENSZ egyezmény rendelkezik a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmáról, mégis kiemelendő ezek közül három, amelyek teljességükben a diszkrimináció tilalmának kérdéséről értekeznek. Az 1960-ban elfogadott egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről, az 1965-ben elfogadott egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, illetve az 1973-ban elfogadott nemzetközi egyezmény az apartheid bűncselekményének leküzdéséről és megbüntetéséről egyaránt releváns a nemzeti kisebbségek helyzete és jogai vonatkozásában. A következőkben megvizsgálom, hogy e három egyezmény miként szolgálja a nemzeti kisebbségek védelmét, illetve, hogy ezek mennyire vannak összhangban az *otthonosság* korábbiakban meghatározott szempontrendszerével.

3.3.1. Egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről

Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) közgyűlése 1960. november 14. és december 15. között Párizsban tartott 11. ülészakán, december 14-én egyezményt fogadott el az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelem tárgyában. Rögtön a legelején meg kell jegyezzük, hogy miközben a magyar hivatalos fordításban *megkülönböztetés* szerepel az egyezmény címében, preambulumban és a törzsszövegben az eredeti angol és francia szövegverziókban következetesen a jogi többlettartalommal bíró *diszkrimináció* kifejezés jelenik meg.¹¹¹ Az egyezmény első két cikkében került meghatározásra, hogy

¹¹¹ Ugyanakkor az egyezmény a *megkülönböztetés* és *diszkrimináció* fogalmak jelentéstartalmi közötti különbségből származó lehetséges bonyodalmakat megelőzi azáltal, hogy az 1. cikkében pontosan meghatározza a „megkülönböztetés” fogalmának egyezményen belüli jelentéstartalmát. A két fogalom közötti nemzetközi jogi különbségtételre – ugyan nem ennek az egyezménynek a vonatkozásában –

az egyezmény értelmében mi minősül és mi nem minősül diszkriminációnak. Az Egyezmény a megkülönböztetés ezen formáinak a kiküszöbölését célozza.

Az egyezmény 1. cikke kijelenti, hogy

„A jelen egyezmény szempontjából a ‘megkülönböztetés’ kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

- a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
- b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;
- c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy
- d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.

2. A jelen egyezmény szempontjából az ‘oktatás’ szó az oktatás összes fajtáira és fokozataira vonatkozik, és kiterjed az oktatásban való részvétel lehetőségére, az oktatás színvonalára és minőségére, valamint a tanulmányok folytatásának feltételeire.”

Az egyezmény 2. cikke azokat a megkülönböztetéseket sorolja fel, amelyek az egyezmény 1. cikke értelmében nem tekintendők

először az 1968-as „Belgiumi oktatásban használatos nyelvekről szóló jogszabályok bizonyos aspektusainak” ügyében került sor. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a hivatalos francia szövegben szereplő *megkülönböztetés* és az egyaránt hivatalos angol szövegben szereplő *diszkrimináció* fogalmak jelentéstartalmát volt kénytelen összehasonlítani. A bíróság szerint a *megkülönböztetés* és *diszkrimináció* kifejezések jogi jelentéstartalmai közötti különbség lényegében abban rejlik, hogy a diszkrimináció a megkülönböztetésnek egy sajátos esete, amely indokolatlan hátrányhoz vezet. Ennek bővebb tárgyalását lásd a 4.2.2. alfejezetben.

megkülönböztetésnek/diszkriminációnak, amennyiben ezen megkülönböztetéseket egyes államok lehetővé teszik:

„a) külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítését vagy fenntartását a két nembeli tanulók számára, ha ezek a rendszerek vagy intézetek az oktatásban való részvételre egyenlő lehetőségeket nyújtanak, azonos fokú képesítést nyert tanszemélyzettel, valamint azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel rendelkeznek, és azonos vagy egyenlő értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé;

b) vallási vagy nyelvi okokból olyan külön rendszerek vagy intézetek létesítését vagy fenntartását, amelyek a tanulók szülei vagy törvényes gyámjuk kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, amennyiben az ilyen rendszerekben való részvétel, illetve ezen intézetek látogatása szabadon választható, és az itt nyújtott oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által esetleg előírt vagy elfogadott normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében;

c) magán tanintézetek létesítését vagy fenntartását, amennyiben ezeknek az intézeteknek nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, hanem az, hogy a közhatóságok által nyújtott oktatási lehetőségeket bővítsék, ha ugyanakkor működésük megfelel ennek a célkitűzésnek, és ha az általuk nyújtott oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által esetleg előírt vagy elfogadott normákkal, különösen az azonos fokú oktatás tekintetében.”

Világossá válik, hogy az egyezmény 1. cikkében megfogalmazott megkülönböztetés tilalma, amikor a nyelvi, faji, vallási, nemzeti csoportokra is kiterjed, akkor a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését is tiltja. Ennek értelmében a kisebbségek számára nem lehet elérhetetlenné tenni az oktatás mások számára elérhető formáit és fokozatait, illetve ezeket számukra is azonos minőségben és színvonalon kell szolgáltatni. A 2. cikk b) és c) bekezdései különösképpen relevánsak a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, ugyanis az előbbi lehetővé teszi, hogy a nyelvi közösségek anyanyelvükön oktató külön tanintézetbe járhassanak, az utóbbi pedig megnyitja a lehetőséget a közoktatás kibővítésére a kisebbség igényeinek megfelelően. Mindkettő esetében erre csak akkor van lehetőség, ha a nemzeti jogszabályok is elérhetővé teszik azt. A diszkrimináció tilalmán túl az egyezmény említést tesz a

nemzeti kisebbségek tagjainak a saját oktatási tevékenység folytatásához való jogáról is. Az 5. cikk, 1. bekezdés, c) pontja szerint:

- „1. A jelen egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy:
- c) el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint – az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatát vagy oktatását, feltéve azonban,
- (i) hogy ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, amely akadályozza a kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megértésében és tevékenységében való részvételben, vagy amely veszélyezteti a nemzeti szuverenitást;
- (ii) hogy ezekben az iskolákban az oktatás színvonala nem alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy elfogadott általános színvonalnál és
- (iii) hogy ezeknek az iskoláknak a látogatása szabadon választható.”

Az 5. cikkben szereplő nemzeti kisebbségek mibenlétéről az UNESCO Főigazgató által készített jelentés azt állította, hogy a kisebbségek védelme a nem domináns csoportok védelmét jelenti, amelyek, miközben a többséggel való egyenlő bánásmódra vágnak, igényt tartanak a megkülönböztetett bánásmódra, hogy megőrizhessék az őket a többségtől megkülönböztető sajátos jegyeiket.¹¹² Ez az Albizottságtól kölcsönzött megközelítés áttételesen azt jelentette, hogy a nemzeti kisebbségek legfontosabb fogalomalkotó eleme az, hogy a társadalom nem domináns csoportját képezik. A nemzeti kisebbségek diszkriminációjáról az előzetes jelentésben úgy vélekedtek, hogy az egyenértékű a kisebbségek védelmének az elmulasztásával.¹¹³ Hogyha felidézük az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának tervezetéből a kisebbségek jogait szavatolni kívánó cikket, akkor láthatjuk, hogy az ott megfogalmazott jogok egy része az UNESCO egyezményében kapott helyet végül.

¹¹² Yves DAUDET – Pierre Michel EISEMANN: *Commentary on The Convention Against Discrimination in Education*. Paris, UNESCO, 2005. 28–29.

¹¹³ *Ibidem*.

3.3.2. Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről

Az 1965. december 21-én elfogadott Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (ICERD)¹¹⁴, mint ahogyan azt az egyezmény címe is jelzi, a diszkrimináció tilalmára helyezi a hangsúlyt. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy hasonlóképpen a gyerekvédelmi UNESCO egyezményhez, a magyar hivatalos fordítás terminológiája eltér az eredeti angol és francia szövegverzióktól. Miközben a magyar szövegben *megkülönböztetés* szerepel, az angol és a francia szövegek következetesen a jogi többlettartalommal bíró *diszkrimináció* kifejezést használják. Annak ellenére, hogy explicit módon nem esik szó kisebbségekről, az egyezmény számos fontos rendelkezést tartalmaz a kisebbségek védelme szempontjából. Az egyezmény első cikke értelmében a kiküszöbölendő

„[...] ‘faji diszkrimináció’ kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.”

A faj, szín, leszármazás, nemzetiség vagy etnikai származás felsorolás világosan kiterjed a kisebbségi csoportokat konstituáló karakterisztikákra, így ez a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmát is magában foglalja. Ugyanakkor a diszkrimináció általános tilalmán túl az egyezmény fontos rendelkezéseket tartalmaz a kisebbségeket sújtó múltbéli hátrányok orvoslása és a közvetett diszkrimináció tilalma vonatkozásában. Az egyezmény több ízben említést tesz *különleges és konkrét intézkedésekről*¹¹⁵, amelyek célzottan az emberi jogok és alapvető szabadságjogok

¹¹⁴ Angolul: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

¹¹⁵ 1. cikk, 4. bekezdés: „Az olyan *különleges intézkedések*, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji vagy etnikai csoportok vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében azért hoznak, hogy az ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenlő élvezetét vagy gyakorlását biztosítsák, nem tekinthetők faji diszkriminációnak, [a hivatalos magyar fordításban megkülönböztetés szerepel – B. A.] feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem

teljes és egyenlő élvezetének biztosítását hivatottak szolgálni. A 32. számú Általános ajánlás¹¹⁶ kihangsúlyozza, hogy ezek az intézkedések céljukból fakadóan időszakosak, és így semmiképpen sem összekeverendők azon *sajátos jogokkal*, amelyek például lehetővé teszik a kisebbségek számára saját kultúrájuk, vallásuk gyakorlását vagy anyanyelvük használatát. Ugyanis ez utóbbi jogok állandó jogaik ezen személyeknek vagy csoportoknak. Ezen *különleges és konkrét intézkedések* jellemzően egy csoport *de facto* hátrányainak következményeit próbálják kompenzálni, megakadályozva, hogy azok újratermeljék és perpetuálják a csoport, illetve a csoport tagjainak hátrányos helyzetét a jövőben. Az ilyen pozitív intézkedések csak a hátrányos helyzet fennállásának pillanatáig maradhatnak hatályban, ugyanakkor mindaddig, amíg a hátrányos csoportkörülmények léteznek, az állam köteles ilyen intézkedéseket életbe léptetni.

Az egyenlőség ezen szubsztanciális megközelítése teljes mértékben összhangban van a közvetett diszkrimináció tilalmával. Ugyanis a közvetett diszkrimináció tilalma a formális jogegyenlőtlenségen túl a *de facto* jogegyenlőtlenséget is tiltja. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy nemcsak azok a rendelkezések tiltottak, amelyeknek célja a jogegyenlőtlenség létrehozása, hanem azok is, amelyeknek akár egyenesen a jogegyenlőség biztosítása a célja, viszont következményeit tekintve mégis jogegyenlőtlenséghez vezetnek. Ezt erősíti a CERD Bizottság¹¹⁷ munkássága, amely a *faji diszkrimináció* tényállását világosan kiterjeszti a látszólag semleges, de eredményét

eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára és hogy nem lesznek hatályban azután, amikor azok kitűzött céljukat elérték.” (Kiemelés a szerzőtől.)

2. cikk, 2. bekezdés: „A részes államok, ha a körülmények indokolják, a társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb területeken a hozzájuk tartozó egyes faji csoportok, illetve egyének megfelelő fejlődésének és védelmének biztosítására *különleges és konkrét intézkedéseket* hoznak abból a célból, hogy számukra az emberi jogok és alapvető szabadságjogok teljes és egyenlő élvezetét biztosítsák. Ezek az intézkedések semmi esetre sem eredményezhetik egyenlőtlen vagy külön jogok fenntartását különböző faji csoportok számára azután, amikor azok kitűzött céljukat elérték.” (Kiemelés a szerzőtől.)

¹¹⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination: General Recommendation No. 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination, 24 September 2009., UN Doc., CERD/C/GC/32.

¹¹⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

tekintve mégis jogegyenlőtlenséget eredményező intézkedésekre is.¹¹⁸ Az egyezmény első cikkében megfogalmazott definíció továbbá védelmet nyújt azon *különleges és konkrét intézkedésekkel* szemben, amelyek céljukat tekintve a strukturális hátrányok kompenzálását szolgálnák, viszont következményeiket tekintve erre alkalmatlanok, vagy további egyenlőtlenséget eredményeznek. Az ICERD az egyedüli globális területi hatállyal bíró egyezmény, amely a szubsztanciális egyenlőség kötelezettségét előírja.¹¹⁹ Összegzésképpen fontos megjegyezni, hogy a faji diszkrimináció tilalma személyi hatályát tekintve kiterjed a kisebbségekre. Ugyanakkor az is világos, hogy a kisebbségek védelméhez az emberi jogok rendszerében nem szükségszerűek a kompenzáció feladatát betöltő *különleges intézkedések*, illetve, hogy ezen intézkedések hiánya vagy megléte nem érinti a kisebbségek sajátosságaiból fakadó ún. *sajátos jogokat*, mint például az anyanyelvhasználati jogokat.

3.3.3. Nemzetközi egyezmény az apartheid bűncselekmények leküzdésére és megbüntetésére

Az *apartheid* eredetileg a Dél-afrikai Unióban és a későbbi Dél-afrikai Köztársaságban 1994-ig működő faji alapon szervezett szegregáció politikája volt, melynek útján a fehérek kirekesztették a fekete lakosságot a politikai hatalomból, és súlyosan korlátozták a feketék alapvető jogait. A szó jelentése *különállóság* vagy *elkülönülés*.

¹¹⁸ Lásd: CERD annual report 2009, A/64/18, par. 42, the Philippines (13): “While the denial of the existence of formal racial discrimination might be acceptable, the Committee wishes to note that even well-intentioned or neutral policies may directly or indirectly have negative or undesired effects on race relations and lead to de facto discrimination. The Committee reiterates its observations that no country can claim that racial discrimination is non-existent in its territory, and that an acknowledgment of the existence of the phenomenon is a necessary precondition for the fight against discrimination”. Lásd: *L. R. et al. v. Slovakia*, Communication No. 31/2003, U.N. Doc. CERD/C/66/D/31/2003 (2005), par. 10.4: “The Committee recalls that the definition of racial discrimination in article 1 expressly extends beyond measures which are explicitly discriminatory, to encompass measures which are not discriminatory at face value but are discriminatory in fact and effect, that is, if they amount to indirect discrimination.”

¹¹⁹ Ivan GARVALOV: The United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In: Kristin HENRARD – Robert DUNBAR (szerk.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge University Press, 2009. 261.

Az ENSZ Közgyűlése 1973. november 30-án fogadta el¹²⁰ az apartheid bűncselekményének leküzdéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezményt. Az egyezmény II. cikke meghatározza, hogy az egyezményen belül mit ért az apartheid bűncselekménye alatt:

„Az Egyezmény alkalmazása szempontjából az ‘apartheid bűncselekmények’ kifejezésen, amely magában foglalja a faji elkülönítésnek és megkülönböztetésnek ahhoz hasonló politikáját és gyakorlatát is, amelyet Dél-Afrikában gyakorolnak, az emberek valamely faji csoportja által az emberek egy másik faji csoportja feletti uralom megszerzése és fenntartása, illetőleg a másik faji csoport rendszeres elnyomása céljából elkövetett következő embertelen cselekményeket kell érteni:

a) Valamely faji csoport, vagy csoportok tagjától, illetőleg tagjaitól az élethez, vagy személyi szabadsághoz való jog megtagadása;

(i) valamely faji csoport, vagy csoportok tagjainak megölése;

(ii) valamely faji csoport, vagy csoportok tagjainak súlyos testi, vagy lelki bántalom okozása azáltal, hogy szabadságukat, vagy méltóságukat megsértik, kínzásoknak, vagy más kegyetlen, embertelen, vagy megalázó bánásmódnak, illetőleg büntetésnek vetik őket alá;

(iii) valamely faji csoport, vagy csoportok tagjainak önkényes letartóztatása, vagy törvénytelen bebörtönzése;

b) valamely faji csoport, vagy csoportok olyan életkörülmények közé kényszerítése, amelyekkel a csoport, illetőleg a csoportok teljes, vagy részbeni fizikai megsemmisítését kívánják elérni;

c) bármely törvényhozási, vagy egyéb intézkedés, amelynek az a célja, hogy szándékosan megakadályozza valamely faji csoportot, vagy csoportokat az ország politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális életében való részvételben, valamint olyan feltételek szándékos előidézése, amelyek megakadályozzák az ilyen csoportnak, vagy csoportoknak teljes fejlődését különösen azáltal, hogy megtagadnak valamely faji csoport vagy csoportok tagjaitól alapvető emberi jogokat és

¹²⁰ Lásd: 3068 (XXVIII) számú közgyűlési határozat, 1973. november 30.

szabadságokat, ideértve a munkához való jogot, elismert szakszervezet létrehozásához való jogot, a művelődéshez való jogot, azt a jogot, hogy az országot elhagyhassák és oda visszatérhessenek, az állampolgársághoz való jogot, a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jogot, a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot, valamint a békés gyülekezés és társulás szabadságához való jogot;

d) bármiféle intézkedés, ideértve a törvényhozási intézkedéseket is, amely valamely faji csoport, vagy csoportok tagjai számára külön lakóhelyek és gettók létrehozásával, a különböző faji csoportok tagjai közötti vegyesházasságok megtiltásával, valamely faji csoporthoz, vagy csoportokhoz, illetőleg ezek tagjaihoz tartozó földtulajdon kisajátításával a lakosság faji származás szerinti szétválasztására irányul;

e) valamely faji csoport, vagy csoportok tagjai munkájának kizsákmányolása, különösen azért, hogy kényszermunkának vetik őket alá;

f) szervezetek és személyek üldözése, alapvető jogoktól és szabadságtól való megfosztása, azért mert az *apartheid*-et ellenzik.” (Kiemelés az eredetiben.)

Az *apartheid* bűncselekményének ugyan ez az első nemzetközi jogi meghatározása, maga az *apartheid* már a korábban tárgyalt faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményben (ICERD) is elítélésre került: „A részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az *apartheid*-et és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.”¹²¹

Az *apartheid* tilalma továbbá az 1998. július 17-én elfogadott Nemzetközi Büntetőbíróságot alapító Római Statútumban¹²² is szerepel. A 7. cikk 1. bekezdése

¹²¹ ICERD, 3. cikk.

¹²² Megjegyezzük, hogy Magyarország ugyan elfogadta, aláírta, megerősítette és a megerősítő okiratot letétbe helyezte 2001. november 30-án, ám mind a mai napig a Római Statútum nem került kihirdetésre. Ennek lehetséges okairól bővebben lásd: KOVÁCS, Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről. *Állam- és jogtudomány*, LX. évf., 2019/1, 69–90.

szerint az apartheid az emberiség elleni bűntett.¹²³ A 2. bekezdés egy meghatározást kínál az *apartheid bűntettére*, melynek értelmében: „[...] embertelen cselekményeket jelent, amelyeket a módszeres elnyomás és egy faji csoport bármely más faji csoport vagy csoportok fölötti uralmának intézményesített rendszerében követnek el, a rendszer fenntartásának szándékával”.¹²⁴

Az apartheid bűncselekményének leküzdéséről és megbüntetéséről szóló 1973-as nemzetközi egyezmény és az 1998-as Római Statútum az *apartheid bűncselekmény* tényállásának legalább három fogalomalkotó elemére enged következtetni: i) egy faji csoport dominanciájának fenntartása egy másik faji csoport fölött; ii) a nem domináns faji csoport elnyomásának főhatalmi eszközökkel való intézményesítése; iii) embertelen bánásmód alkalmazása, alapjogok csorbítása az elnyomás megvalósítása során. Az apartheid bűncselekményének – a Dél-afrikai Köztársaságon kívüli esetekre vonatkozó – pontos definíciója körül egyelőre láthatóan nem alakult ki osztatlan szakmai konszenzus. Erre utal a Human Rights Watch (HRW) esettanulmánya¹²⁵ körül kibontakozó vita arról, hogy Izrael apartheid rendszert alakított-e ki a palesztin lakossággal szemben.¹²⁶

Ahhoz, hogy az apartheid bűncselekmény tilalmának nemzeti kisebbségekre vonatkozó hatályát megvizsgáljuk, a faji csoport jelentéstartalmát kellene feltárjuk. Tekintve, hogy sem az 1973-as apartheid egyezmény, sem az 1998-as Római Statútum nem határozza meg, hogy mit ért *faji csoport* alatt, ennek meghatározása – a probléma komplexitása okán – egy külön tanulmány tárgyát is képezhetné. A már idézett HRW esettanulmány az ICERD *faji megkülönböztetés* definícióját vette alapul ahhoz, hogy a *faji csoport* kifejezést meghatározza.¹²⁷ Az apartheidet explicit módon¹²⁸ elítélő

¹²³ 7. cikk, 1. bekezdés: „A jelen Statútum alkalmazásában az emberiség elleni bűntettek alatt bármelyik következő cselekmény értendő, amelyet a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás részeként, a támadásról tudva követnek el: [...] (j) az apartheid [...]”

¹²⁴ Lásd: 7. cikk, 2. bekezdés, (h) pont.

¹²⁵ Lásd: Omar SHAKIR: *A Threshold Crossed. Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*. Human Rights Watch, 2021.

¹²⁶ Lásd a Human Rights Watch apartheid definícióját vitató és az izraeli viszonyokat nem apartheid rendszernek tartó tanulmányt: Joshua KERN – Anne HERZBERG: *False Knowledge as Power: Deconstructing Definitions of Apartheid that Delegitimise the Jewish State*. NGO Monitor, 2021.

¹²⁷ Lásd: SHAKIR op. cit. 35–36.

¹²⁸ Lásd: ICERD, 3. cikk.

ICERD 1. cikke szerint a *faji megkülönböztetés* jelentése a genetikai meghatározottságból származó megkülönböztetésen túl a *szín, leszármazás, nemzetiség vagy etnikai származás* alapján való megkülönböztetés eseteit is jelenti. A HRW esettanulmányához hasonlóan Miles Jackson is relevánsnak találja az ICERD faji diszkriminációs meghatározását. Tanulmányában meggyőzően érvel amellett, hogy nincs okunk arra, hogy miközben a leszármazás, nemzetiség vagy etnikai származás alapján való megkülönböztetést faji diszkriminációnak tekintjük, a faji diszkrimináció azon eseteit, amelyek célzottan egy csoport elnyomására kerülnek fogatosításra, ne nevezzük apartheidnek.¹²⁹ Amennyiben elfogadjuk, hogy a *faji csoport* jelentéstartalma ekképpen a leszármazás, nemzetiség és etnikai származás alapján elkülönülő csoportokra is kiterjed, az apartheid tilalmának hatálya a nemzeti kisebbségekre is kiterjed.

3.3.4. A nemzeti kisebbségek *otthonosságának* szempontrendszer a megkülönböztetés tárgyában elfogadott egyezményekben

Az általam meghatározásra került *otthonosság* szempontrendszer a nemzeti kisebbségek és tagjaik közösségi törekvéseit, kultúrájuk szabad gyakorlását és fejlesztését a többségi lakosság törekvéseihez és kulturális önkifejezéséhez hasonló magától értetődőséggel kívánja kielégíteni. Ez azt feltételezi a jogrendszer tekintetében, hogy a nemzeti kisebbségek eltérő jegyei (tulajdonságok, identitás, célkitűzések stb.) a többségi társadalom etnokulturális jegyeihez hasonlóan reflektálatlanok, jelöletlenek maradnak a jogszabályi környezetben. A diszkrimináció tilalmának és a nemzeti kisebbségek védelmének megkülönböztetését a Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó ENSZ Albizottság késedelem nélkül, 1947. november 24 – december 6. között tartott legelső ülészakán megtette:

- „1. A diszkrimináció megelőzése az egyének és emberek csoportjai által óhajtott egyenlő bánásmódot megtagadó magatartások megelőzése.
2. A kisebbségek védelme azon nem domináns csoportok védelme, amelyek, miközben a többséggel egyenlő bánásmódra vágnak úgy

¹²⁹ Miles JACKSON: The Definition of Apartheid in Customary International Law and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71., no. 4. (2022), 850–851.

általában, egy bizonyos mértékű megkülönböztetett bánásmódra is igényt tartanak annak érdekében, hogy megőrizhessék azon sajátos jegyeiket, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többségétől. [...] A védelmet érdemlő tulajdonságok a faj, vallás és nyelv. [...] A kisebbség tagjai az adott állam állampolgárai kell hogy legyenek.”¹³⁰

Az idézett megállapításokat az Albizottság az Emberi Jogok Egyetemes nyilatkozatán dolgozó Emberi Jogok Bizottsága számára fogalmazta meg, mint olyan szempontokat, amelyeket a diszkrimináció tilalmának és a nemzeti kisebbségek védelmének becikkelyezésénél szem előtt kell tartani. Amint az már korábban bemutatásra került, 1949-ben két tanulmány született az Albizottság jóvoltából, az egyik a *kisebbségek meghatározása és osztályozása*,¹³¹ a másik a *diszkrimináció fő típusai és okai*¹³² tárgyában. Ez utóbbi a fent idézett szempontokat magyarázva megállapította, hogy a kisebbségek védelme, a diszkrimináció tilalmához hasonlóan, az egyenlő bánásmód elvéből inspirálódik. A diszkrimináció tilalmát és a kisebbségek védelmét az egyenlő bánásmód elvének külön aspektusaiként tünteti fel.

¹³⁰ Decision of the Sub-Commission: Scope of the Terminology regarding Prevention of Discrimination and protection of minorities. In: Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, First Session (24 November – 6 December 1947), 6 December 1947, UN Doc., E/CN.4/52, Section V, par. 2.: “1. Prevention of discrimination is the prevention of any action which denies to individuals or groups of people equality of treatment which they may wish.

2. Protection of minorities is the protection of non-dominant groups which, while wishing in general for equality of treatment with the majority, wish for a measure of differential treatment in order to preserve basic characteristics which they possess and which distinguish them from the majority of the population. The protection applies equally to individuals belonging to such groups and wishing the same protection, it follows that differential treatment of such groups or of individuals belonging to such groups is justified when it is exercised in the interest of their contentment and the welfare of the community as a whole. The characteristics meriting such protection are race, religion and language. In order to qualify for protection a minority must owe undivided allegiance to the Government of the State in which it lives. Its members must also be nationals of that State. If a minority wishes for assimilation and is debarred, the question is one of discrimination and should be treated as such.”

¹³¹ UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85. op. cit.

¹³² UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1. op. cit.

A kisebbségek védelmét annyiban látta eltérőnek a diszkrimináció tilalmától, hogy az *pozitív intézkedéseket*¹³³ is feltételez. A *pozitív intézkedések* alatt a tanulmány viszont nem az 1965-ös ICERD egyezmény kapcsán tárgyalt időszakos, *különleges és konkrét intézkedéseket* értette, hanem az olyan rendelkezéseket, *sajátos jogokat*, amelyek a kisebbségek különállóságának megőrzését teszik lehetővé. A *pozitív intézkedésekre* az anyanyelven folyó oktatást hozza fel példaként a tanulmány.

A nemzeti kisebbségek védelmét az Albizottság a többségi, domináns társadalomtól való kulturális különállóság megőrzésére törekvő egyénekkal és csoportokkal szembeni egyenlő bánásmód elvéből vezeti le. Ez a megközelítés elviekben nagyon könnyen összeegyeztethető az *otthonosság* szempontrendszerével. Ugyanis az *otthonosság* szempontrendszerének tökéletesen megfelel az az elgondolás, hogy az egyenlő bánásmód, mely mindenkit megillet, feltételezi i) a nemzeti kisebbségek azon jogát, hogy fenntartsák különállóságukat és ii) az állam azon kötelezettségét, hogy hozzásegítse a kisebbségeket különállóságuk önkéntes fenntartásához. Az *otthonosság* szempontrendszere azt várja el a jogalkotótól, hogy ezen jogokat és kötelezettségeket csak azokban esetekben biztosítsa *sajátos jogok* formájában a nemzeti kisebbségek javára, amikor a kisebbség igénye valóban *sajátosnak* nevezhető, és nem lelhető fel a tágabb társadalom dominánsabb csoportjaiban is. Az anyanyelv használata, az anyanyelven folyó oktatás, a saját kultúra gyakorlása, az anyanyelv és saját kultúra tanulása, az identitás megélése és kifejezése stb. mind olyan igények, amelyek nem pusztán a nemzeti kisebbségeket, hanem a többségi csoportokat is jellemzik.

Az 1960-ban elfogadott egyezmény az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről (1. és 2. cikk), az 1965-ben elfogadott faji megkülönböztetést tiltó egyezmény (1., 2. és 3. cikk) és az 1973-ban elfogadott apartheid bűncselekményének leküzdéséről és megbüntetéséről szóló nemzetközi egyezmény (II. cikk) az *otthonosság* szempontrendszerével összhangban biztosítja a diszkriminációmentes bánásmódot a nemzeti kisebbségek számára. Ezek a rendelkezések viszont nem védik a nemzeti kisebbségek különállóságra irányuló törekvéseit, tehát az egyenlő bánásmódnak csak az egyik aspektusára reflektálnak. A három egyezmény közül csak az oktatás tárgyában született 1960-as egyezmény tartalmaz a kisebbségek különállását támogató

¹³³ Angolul: positive action.

rendelkezést. Ennek megfogalmazása *sajátos jogok* formájában történt,¹³⁴ annak ellenére, hogy egyáltalán nem tekinthetjük a saját oktatási tevékenységek folytatását, illetve iskolák fenntartását a többségi társadalomtól idegen *sajátos igénynek*. Így, ezen rendelkezés nincs összhangban az *otthonosság* általam megfogalmazott szempontrendszerével.

3.4. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Amint láthattuk, az emberi jogok rendszerének alakítói a munkafolyamat kezdetétől behatóan foglalkoztak a nemzeti kisebbségek védelmének a problémájával. Mégis, a kisebbségek partikularitásának univerzális védelmére irányuló nemzetközi politikai konszenzusra több mint két évtizedet kellett várni. Az egyedüli területi és személyi hatályát tekintve is univerzális, jogi kötőerővel bíró emberi jogi egyezmény, amely sajátos jogokat társít a nemzeti kisebbségek sajátos helyzetéhez, az ENSZ Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE). A PPJNE sikeresen foglalta magába a kisebbségek védelmének két alappillérét: a kisebbségek diszkriminációjának tilalmát és a kisebbségek karakterisztikáinak megőrzését szolgáló *sajátos jogokat*.

A diszkrimináció általános tilalmát az Egyezségokmány több helyen is előírja. A 2. cikk 1. bekezdése *faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül* szavatolja az Egyezségokmányban megfogalmazott jogok biztosítását.¹³⁵ A 3. cikk a férfiak és nők egyenjogúságát írja elő az Egyezségokmányban meghatározott valamennyi polgári és politikai jog

¹³⁴ Lásd: „Az 5. cikk, 1. bekezdés, c) pontja szerint:

„1. A jelen egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy:

[...] el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint - az illető állam oktatási politikájától függően - saját nyelvük használatát vagy oktatását [...]

¹³⁵ 2. cikk, 1. bekezdés: „Az Egyezségokmányban részes, valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

tekintetében.¹³⁶ A 4. cikk 1. bekezdése lehetővé teszi az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségektől való eltérést, viszont ez nem lehet kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetés.¹³⁷ A 14. cikk az igazságszolgáltatásban érvényesülő egyenlő bánásmódot írja elő.¹³⁸ A 20. cikk 2. bekezdése az állam kötelességként írja elő a *nemzeti, faji vagy vallási* diszkrimináció hirdetését tiltó törvény elfogadását.¹³⁹ A 24. cikk 1. bekezdése a korábbi felsorolásokhoz hasonlóan *fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra vagy születésre való tekintet nélkül* állapítja meg a gyerekek jogát a kiskorúságukból fakadóan őket megillető védelemre.¹⁴⁰ Végül a 26.

¹³⁶ 3. cikk: „Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyezségokmányban meghatározott valamennyi polgári és politikai jog tekintetében biztosítják a férfiak és nők egyenjogúságát.”

¹³⁷ 4. cikk, 1. bekezdés: „A nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején az Egyezségokmányban részes államok az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem állnak ellentétben egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeikkel és nem jelentenek kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetést.” (Az eredeti angol szövegben diszkrimináció szerepel a megkülönböztetés helyett – a szerző megjegyzése.)

¹³⁸ 14. cikk: „1. A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. [...]

2. Bűncselekmény elkövetésével vádolt minden személynek joga van arra, hogy ártatlannak tekintsék mindaddig, amíg bűnösségét a törvény szerint be nem bizonyították.

3. Az ellene emelt vád elbírálásakor mindenkinek teljes és egyenlő joga van legalább a következő biztosítékokra: [...]

7. Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.”

¹³⁹ 20. cikk, 2. bekezdés: „Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.” (Az eredeti angol szövegben diszkrimináció szerepel a megkülönböztetés helyett – a szerző megjegyzése.)

¹⁴⁰ 24. cikk, 1. bekezdés: „Minden gyermeknek fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra vagy születésre való tekintet nélkül joga van arra a védelemre, amelyet (sic!) öt kiskorú állapota folytán a családja, a társadalom és az állam részéről megilleti.”

cikk az állami hatóságok által felügyelt területeken tiltja a diszkriminációt, előírva az egyenlő törvényes védelemhez való jogot.¹⁴¹

A kisebbségek sajátosságát védeni kívánó rendelkezés az Egyezségokmány 27. cikkében kapott helyet. Ez az ún. *kisebbségi klauzula*, amely az állam negatív kötelezettségeként fogalmazza meg a kisebbségekhez tartozó személyek jogait:

„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.”¹⁴²

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát (EJB) a PPJNE 28. cikke nyomán hozták létre abból a célból, hogy felügyelje az egyezségokmányban foglalt állami vállalások betartását. Így, az EJB megállapításai az Egyezségokmány hitelt érdemlő értelmezésének tekintendők, még ha az egyezmény betartására vonatkozó megállapításai nem is vonnak maguk után szükségszerűen jogi következményeket az adott államra nézve. Az EJB általános kommentárokban (General Comment) rögzíti a testület álláspontját az Egyezségokmány értelmezéséről. Az EJB 27. cikket értelmező 23. Általános kommentárjából megtudhatjuk, hogy:

1) A 27. cikkben foglalt jogok („csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják”) különböznek az Egyezségokmányban foglalt többi jortól.¹⁴³

¹⁴¹ 26. cikk: „A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.” (Az eredeti angol szövegben diszkrimináció szerepel a megkülönböztetés helyett – a szerző megjegyzése.)

¹⁴² Angolul: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

¹⁴³ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), par. 1: “Article 27 of the Covenant provides that, in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to these minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language. The

2) Ahhoz, hogy valaki ezen jogok jogalánya legyen, nem szükséges az állam állampolgárának vagy lakosának lenni, elég, ha az adott állam joghatósága alá tartozik. Ekképpen egy vendégmunkás vagy turista is jogalánya az egyezségokmányban megjelölt kisebbségi jogoknak, amennyiben az országban található valamely kisebbségi csoporthoz tartozik.¹⁴⁴

3) Egy adott etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség létezése nem az állam döntésének függvénye az EJB számára, hanem objektív kritériumok mentén megállapítható ténykérdés.¹⁴⁵

Committee observes that this article establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to minority groups and which is distinct from, and additional to, all the other rights which, as individuals in common with everyone else, they are already entitled to enjoy under the Covenant.”

¹⁴⁴ Ibid. par. 5.1: “The terms used in article 27 indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party. In this regard, the obligations deriving from article 2.1 are also relevant, since a State party is required under that article to ensure that the rights protected under the Covenant are available to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction, except rights which are expressly made to apply to citizens, for example, political rights under article 25. A State party may not, therefore, restrict the rights under article 27 to its citizens alone.”

¹⁴⁵ Ibid. par. 5.2: “Article 27 confers rights on persons belonging to minorities which ‘exist’ in a State party. Given the nature and scope of the rights envisaged under that article, it is not relevant to determine the degree of permanence that the term ‘exist’ connotes. Those rights simply are that individuals belonging to those minorities should not be denied the right, in community with members of their group, to enjoy their own culture, to practise their religion and speak their language. Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, of assembly, and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.”

Megemlítendő, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság 1930-as ajánlása a görög-bolgár közösségek esetében, tisztázta már a létkérdések tényszerű természetét. Lásd: Advisory opinion of 31 July 1930 on the Greco-Bulgarian Community, P.C.I.J., Ser. B, No. 17, 22.

4) A 27. cikk negatív megfogalmazása („*nem lehet megtagadni*”) ellenére, az EJB kommentárja értelmében a 27. cikkben foglalt jogok érvényre juttatása az államra pozitív, tevőleges kötelezettségeket ró.¹⁴⁶

A 27. cikk óvatosan fogalmaz, jogi súlyát viszont mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy az egyezmény aláírásakor és ratifikálásakor Törökország, Venezuela és Franciaország fenntartásokat és nyilatkozatokat fogalmaztak meg, felmentve magukat a 27. cikkből származtatott kötelezettségek alól. Franciaország több ízben hivatkozott az általa elfogadott nyilatkozatra az EJB előtt folyó breton nyelvi ügyekben.¹⁴⁷

A 27. cikk személyi hatályát tekintve, explicit módon nem jelöli meg az őslakosokat is a kisebbségi klauzula haszonélvezőiként, ugyanakkor az EJB hivatkozott joggyakorlatából láthatjuk, hogy ez az őslakosokra is kiterjed. Az őslakosokra irányuló

¹⁴⁶ CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities) op. cit. par. 6.1: „Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a ‘right’ and requires that it shall not be denied. Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation. Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.”

par. 9: “The Committee concludes that article 27 relates to rights whose protection imposes specific obligations on States parties. The protection of these rights is directed towards ensuring the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole. Accordingly, the Committee observes that these rights must be protected as such and should not be confused with other personal rights conferred on one and all under the Covenant. States parties, therefore, have an obligation to ensure that the exercise of these rights is fully protected and they should indicate in their reports the measures they have adopted to this end.”

Vizi Balázs felhívja a figyelmünket, hogy „[b]ár az Emberi Jogi Bizottság ezt a rendelkezést úgy értelmezte, hogy az államok kötelesek pozitív védelmi intézkedéseket tenni, nehéz lenne konkrét állami kötelezettségeket levezetni a 27. cikk alapján. Mivel a kisebbségek identitásuk megőrzéséhez való jogát negatív módon fogalmazza meg – ‘a [...] kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni ezt a jogot’ –, nem ad általános iránymutatást arra vonatkozóan, hogy az államoknak hogyan kell tiszteletben tartaniuk ezt a jogot.” Lásd: VIZI, Balázs: Területi elv és a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák. *Acta Humana*, 2022/1. 45.

¹⁴⁷ Patrick THORBERRY: Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata: háttér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények. In: BÁRDI, Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 18.

hatály tisztázása céljából a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény 30. cikke – amely majdnem teljesen megismétli a PPJNE 27. cikkének szövegét – már explicit módon kitér az őslakosokra is.¹⁴⁸

A személyi hatály vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a magyar fordítástól eltérően, az eredeti angol és francia nyelvű szöveg nem nemzetiségi, hanem etnikai kisebbségekről beszél. Erre a különbségre maga az ENSZ Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottságának¹⁴⁹ alárendelt Kisebbségi Munkacsoport¹⁵⁰ 2005-ös Kommentárja is emlékeztet.¹⁵¹ A 27. cikkben olvasható felsorolás – *nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek* – nem véletlenül nélkülözi a faj kifejezést. Az ENSZ-en belül az 1950-es évektől egy fokozatos elmozdulást látunk terminológiai szempontból a *faj* kifejezéstől az *etnikum* kifejezés irányába a kisebbségek védelme vonatkozásában, ugyanis az etnikumot alkalmasabb kifejezésnek találták a biológiai, kulturális és történelmi jegyek összességének a megragadására, mint a faj kifejezést, amely pusztán fizikai jegyekre utal.¹⁵²

Az Egyezségokmány által használt kisebbség fogalom tartalmát tekintve figyelemre méltó, hogy az EJB joggyakorlata¹⁵³ megállapította, hogy a 27. cikk pusztán az állam szintjén számbeli kisebbséget képező közösségek tagjaira vonatkozik. A *John Ballantyne és Elizabeth Davidson, illetve Gordon McIntyre v Kanada* ügyekben az EJB

¹⁴⁸ Lásd: A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény. 30. cikk: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.”

¹⁴⁹ Angolul: Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights.

¹⁵⁰ Angolul: Working Group on Minorities. A Kisebbségi Munkacsoportról bővebben lásd: Li-Ann THIO: The United Nations Working Group on Minorities. In: HENRARD–DUNBAR op. cit. 46–87.

¹⁵¹ Lásd: Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: par. 6: “The beneficiaries of the rights under article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which has inspired the Declaration, are persons belonging to ‘ethnic, religious or linguistic minorities’. The Declaration on Minorities adds the term ‘national minorities’. That addition does not extend the overall scope of application beyond the groups already covered by article 27.”

¹⁵² CAPOTORTI op. cit. 34.

¹⁵³ *John Ballantyne and Elizabeth Davidson v Canada*, Communication No. 359/1989, valamint *Gordon McIntyre v Canada*, Communication No. 385/1989.

kimondta, hogy a 27. cikkben foglalt jogokra nem hivatkozhatnak az Egyezségokmányt aláíró országban számbeli többséget képező azon nemzeti, vallási vagy nyelvi közösségek tagjai, amelyek az állam valamely tartományában képeznek helyi kisebbséget. Az említett ügyek panaszosai angol nyelvet beszélő kanadai állampolgárok voltak, akik a francia nyelvű Québec tartomány lakosaiként abban voltak korlátozva, hogy az angol nyelvet használják vállalkozásaik reklámozására. A panaszokat a 27. cikkben túl a PPJNE diszkriminációellenes 2. és 26. cikkére, illetve a szólásszabadságot védő 19. cikkre építették.

„Ami a 27. cikket illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy ez a rendelkezés államokban élő kisebbségekre vonatkozik; ez pedig, amint az egyezségokmány valamennyi rendelkezésének az ‘államra’ vagy az ‘államokra’ történő hivatkozása, a megerősítő államokra. Az egyezségokmány 50. cikke kimondja továbbá, hogy az egyezségokmány rendelkezései kiterjednek a szövetségi államok minden részére bármilyen korlátozások és kivételek nélkül. Ennek megfelelően a 27. cikkben mondott kisebbségek egy ilyen államban levő kisebbségek, és nem egy bármilyen tartományban levő kisebbségek. Egy csoport többséget képezhet egy tartományban, mégis kisebbségben van egy államban, és ilyenformán jogosult a 27. cikk jótéteményeire. Kanada angol nyelvű polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek. A panaszosoknak ezért nincs jogigényük az egyezségokmány 27. cikke alapján.”¹⁵⁴

A 27. cikkben foglalt jogok egyéni vagy kollektív jellegéről szükséges elmondani, hogy ezek határozottan egyéni jogok, ugyanis ezek a kisebbségi közösségek tagjait illetik meg. Ugyanakkor ezen jogoknak kollektív dimenziójuk van abban az értelemben, hogy az egyének saját kultúrájukat, vallásukat, nyelvüket csoportjuk más tagjaival közösségben gyakorolhatják.¹⁵⁵ Továbbá jelentőségteljes fordítási

¹⁵⁴ *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, UN. Doc. CCCPR/C/47/D/359/1989 és 385/1989/Rev.1 (1993). Magyarul lásd: ANDRÁSSY, György: A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke. In: CSAPÓ, Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019. 24.

¹⁵⁵ Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, par. 6.2: „Although the

különbségre hívja fel Kardos Gábor a figyelmet, mely szerint a magyar hivatalos verzió a jogok gyakorlását az egyének számára „együttesen” és nem „közösségben” teszi lehetővé. Ez a különbség az egyén és közössége közötti jogi relevanciával bíró összefüggés feltárásában nyerhet jelentőséget állítása szerint.¹⁵⁶ Martin Scheinin felhívja a figyelmünket arra, hogy a nemzeti kisebbségek tágran értelmezett fogalma a 27. cikkben, nem vonja maga után azt, hogy minden kisebbségi közösség ugyanolyan állami védelemben kellene részesüljön. Továbbá megállapítja, hogy bár a bevándorlók számára az Egyezmény nem nyújt védelmet új közösségek létrehozatalára, az újan érkezőknek joguk van az objektív tulajdonságaik alapján becsatlakozni már létező kisebbségi csoportokba.¹⁵⁷

Ezen a ponton említést tehetünk a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányban foglalt egyedüli valóban kollektív jogról, a népek önrendelkezési jogáról, mely azonos helyen és formában a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányban is elismerésre került. 1. cikk kimondja:

- „1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.
2. Céljai elérése érdekében minden nép – a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi gazdasági együttműködésből és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeinek a tiszteletben tartásával – szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival. Semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamely nép a létfenntartásához szükséges eszközeitől.
3. Az Egyezségokmányban részes államok, ideértve azokat is, amelyek önkormányzattal nem rendelkező, illetőleg gyámsági területek

rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion. Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group.”

¹⁵⁶ KARDOS, Gábor: Az ENSZ kisebbségvédelmi normái. In: GÖMBÖS, Ervin (szerk.): *Kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. H. n., Magyar ENSZ Társaság, 2016. 42.

¹⁵⁷ Martin SCHEININ: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Article 27 and other provisions. In: HENRARD–DUNBAR op. cit. 30.

igazgatásáért felelősek, előmozdítják a népek önrendelkezési jogának megvalósítását, s ezt a jogot az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezéseivel összhangban tiszteletben tartják.”

Az Emberi Jogi Bizottság mindaddig következetesen elkerülte a nép szó meghatározását, így nem nyilatkozott sem arról, hogy a nép egy állam állampolgárainak teljes közösségét jelenti-e, vagy egy államban akár több nép is él, illetve abban a tekintetben is hallgat, hogy egy önmagát népként meghatározó csoport hivatkozhat-e az önrendelkezés jogára a PPJNE 1. cikke alapján. A „Gyarmati Nyilatkozatban”¹⁵⁸ megfogalmazódó értelmezés szerint a népek önrendelkezési jogának az alanyai a gyarmati területek népei és nem a „nép” etnikai elemei.¹⁵⁹ Ezzel szemben olyan esetekben, amikor egy csoport egy államon belül népként került elismerésre, az EJB hivatkozott az 1. cikkre ezen csoport érdekében. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy ezen hivatkozások vagy az államról készült jelentésekben¹⁶⁰ jelentek meg, vagy valamely más emberi jog vonatkozásában kerültek megemlítésre. Ez utóbbinak illusztris példája az EJB-nek az Apirana Mahuika és mások által Új-Zéland ellen benyújtott panasz nyomán született határozata, melynek

¹⁵⁸ Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1514. (XV) számú közgyűlési határozat, 1960. december 14.

¹⁵⁹ THORBERRY (2002) op. cit. 14.

¹⁶⁰ Lásd például a Kanadáról készült 1999-es zárójelentést: “8. The Committee notes that, as the State party acknowledged, the situation of the aboriginal peoples remains ‘the most pressing human rights issue facing Canadians’. In this connection, the Committee is particularly concerned that the State party has not yet implemented the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). With reference to the conclusion by RCAP that without a greater share of lands and resources institutions of aboriginal self-government will fail, the Committee emphasizes that the right to self-determination requires, inter alia, that all peoples must be able to freely dispose of their natural wealth and resources and that they may not be deprived of their own means of subsistence (art. 1, para. 2). The Committee recommends that decisive and urgent action be taken towards the full implementation of the RCAP recommendations on land and resource allocation. The Committee also recommends that the practice of extinguishing inherent aboriginal rights be abandoned as incompatible with article 1 of the Covenant.” – Human Rights Committee: Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant. Concluding observations of the Human Rights Committee, UN Doc., CCPR/C/79/Add.105.

9.2 bekezdésében a Bizottság megfogalmazta, hogy az 1. cikk (önrendelkezés joga) különösképpen releváns lehet a 27. cikk (kisebbségi klauzula) értelmezésében.¹⁶¹

Mind eljárásjogi, mind jogelméleti szempontból érdekes kérdés ugyanakkor, hogy a tisztán kollektív jogi természetű önrendelkezési jog sérelme okán ki rendelkezik bejelentési joggal az EJB eljárása értelmében. Az Egyezségokmánnyal egyidőben (1966. december 16.) elfogadott Első Fakultatív Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében a Bizottság illetékes átvenni és megvizsgálni a részes állam joghatósága alatt álló személyektől származó bejelentéseket, akik azt állítják, hogy az Egyezségokmányban foglalt valamely jogukat a részes állam megsértette.¹⁶² Pusztán a Jegyzőkönyv megfogalmazásából megsejthetjük, hogy az Egyezségokmányban felsorolt jogok közül kollektív joggal egyén nem rendelkezhet, tehát az 1. cikkben foglalt önrendelkezés jogának megsértését egyetlen egyén sem hivatkozhat sikeresen erre a bejelentésében.

¹⁶³ Ezt a nyelvtani értelmezést igazolja vissza a EJB joggyakorlata is.¹⁶⁴

¹⁶¹ Human Rights Committee: *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication no. 547/1993., UN Doc., CCPR/C/70/D/547/1993, 9.2: “The Committee observes that the Optional Protocol provides a procedure under which individuals can claim that their individual rights have been violated. These rights are set out in part III of the Covenant, articles 6 to 27, inclusive.¹³ As shown by the Committee’s jurisprudence, there is no objection to a group of individuals, who claim to be commonly affected, to submit a communication about alleged breaches of these rights. Furthermore, the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular article 27.”

¹⁶² Fakultatív Jegyzőkönyv a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához, 1. cikk: „Az Egyezségokmányban részes bármelyik állam, amely a jelen Jegyzőkönyvnek is részesévé válik, elismeri a Bizottság arra vonatkozó illetékességét, hogy az átvegyen és megvizsgáljon a részes állam joghatósága alatt álló személyektől származó bejelentéseket, akik azt állítják, hogy az Egyezségokmányban foglalt valamely jogukat a részes állam megsértette. A Bizottság nem vesz át olyan államra vonatkozó bejelentést, amely részese az Egyezségokmánynak, de nem részese a Jegyzőkönyvnek.”

¹⁶³ SCHEININ op. cit. 39–40. Lásd továbbá: Gudmundur ALFREDSSON – Erika FERRER: *Kisebbségi jogi klauzula: eljárások és intézmények az ENSZ-ben*. In: (2002) op. cit. 100–102.

¹⁶⁴ Lásd: *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990), par. 13.3: “With regard to the State party’s contention that the author’s communication pertaining to self-determination should be declared inadmissible because ‘the Committee’s jurisdiction, as defined by the Optional Protocol, cannot be invoked by an individual when the alleged violation concerns a collective right’, the Committee reaffirmed that the Covenant recognizes and protects in most resolute terms a people’s right of self-determination and its right to dispose of its natural resources, as an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those rights. However, the Committee observed

3.4.1. A kisebbségi klauzula és az otthonosság szempontrendszere

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) nyelvtani értelmezése a diszkrimináció általános tilalmára, illetve a kisebbségek *sajátos jogaira* utal. A diszkrimináció általános tilalma ebben az esetben is összhangban marad az *otthonosság* szempontrendszerével, hiszen a nemzeti kisebbségek partikularitására nem reflektál, és ekképpen a kisebbségek jelöletlenek maradnak. A 27. cikk, a kisebbségi klauzula viszont éppen a kisebbségek számára kíván jogokat szavatolni. Az Emberi Jogi Bizottság (EJB) már idézett 23. Általános kommentára szerint az itt szavatolt jogok különböznek az Egyezségokmányban foglalt többi jogtól, és a nyelvtani értelmezés ellenére az államot pozitív, tevőleges kötelezettség terheli ezen jogok szavatolásában. A kisebbségekhez tartozó személyek azon jogai, hogy „[...] csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják”, ezek szerint olyan jogok, amelyeket az Egyezmény nem szavatol máshol számukra. Ez azt jelenti, hogy az Egyezségokmány más cikkei nem biztosítják mindenki számára – fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra vagy születésre való tekintet nélkül –, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják. A 27-es cikk így *sajátos jogok* formájában fogalmaz meg tulajdonképpen olyan jogokat, amelyek egyáltalán nem sajátosan kisebbségi igényeket elégítenek ki. Az említett jogok *sajátos jogok* formájában való biztosítása véleményem szerint egy logikai ellenmondáshoz vezethet. Miközben az Egyezségokmány a 18. cikkében¹⁶⁵

that the author, as an individual, could not claim under the Optional Protocol to be a victim of a violation of the right of self-determination enshrined in article I of the Covenant, which deals with rights conferred upon peoples, as such.”

¹⁶⁵ Lásd: 18. cikk: „1. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését vallásos cselekmények és szertartások végzése útján akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, gyakorolhassa és taníthassa.

2. Senkit sem lehet olyan kényszernek alávetni, amely csorbítaná azt a szabadságát, hogy saját vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyent elfogadjon.

mindenki számára elismeri a vallás megválasztásának és a vallás másokkal együttesen való gyakorlásának jogát, a 27. cikk ugyanezen jogot a kisebbségek számára *sajátos jog* formájában is szavatolja. Így, i) vagy a *mindenki* nem tartalmazza a *nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségeket*, ii) vagy a 27. cikkben szavatolt jogok nem teljesen térnek el az Egyezményben más helyeken szavatolt jogoktól.

Az *otthonosság* korábban már ismertetett szempontrendszere szerint a *sajátos jogok* csak a valóban *sajátosnak* számító igények esetében lennének indokoltak. A *sajátos jogok* az általános jogrendből kiemelkedő ún. különleges jogrendet hozzák létre. A különleges jogrend az *otthonosság* szempontrendszere értelmében tehát akkor tekinthető indokoltnak, amikor *sajátos igények* kielégítését szolgálja. A 27. cikkben megfogalmazott jogok viszont egyáltalán nem *sajátos igényekre* válaszolnak, sőt a vallásszabadság vonatkozásában akár redundáns módon a nemzeti kisebbségek számára azt biztosítja különleges jogrendben, amit az általános jogrend mindenki számára biztosít az 18. cikkben. Megállapíthatjuk, hogy az ENSZ égisze alatt folyó emberi jogok fejlődésében kulcsfontosságú kisebbségi jogi klauzula, a PPJNE 27. cikke az *otthonosság* általam megfogalmazott szempontrendszerével nincs összhangban. Amint a továbbiakban látni fogjuk, a 27-es cikk képezi a nemzeti kisebbségek védelmének alapkövét és meghatározó inspirációs forrását a globális jogi térben, így a kisebbségek védelmének *sajátos jogok* logikáján keresztüli fejlődése ettől a pillanattól mondhatni bele van kódolva az ENSZ jogfejlődésébe.

3.5. Egyezmény a gyermek jogairól

Az ENSZ Közgyűlése New York-ban, 1989. november 20-án fogadta el a gyermek jogairól szóló egyezményt. Ez a korábban részletesen tárgyalt Egyezségokmányhoz hasonló rendelkezéseket fogalmaz meg mind a kisebbségek konstitutív karakterisztikái alapján történő hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában, mind a kisebbségekhez

3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a rend, a közegészség, az erkölcs, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

4. Az Egyezségokmány részes államai kötelezik magukat a szülők és adott esetben a törvényes gyámok ama szabadságának tiszteletben tartására, hogy – gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák.”

tartozó gyerekek jogai vonatkozásában. Az egyezmény 2. cikke foglalkozik a diszkrimináció tilalmával. A magyar fordítás ebben az esetben is a megkülönböztetés szót tartalmazza a jogi többlettartalommal bíró diszkrimináció helyett:

„2.1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképtelensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül.”

A gyerekvédelmi egyezmény ezen rendelkezése teljesen leköveti az Egyezségokmány 2. cikke 1. bekezdésének a logikai és tartalmi szerkezetét.

„2.2. Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket arra, hogy a gyermeket hatékonyan megvédjék minden, bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől és megtorlástól, amely szülei, törvényes képviselői vagy családtagjai jogi helyzete, tevékenysége, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt érhetné őt.”

A 2. bekezdést általános jellege okán ki is hagyhattuk volna a kisebbségek szempontjából kiemelt jelentőségű rendelkezések sorából. Mégis úgy gondolom, hogy az a történelmi tapasztalat, mely szerint a nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási, faji kisebbségek sokszor a többségtől eltérő politikai nézeteket, kulturális gyakorlatokat, vallási meggyőződéseket tudnak magukénak, e rendelkezésnek kisebbségvédelmi relevanciát is kölcsönöz.

A 17. cikk d) pontja különös jelentőséggel bír a kisebbségi jogok fejlődése vonatkozásában, ugyanis ez az első alkalom, amikor emberi jogi egyezmény a nemzeti kisebbségek nyelvének nyilvános használatát – még ha indirekt módon is¹⁶⁶ – kötelező módon előírja az államok részére:

„Az Egyezményben részes államok elismerik a tömegtájékoztatási eszközök feladatának fontosságát, és gondoskodnak arról, hogy a gyermek

¹⁶⁶ Azért tekinthető indirektnek ez a kötelezettség, mert bár az egyezmény sehol nem írja, hogy a kisebbségek nyelvét az államnak használni kellene, a gyermek azon joga, hogy a nyelvi szükségleteit figyelembe véve hozzájuthasson tömegtájékoztatáshoz, nem más jelent, mint hogy az állam köteles a gyermek által megértett, vagyis anyanyelvén való tájékoztatást biztosítani.

hozzájusson a különböző hazai és nemzetközi forrásokból származó tájékoztatáshoz és anyagokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyek szociális, szellemi és erkölcsi jóléte előmozdítását, valamint fizikai és szellemi egészségét szolgálják. Ebből a célból a részes államok:

[...]

d) előmozdítják, hogy a tömegtájékoztatási eszközök különösen vegyék figyelembe az őslakossághoz, illetőleg a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteit”.

Az Egyezmény 30. cikkét nevezhetjük az egyezmény kisebbségi jogi cikkének, ugyanis logikai és tartalmi szempontból egyaránt a PPJNE 27. cikkének a szerkezetét követi:

„Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.”

Tekintve, hogy a kisebbségekhez és őslakossághoz tartozó gyerekek egyaránt a 27. cikk személyi hatálya alá tartoznak, felmerül a kérdés, hogy az Egyezmény 30. cikke bír-e bármilyen természetű többlettartalommal? Véleményem szerint legfeljebb annyiban tulajdoníthatunk az Egyezmény 30. cikkének többlettartalmat, hogy az etnikai, nemzeti, vallási és nyelvi, illetve őslakos csoporttagság fennállását az identitásában és személyiségében még fejlődés alatt lévő gyerekekre is explicit módon kiterjeszti. Az egyének identitásának védelme ennek értelmében nemcsak a személyiség kiforrottságának előrehaladottabb pillanatától, vagy a kulturális szocializálódás végbemenetelétől, hanem már a zsenge gyermekkortól megilleti az embereket.¹⁶⁷

¹⁶⁷ A *saját nyelv* vonatkozásában figyelemre méltó a nyelvi emberi jogok mellett érvelő Tove Skutnabb-Kangas és Robert Phillipson meglátása, mely szerint egy nyelvvel úgy is azonosulhatunk, hogy azt nem ismerjük, tehát az a nyelv is lehet az anyanyelvünk, amelyet alig vagy egyáltalán nem ismerünk. Lásd: Tove SKUTNABB-KANGAS – Robert PHILLIPSON: Introduction: Establishing Linguistic Human Rights. In: Tove SKUTNABB-KANGAS – Robert PHILLIPSON (Eds.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. H. n., Wiley Blackwell, 2023. 6.

Tekintve, hogy az Egyezmény 30. cikke logikailag az PPJNE 27. cikkét követi, az *otthonosság* szempontrendszerétől ez a rendelkezés is idegennek tekinthető.

3.6. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-i -nyilatkozat

Francesco Capotorti, az ENSZ Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságának különleges megbízottja, a már említett 1977-es tanulmányának következtetéseként az Albizottság megfontolására bocsátja, „hogy tanácsolja a felsőbb szervek számára egy, a kisebbségi csoportok tagjainak jogairól szóló nyilatkozattervezet elkészítését azon elvek keretében, amelyeket a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkében már előírányoztak”.¹⁶⁸ Az Albizottság – éppen e sorok írása előtt kerekén 45 évvel – 1977. augusztus 31-i 5. (XXX) számú határozatában fogalmazta meg ajánlását az Emberi Jogok Bizottságához egy nyilatkozat elfogadásáról a kisebbségek tagjainak jogait illetően, az Egyezségokmány 27. cikkének elvi keretei között.¹⁶⁹ A Bizottság 1978-ban létrehozott egy nyitott munkacsoportot a Nyilatkozat előkészítésére, viszont a munkafolyamat csak 1990-ben gyorsult fel igazán, és ennek végkifejleteként az ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. határozata 1992. december 18-án fogadta el a Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól.¹⁷⁰ A Nyilatkozathoz vezető munkafolyamat sem mentes a kisebbségek meghatározására irányuló sikertelen próbálkozástól. Jules Deschênes 1985-ös meghatározása körül nem tudott konszenzus kialakulni az Albizottságban, így az 1986-os ülészen a definíció kérdésének elnapolása mellett döntöttek.¹⁷¹ A meghatározás a jelen munka 3.7. alfejezetében kerül részletes tárgyalásra.

¹⁶⁸ CAPOTORTI op. cit. 102. Par. 617.

¹⁶⁹ Lásd: Commission on Human Rights: report of the 34th session, 6 February – 10 March 1978., UN Doc., E/1978/34, 119.

¹⁷⁰ A Nyilatkozat kidolgozásának folyamatáról bővebben lásd: THORNBERRY (2002) op. cit. 23–24.

¹⁷¹ United Nations Commission on Human Rights: Rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities., 13 March 1986, UN Doc., E/CN.4/1986/43, par. 12.

A Nyilatkozat preambuluma

A Nyilatkozat preambuluma fontos elvi megállapításokat tesz a Nyilatkozatban foglalt jogok szerepéről és helyéről az emberi jogok rendszerében. A Nyilatkozat megszüvegezése az Egyezségokmány 27. cikkének elvi keretei között született. A 27. cikkre való visszautalás magában az elfogadott Nyilatkozat preambulumban is szerepel, azt inspirációs forrásként jelölve meg. Az a tény, hogy a preambuluma a Nyilatkozatot nem a 27. cikk *alapján* létrejött dokumentumként jelöli meg, jelzi, hogy túlmutat a 27. cikk tartalmi határain.¹⁷² A preambuluma közérthető módon a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek védelmét az emberi jogok közé emeli. Arról nem problémaként, hanem az ENSZ fontos feladataként, a nemzetközi béke eszközeként, a kisebbségek otthonául szolgáló államok politikai és társadalmi stabilitásához vezető szükségszerűségként beszél. A kisebbségi kérdés ilyen módon való beágyazása az emberi jogok rendszerébe paradigmaváltásnak is tekinthető az ENSZ-en belül. Ezt viszont mégsem szabad a '90-es évek más kisebbségvédelmi folyamataitól elszigetelt fejlődésnek tekinteni, ugyanis az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet által elfogadott dokumentumok ekkor már következetesen ezt a pozitív keretezést használták.¹⁷³

A Nyilatkozat címe

A korábbi egyezményszövegektől eltérően a Nyilatkozat címe a *nemzeti kisebbség* kategóriát is védelme alá vonja. Tekintve, hogy a címben és a preambulumban felsorolt *nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek* meghatározását nem adja meg a Nyilatkozat, az előkészítés folyamatáról készült feljegyzésekből tudhatjuk meg, hogy a *nemzeti* és *etnikai* szavak inkább szinonimák, mintsem egymástól eltérő jelentéstartalommal bíró kategóriák. Ez a felsorolásbéli redundancia viszont semmiképpen sem vezethet a védettek körének leszűkítéséhez, éppen ellenkezőleg, annak a garantált legtágabb értelmezését kívánja szolgálni.¹⁷⁴ Beláthatjuk, hogy a kisebbség jogi kategóriájának az ENSZ-en belüli jelentéstartalma – abban az

¹⁷² THORNBERRY (2002) op. cit. 36.

¹⁷³ Ennek részletes tárgyalását lásd a 4.1. alfejezetben.

¹⁷⁴ THORNBERRY (2002) op. cit. 32.

értelemben, hogy kiket védenek a kisebbségek jogai – a „*Kisebbségek sorsától*”,¹⁷⁵ a 27. cikkben keresztül a *Nyilatkozatig*, viszonylagos következetességet mutat. A védelemre kijelöltek csoportja 1948-tól 1992-ig nem változott, viszont a kisebbségek védelmének jelentéstartalma egyre inkább bővülni és elmozdulni látszik a diszkrimináció általános tilalmától és a létezés védelmétől az identitás módszeres védelme irányába, a kisebbségek tagjainak védelmétől a kisebbségi csoportok védelme irányába.

1. cikk

A Nyilatkozat legelső cikke, anélkül, hogy a kisebbségeknek csoportjogokat biztosítana, a kisebbséget csoportként vonja védelem alá.

„1.1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.

1.2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”

A kisebbség tagjainak védelme és a kisebbség, mint csoport létének és identitásának védelme közötti logikai összefüggés elismerése kulcsfontosságú a kisebbségek védelmének fejlődésében.¹⁷⁶ Jelentőségteljes különbségnek tekinthetjük az Egyezségokmányhoz képest az állam felelősségének explicit megfogalmazását az 1. és 2. bekezdésben, mely szerint „*az államok [...] védik*”, „*az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el*”.

A Nyilatkozat 2–5. cikkei konkrét jogokat deklarálnak a kisebbségekhez tartozó személyek számára, illetve az államokat intézkedések meghozatalára és a kisebbségekhez tartozó személyek érdekeinek figyelembevételére kötelezik. Ezek részben az Egyezségokmány 27. cikkében szavatolt jogok kibontásai, ugyanakkor lényegesen túlmutatnak annak jelentéstartalmán. *A nem lehet megtagadni azt a jogot*

¹⁷⁵ A többségtől etnokulturálisan eltérő, egy államon belül számbeli kisebbségben és nem domináns pozícióban lévők csoportja.

¹⁷⁶ Az egyén és közössége közötti kapcsolat liberális megalapozását Will Kymlicka végzi el a *szocietális kultúra* fogalmán keresztül. Ennek magyar nyelvű ismertetését lásd: DEMETER, M. Attila: *Szabadság, egyenlőség, nemzetiség. A nemzeti kisebbségek problémája az angolszász politikai filozófiában*. Kolozsvár, Pro Philosophia, 2009. 30–38.

tiltó formula helyébe a Nyilatkozat 2. cikkében a *joguk van*, a 4. cikkben az *államok intézkedéseket tesznek* állító szókapcsolatok kerültek. A Nyilatkozat az Egyezségokmányhoz hasonlóan a Kisebbségekhez tartozó személyek számára ír elő jogokat, illetve ezen egyéni jogok védelmében az államok kötelesek a megfelelő intézkedéseket meghozni.

2. cikk

A Nyilatkozat 2. cikkének 1. bekezdése áll a legközelebb az Egyezségokmány 27. cikkéhez:

<p style="text-align: center;">A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikk</p>	<p style="text-align: center;">Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 2. cikk, 1. bekezdés</p>
<p>„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.”</p>	<p>„A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek (a továbbiakban: a kisebbségekhez tartozó személyeknek) joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni saját nyelvüket.”</p>

Ahol a 27. cikk azt mondja, hogy *a kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen*, a Nyilatkozat 2. cikke úgy fogalmaz, hogy *a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat*. Hasonlóképpen az Egyezségokmány szerint *a kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják*; a Nyilatkozat szerint *a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan –*

hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni saját nyelvüket. A beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül megfogalmazás magában foglalja, hogy az állam tartózkodásán túl az államnak feladata megakadályozni a más egyének vagy szervezetek részéről történő beavatkozást vagy megkülönböztetést.¹⁷⁷ E jogok egyénileg és közösségben gyakorolhatóságáról a Nyilatkozat 3. cikkének 1. bekezdése szól: „A kisebbséghez tartozó személyek jogaikat, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg valamint csoportjuk más tagjaival közösen, bármilyen megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.”

A Nyilatkozat 2. cikkének 2. és 3. bekezdése a kisebbségek *participációs* jogát, a közéletben való hatékony részvétel jogát szavatolja. A 4. bekezdés a kisebbségek tágran vett egyesülési jogát biztosítja a saját egyesületeik megalakításához és fenntartásához való jogon keresztül. Ezek újszerűeknek tűnhetnek a II. világháború utáni ENSZ jogi korpusz áttekintése alapján, viszont egyáltalán nem azok, ha az I. világháború után létrejött kisebbségi jogi jogforrásokkal vetjük össze, ugyanis ezek garantálták az államon belül élő kisebbségek tagjainak a polgári és politikai jogait, beleértve a döntéshozatalban való részvétel jogát a közhivatalok betöltéséhez való jog által, illetve az egyesülés szabadságát az állam belső joga által lehetővé tett bármilyen formájú egyesület – legyen az jótékonyági, vallási, szociális vagy oktatási intézmény – létesítéséhez való jog által.¹⁷⁸ Az 5. bekezdés kiválóan szolgálja a kisebbségi kérdés körüli nemzetbiztonsági paranoia delegitimizálását azáltal, hogy a nemzetközi jog által deklarált joggá teszi a kapcsolattartást a kisebbség más tagjaival, más kisebbségek tagjaival sőt, lehetővé teszi a határon átívelő etnikai, nemzeti, vallási vagy nyelvi alapon való szabad és békés kapcsolatok kiépítését és fenntartását.

3. cikk

A már említett 3. cikk 1. bekezdése a jogok egyénileg és közösen gyakorolhatóságának szükségszerű jogát mondja ki. A jogok egyénileg és közösen gyakorolhatósága nemcsak a Nyilatkozatban foglalt jogokra érvényes, hanem valamennyi emberi

¹⁷⁷ Lásd: Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához, par. 32., UN. Doc., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2.

¹⁷⁸ Ennek részletes tárgyalását lásd: BALOGH, Arthur op. cit.

jogra.¹⁷⁹ A 2. bekezdés annak az általános emberi jogi elvnek ad hangot, hogy az emberi jogok egy csoportjának gyakorlása nem vezethet semmilyen természetű hátrányhoz, így a Nyilatkozatban deklarált jogok gyakorlása sem vezethet hátrányhoz. Ugyanakkor ez a bekezdés az identitás vagy csoporttagság erőszakos kiterjesztése ellen is védi az embereket, tehát semmilyen objektív kritérium mentén nem lehet büntetőrendelkezések hatására valakit egy csoport tagjává nyilvánítani, hogyha az a személy nem akar azonosulni azzal az identitásközösséggel. A rendelkezés célja tehát megvédeni az egyént az ún. etnikai vagy nemzeti determinizmustól, és azzal szemben a szabad identitásválasztás módozatát tekinti legitimnek az identitás megállapításánál.¹⁸⁰

4. cikk

A Nyilatkozat jogokat konstituáló 2. cikke mellett talán az állam számára *intézkedéseket* előíró 4. cikk tekinthető a dokumentum legfontosabb rendelkezésének. Az első bekezdés az államokat teszi felelőssé a kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak és alapvető szabadságainak biztosításáért:

„4.1. Az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljeskörűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat.”

Az emberi jogok teljeskörű és hatékony gyakorolhatósága – a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 2. cikkének 2. bekezdése értelmében – feltételezheti akár az – egyezményben *különleges* és *konkrét intézkedéseknek* nevezett – átmeneti megerősítő intézkedéseket (affirmative action) is.

¹⁷⁹ Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához, par. 53., UN. Doc., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2.

¹⁸⁰ Ez egy különösen fontos hozománya az emberi jogok rendszerének, tekintve, hogy a 20. században bizonyos államok az asszimiláció vagy éppen a szegregáció szándékával objektív kritériumokra (név, vallás stb.) hivatkozva az egyének véleményét figyelmen kívül hagyva többségi vagy kisebbségi etnikai csoportokba sorolták azokat.

A 2. bekezdés¹⁸¹ az állam széleskörű felelősségét állapítja meg *a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakításának* vonatkozásában. A *kifejezéshez és fejlesztéséhez szükséges kedvező feltétel* megfogalmazás gyakorlatilag azt jelenti, hogy az államnak a lehető legszéleskörűbb és változatosabb intézkedéseket kell foganatosítani, hogy az lehetővé tegye a kisebbséghez tartozó személyek számára saját kultúrájuk megélését és fejlesztését, hasonlóképpen, mint ahogyan az a többségi társadalom számára kínálkozik. E felelősség alól ugyanakkor felmenti az államot a bekezdés második fele azon kivételes esetekben, amikor *a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal*. A nemzetközi normákkal, emberi jogokkal összeegyeztethetetlen gyakorlatok támogatásának tilalma természetesen nem csak a kisebbségek esetében áll fenn. A korábban már hivatkozott kommentár úgy véli, hogy a *nemzeti jog* nem utalhat arra, hogy az állam önkényesen korlátozhatná a kisebbségi kultúra gyakorolhatóságát, hogyha az nem ütközik a nemzetközi jogba, hanem egyfajta mérlegelési jogot biztosít az államnak, hogy objektív alapon indokolható mértékig figyelembe vegye az ország sajátosságait.

A 3. bekezdés az anyanyelv megtanulásához vagy az anyanyelven való tanuláshoz való jog kérdésével foglalkozik:

„4.3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy – ahol lehetséges – a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.”

A Nyilatkozat az állam mérlegelési jogkörébe bocsátja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára anyanyelvük tanulását vagy az anyanyelven folyó oktatást teszi elérhetővé. Véleményem szerint, amennyiben komolyan vesszük, hogy egy nyelvi kisebbség esetében az államnak feladata a közösség nyelvi identitásának védelme (lásd: 1. cikk), és ezen személyek hatékonyan részt is vehetnek a társadalom kulturális kérdéseinek eldöntésében (lásd: 2. cikk), akkor az állam mérlegelési jogkörén kívül

¹⁸¹ Lásd: „4.2 Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve, ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal.”

kell essen az a döntés, hogy a kisebbségi közösség kívánalma ellenére az anyanyelven folyó oktatás helyett csak az anyanyelv oktatását biztosítsa. Ellenkező esetben ugyanis a kisebbség tagjainak a döntéshozatalban való részvétele nem minősül hatékonynak, illetve bizonyára a nyelvi közösség asszimilációs folyamatait fogja gyorsítani az állam. Álláspontommal homlokegyenest ellentétes álláspontot fejt ki a Kisebbségi Munkacsoport által megfogalmazott mértékadó kommentár, mely szerint a kisebbség tagjainak elvárásai és az állam mérlegelési joga között nem áll fenn az általam leírt összefüggés.¹⁸²

Ugyanezen cikk 4. bekezdése az oktatás egy másik feladatával foglalkozik, nevezetesen az interkulturális oktatás szükségességére hívja fel a figyelmet:

„4.4. Az államoknak – ahol helyénvaló – intézkedéseket kell tenniük az oktatás terén, hogy ösztönözzék a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának ismeretét. A kisebbségekhez tartozó személyeknek legyen lehetőségük ismereteket szerezni a társadalom egészéről.”

Ennek értelmében egy többetnikumú vagy többnemzetiségű társadalomban az államnak feladata gondoskodni arról, hogy i) a kisebbségek tagjai számára elérhetőek legyenek a társadalom egészéről megszerezhető információk, ii) a társadalom egésze számára elérhetőek legyenek előítéletektől mentes információk a kisebbségek kultúrájáról, hagyományairól, sőt magának a kisebbségi nyelvnek a tanulására is lehetőség kínálkozzon. Mindkét feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy a kisebbségek és a többség tagjai ellenséges előítéletektől mentesen, kellő nyitottsággal viszonyuljanak egymáshoz, és elsajátítsák az egymással való konstruktív érintkezés módszereit, ezáltal képessé válva a kulturális különbségek megőrzése mellett egyazon társadalom építésére.

Az erdélyi magyarság példája jól igazolja, hogy a magyarellenesség egyik legfőbb eredője az interkulturális oktatás hiánya vagy nem megfelelő megvalósulása a román tannyelvű közoktatásban.¹⁸³ Beláthatjuk az interkulturális oktatás kulcsfontosságú szerepét, ugyanis egy olyan többségi társadalom, amelyet a közoktatás a kisebbséggel

¹⁸² Lásd: Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához, par. 63., UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2.

¹⁸³ KISS, Tamás – TORÓ, Tibor – JAKAB, Zsolt Tamás: *Magyarellenesség Romániában*. Kolozsvár, Székelyföldi Közpolitikai Intézet – Bálványos Intézet, 2021. 124–135.

szembeni negatív előítéleteiben generációról generációra megerősít, bizonyára sokkal kevésbé lesz nyitott a kisebbségek maradéktalan egyenlőségének biztosítására, és a kisebbségek valós egyenlőségre irányuló törekvéseivel szemben gyanakvó és elutasító marad.

A 4. cikk 5. bekezdése a kisebbségek gazdasági marginalizációját próbálja megakadályozni:

„4.5. Az államoknak meg kell fontolniuk azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek által a kisebbséghez tartozó személyek teljeskörűen részt vehetnek országukban a gazdasági haladásban és fejlődésben.”

Az állam felelőssége láthatóan visszafogottabb, mintha a *gazdasági haladásban és fejlődésben* való részvétel *biztosítását* írta volna elő a Nyilatkozat. A célja ugyanakkor egyértelmű: a kisebbségeket nem szabad megfosztani a gazdasági fejlődésükhöz szükséges erőforrásaiktól és lehetőségeiktől, illetve a kisebbségek identitásának védelme okán sem szabad megakadályozni fejlődésükben ezeket a közösségeket.

5. cikk

A Nyilatkozat 5. cikke mondhatni a kisebbségek gazdasági fejlődéséhez való jogát segíti ki azzal, hogy a nemzeti célkitűzések és programok szempontrendszerének részévé teszi a kisebbségek érdekeit:

„5.1. A nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.”

Természetesen ez a rendelkezés túlmutat a nemzeti célkitűzések és programok gazdasági dimenzióján, és magában foglal minden másfajta közpolitikát (egészségügy, oktatás, környezetvédelem stb.).

A 2. bekezdés ugyancsak a kisebbségi érdekek figyelembevételét szorgalmazza az állami szintű együttműködések kapcsán:

„5.2. Az államok közötti együttműködési és segítségnyújtási programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.”

6–7. cikk

A Nyilatkozat 6.¹⁸⁴ és 7.¹⁸⁵ cikke egyaránt az államok együttműködési kötelezettségét mondja ki a Nyilatkozatban foglalt jogok betartásának és a kisebbségi kérdés megértésének előmozdítása érdekében.

8. cikk

A 8. cikk 1–3. bekezdései tisztázó jelleggel mondják ki, hogy a Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlata nem képezheti akadályát más nemzetközi jogi vállalások teljesítésének,¹⁸⁶ beleértve az emberi jogok és alapvető szabadságok minden személy általi élvezetének biztosítását,¹⁸⁷ illetve a Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések nem tekintendők *prima facie* az egyenlőség elvével ellentétesnek.¹⁸⁸

A 8. cikk 4. bekezdése világosan az államok bizalmát próbálja növelni a Nyilatkozat és a kisebbségek védelme iránt, tekintve, hogy már a preambulum is tisztázta, hogy a Nyilatkozat az Egyesült Nemzetek Alapokmányának elvein nyugszik:

„8.4. Ezen Nyilatkozatban semmi nem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármely tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleérve az államok szuverén egyenlőségét, területi sértetlenségét és politikai függetlenségét.”

¹⁸⁴ 6. cikk: „Az államok kötelesek együttműködni a kisebbséghez tartozó személyekre vonatkozó kérdésekben, beleértve az információ- és tapasztalatcserét, a kölcsönös megértés és bizalom előmozdítása céljából.”

¹⁸⁵ 7. cikk: „Az államok kötelesek együttműködni a jelen Nyilatkozatban foglalt jogok tiszteletben tartásának előmozdítása céljából.”

¹⁸⁶ 8.1: „A jelen Nyilatkozatban semmi nem képezi akadályát annak, hogy az államok érvényesítsék a kisebbséghez tartozó személyekkel kapcsolatban fennálló nemzetközi kötelezettségeiket. Az államok jóhiszeműen teljesítik különösen azokat a kötelezéseket és elkötelezettségeket, amelyeket azon nemzetközi egyezmények és megállapodások alapján vállaltak, amelyeknek részesei.”

¹⁸⁷ 8.2: „Az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlása nem érinti az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságok minden személy általi élvezetét.”

¹⁸⁸ 8.3: „Az államok által az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések *prima facie* nem tekintendők ellentétesnek az egyenlőség Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével.”

9. cikk

A Nyilatkozat legutolsó cikke a Nyilatkozat utóéletéről kíván gondoskodni, ösztönzőleg előirányozva, hogy az ENSZ egyéb szervezetei is elősegítsék a Nyilatkozatban foglalt jogok érvényre jutását.¹⁸⁹ A zárócikk illeszkedik az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 55–56. cikkében¹⁹⁰ megfogalmazott törekvések logikájához.

A Nyilatkozat nem alkotott az államokra nézve jogi kötőerővel bíró jogszabályokat, mégis az a tény, hogy egyhangúlag került elfogadásra, feljogosít arra, hogy mindazon államok mértékadó politikai és erkölcsi elköteleződésének tekintsük, amelyek elfogadták azt.¹⁹¹

3.6.1. Az *otthonosság* szempontrendszerének összeegyeztethetősége az ENSZ Kisebbségi nyilatkozatával

A Kisebbségi nyilatkozat a nemzetközi emberi jogi térben a nemzeti kisebbségek számára az általános jogrendtől eltérő, ún. különleges jogrendet fejlesztette tovább. Ahhoz, hogy az *otthonosság* szempontrendszere érvényre jusson, azt kell hát megvizsgálnunk, hogy a nyilatkozatban szavatolni kívánt jogok, mint *sajátos jogok*, mennyiben válaszolnak valóban *sajátos kisebbségi igényekre*.

¹⁸⁹ Lásd: 9. cikk: „A szakosított szervezetek és az Egyesült Nemzetek Szervezete rendszerének egyéb szervezetei saját illetékességi területükön közreműködnek az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok és elvek teljes megvalósításában.”

¹⁹⁰ Lásd: 55. cikk: „Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani: [...] c) az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

56. cikk: „Valamennyi tag kötelezi magát arra, hogy az 55. Cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön együttműködik.”

¹⁹¹ Meg kell jegyezzük továbbá, hogy a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés jogi kötőerővel ruházta fel az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-i nyilatkozatát.

A 2. cikk 1. bekezdésében megjelölt *saját kultúra élvezete, saját vallás gyakorlása és hirdetése*, valamint *saját nyelv használata* mind olyan jogok, amelyekre kétségkívül a többségi létben élők is számot tartanak. A *kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben*, illetve a *saját közösséget érintő nemzeti vagy regionális döntésekben való hatékony részvétel joga*¹⁹² hasonlóképpen az általános jogrend részét is képezhetné. Az *egyesületek megalakításához és fenntartásához való jog*,¹⁹³ általános emberi jogként már a PPJNE 22. cikkében¹⁹⁴ is elismerésre került. Beláthatjuk hát, hogy ebben az esetben az általános jogrend alkalmas lett volna a kisebbségek ezen jogainak védelmére. A *csoporthoz tartozó tagjaival, más államok polgáraival, akik a csoporthoz nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelezésekkel kapcsolódnak, valamint más kisebbségekhez tartozó személyekkel való békés kapcsolatok kiépítése és fenntartása*¹⁹⁵ bizonyára nem képezi a kisebbségek olyan sajátos igényét, amelyre ne tartanának számot a többség tagjai is. A 3. cikk a *korábban felsorolt jogok egyénileg és csoportban való gyakorolhatóságát* mondja ki, illetve, hogy *e jogok gyakorlásából semmilyen hátrány nem származhat* a jogalanyra nézve. Tekintve, hogy az általános jogrendbe illeszkedő jogokról teszi ezeket a megállapításokat, a 3. cikkben megfogalmazott jog a többségi társadalom tagjait is meg kell hogy illesse.

A 4–5. cikkek a nemzeti kisebbségek tagjai számára kedvező állami kötelezettségeket fogalmaznak meg. Ezek mindegyike a többség számára is fontos igényekre válaszol: i) a diszkrimináció tilalma, emberi jogok gyakorolhatósága;¹⁹⁶ ii) a kultúra, nyelv, vallás,

¹⁹² Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 2. cikk, 2. és 3. bekezdés.

¹⁹³ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 2. cikk, 4. bekezdés.

¹⁹⁴ Lásd: 22. cikk: „1. Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon.

2. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcös vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.

3. E cikk egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948. évi egyezményében részes államokat olyan törvényhozási intézkedésekre, vagy a törvény oly módon való alkalmazására, amely csorbítja az említett egyezményben meghatározott biztosítékokat.”

¹⁹⁵ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 2. cikk, 5. bekezdés.

¹⁹⁶ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 4. cikk, 1. bekezdés.

hagyományok és szokások fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítása,¹⁹⁷ iii) az anyanyelv tanulásának és az anyanyelven folyó oktatásnak a lehetősége,¹⁹⁸ iv) a közösség történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának megismertetésére való törekvés, illetve a társadalom egészéről való ismeretek szerzésének lehetősége;¹⁹⁹ v) a gazdasági haladásban és fejlődésben való részvétel biztosítása;²⁰⁰ vi) a jogos érdekek figyelembevétele a nemzeti célkitűzések és az államok közötti együttműködési és segítségnyújtási programok megtervezésekor és végrehajtásakor.²⁰¹

A nyilatkozat 1. és 6. cikke véleményem szerint a nemzeti kisebbségek sajátos politikai helyzetéből indul ki. Az előbbi a kisebbségek – vagyis nem domináns csoportok – létét védelmezi, amely bizonyára veszélyeztetettebb a domináns csoporttal szemben. Ugyanakkor meg kell jegyezzük, hogy a genocídium tilalmának emberi jogi imperatívusza az általános jogrend részeként is védelmet nyújt a népiirtással szemben. Az ugyancsak 1. cikk részét képező etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitás, illetve ezen identitások előmozdításához szükséges feltételek védelme ugyancsak a többség számára is relevanciával bíró jogok. Viszont a 6. cikk, mely szerint az államok a kisebbségek kérdése vonatkozásában kötelesek volnának együttműködni, bizonyára másképp és más céllal jelentkező igényként kerül megfogalmazásra a többségi lakosság vonatkozásában.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a Kisebbségi nyilatkozat, a PPJNE 27. cikkéhez hasonlóan *sajátos jogok*ként fogalmazta meg a kisebbségek jogait. Ugyanakkor ezeknek a – látszólag – *sajátos jogok* által kielégített igényeknek a *sajátossága* határozottan megkérdőjelezhető. Ekképpen a nyilatkozat nem tesz eleget az *otthonosság* szempontrendszerének, ugyanis a kisebbségek nem sajátosan kisebbségi, hanem a többségi közösségekre is jellemző általános igényeit szükségtelenül *sajátos jogok* útján kívánta kielégíteni.

¹⁹⁷ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 4. cikk, 2. bekezdés.

¹⁹⁸ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 4. cikk, 3. bekezdés.

¹⁹⁹ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 4. cikk, 4. bekezdés.

²⁰⁰ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 4. cikk, 5. bekezdés.

²⁰¹ Lásd: Kisebbségi nyilatkozat, 5. cikk.

3.7. A „kisebbségek” meghatározásának kísérletei az ENSZ-en belül 1947-től 2019-ig²⁰²

Az Egyesült Nemzeteken belül, amint azt láthattuk, a különböző kisebbségvédelmi rendelkezések létrehozatala alkalmával időről időre megfogalmazódott a törekvés a *kisebbségek* jogi fogalmának a meghatározására. Ezek a próbálkozások jellemzően a kisebbségvédelem célkitűzéseihöz próbáltak igazodni, különböző munkafolyamatokat elősegíteni. A következőkben áttekintem, hogy eltérő időpontokban az ENSZ különböző struktúrái milyen meghatározásokat javasoltak a *kisebbségek* védelmének szolgálatába állítani. Az alábbiakban bemutatásra kerülő meghatározások közül még egyik sem vált valamelyik jogi kötőerővel bíró egyezmény részévé, így ezekre nem tekinthetünk az ENSZ hivatalos meghatározásaiként. Ugyanakkor, ezek a meghatározások valamelyest tükrözik, hogy egy adott korban miként gondolkodtak az ENSZ szakértői a védelemre kijelölt kisebbségek mibenlétéről.

a) *Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát Szövegező Bizottság meghatározása 1947-ből*

A kisebbségek legelső ENSZ-en belüli meghatározása – az Emberi Jogok Bizottsága által életre hívott, korábban már tárgyalt A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság alatt tevékenykedő – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának szövegét előkészítő Szövegező Bizottságtól származik. A diszkrimináció megelőzése és a kisebbségek védelme kifejezések jelentéstartalmáról azt írták, hogy

„[a] kisebbségek védelme azon nem domináns csoportok védelme, amelyek, miközben a többséggel egyenlő bánásmódra vágnak úgy általában, egy bizonyos mértékű megkülönböztetett bánásmódra is igényt tartanak annak érdekében, hogy megőrizhessék azon karakterisztikáikat, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többségétől. [...] A védelmet

²⁰² A kisebbségek meghatározásának nehézségeit jól szemléltetik az EBESZ első kisebbségi főbiztos, Max Van der Stoep, szavai: „egy kisebbség létezése nem definíció kérdése, hanem ténykérdés [...] Bátorkodom kimondani, hogy amikor látom, tudom mi egy kisebbség.” Idézi VIZI, Balázs: A kisebbségek fogalma a nemzetközi jogban. GÖMBÖS, Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság, 2016, 14., 9–20.

érdemlő tulajdonságok a faj, vallás és nyelv. [...] A kisebbség tagjai az adott állam állampolgárai kell hogy legyenek.”²⁰³

A kisebbség ezen meghatározása láthatóan öt elemből tevődik össze:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van;
- ii) politikai elem: a kisebbség a társadalom nem domináns eleme;
- iii) közjogi elem: a kisebbség tagjai az adott állam állampolgárai;
- iv) etnokulturális elem: a kisebbség lehet nyelvét, vallását vagy faját tekintve eltérő a többségtől;
- v) szubjektív elem: a kisebbség szeretné megőrizni sajátos jegyeit.

b) A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság meghatározása 1949-ből

Korábban, az Albizottság munkásságának dedikált alfejezetben már ismertetve lett, hogy mivel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadásra került szövegverziójában nem kaphatott helyett a kisebbségek védelmének dedikált cikk, a Nyilatkozat elfogadásával egyidőben a Közgyűlés a „*Fate of Minorities*” című határozatában a Gazdasági és Szociális Tanácsot felszólította, hogy kérje fel az ENSZ Emberi Jogok Bizottságát és az annak alárendelt Albizottságot egy átfogó tanulmány elkészítésére a kisebbségek problémájáról. Az Albizottság két külön tanulmányt készített el, egyet „*A kisebbségek meghatározása és osztályozása*”²⁰⁴ címmel, illetve

²⁰³ Decision of the Sub-Commission: Scope of the Terminology regarding Prevention of Discrimination and protection of minorities, In: Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, First Session (24 November – 6 December 1947), 6 December 1947, UN Doc., E/CN.4/52, Section V, par. 2.: “Protection of minorities is the protection of non-dominant groups which, while wishing in general for equality of treatment with the majority, wish for a measure of differential treatment in order to preserve basic characteristics which they possess and which distinguish them from the majority of the population. The protection applies equally to individuals belonging to such groups and wishing the same protection, it follows that differential treatment of such groups or of individuals belonging to such groups is justified when it is exercised in the interest of their contentment and the welfare of the community as a whole. The characteristics meriting such protection are race, religion and language. In order to qualify for protection a minority must owe undivided allegiance to the Government of the State in which it lives. Its members must also be nationals of that State. If a minority wishes for assimilation and is debarred, the question is one of discrimination and should be treated as such.”

²⁰⁴ UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85. op. cit.

egyét „*A diszkrimináció fő típusai és okai*”²⁰⁵ címmel. A kisebbségek meghatározása és osztályozása tárgyában készült tanulmány hosszasan értekezett arról, hogy mit is értenek vagy érthetnének a kisebbségek alatt. A tanulmányban a kisebbségek védelmének szolgálatába állítható *kisebbségek* jogi meghatározására a következő kísérleteket teszi:

„[...] a kisebbség kifejezést normálisan azon csoportokra kellene használni, amelyek tagjai közös etnikai eredettel, nyelvvel, kultúrával vagy vallással rendelkeznek, és érdekeltek akár a nemzeti közösségi létük megőrzésében, akár a megkülönböztető karakterisztikáik megtartásában [...]”²⁰⁶

„Úgy tűnik, hogy a speciális pozitív szolgáltatásokra és speciális jogokra jogosult kisebbségek az állampolgárok azon csoportjaira korlátozódnak, amelyeket közös származás, nyelv, kultúra, vallási hit stb. köt össze, és amelyek ezen jegyek vonatkozásában különbözőnek érzik magukat a lakosság többi részétől, és szeretnék megőrizni és továbbfejleszteni sajátos tulajdonságaikat.”²⁰⁷

A tanulmány más részeit összeolvasva kikövetkeztethető, hogy szerzői a nem domináns helyzetet is a kisebbség meghatározó tulajdonságának tekintették, még ha ezen aspektus ki is maradt a meghatározási kísérletekből.²⁰⁸

²⁰⁵ UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1. op. cit.

²⁰⁶ A fordítás a szerzőtől származik. A teljes angol szöveg a következőképpen szól: “Thus in a general way, insofar as the rendering of positive services and the recognition of special rights is concerned – as distinguished from the realization of the principle of non-discrimination, it may be said that the term minority should normally be applied to groups whose members share a common ethnic origin, language, culture, or religion, and are interested in preserving either their existence as a national community or their particular distinguishing characteristics. In this connexion it should be borne in mind that the terms of reference of the Sub-Commission provide that it shall undertake studies and make recommendations concerning ‘the protection of racial, national, religion and linguistic minorities’” – UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85, par. 45.

²⁰⁷ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következőképpen szól: “It would seem that minorities entitled, to special positive services and, special rights are restricted to groups of citizens held together by ties of common descent, language, culture, of religious faith, etc., who feel that they differ in these respects from the rest of the population, and who desire to preserve their special characteristics and to develop them further.” – UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85, par. 58.

²⁰⁸ UN Doc., E/CN.4/Sub.2/85, par. 4–7.

A tanulmányban megfogalmazott meghatározás fogalomalkotó elemei a következők:

- i) közjogi elem: a kisebbség tagjai az adott állam állampolgárai;
- ii) politikai elem: a kisebbség a társadalom nem domináns csoportját képezi;
- iii) etnokulturális elem: a kisebbség lehet etnikai származását, nyelvét, vallását, kultúráját vagy egyéb módot tekintve eltérő a többségtől;
- iv) szubjektív elem: a kisebbség szeretné megőrizni és/vagy továbbfejleszteni sajátos jegyeit.

c) A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság meghatározása 1950-ből

Az Albizottság a 3. ülésén újabb meghatározást volt kénytelen kidolgozni, miután a korábban tárgyalt tanulmányban megfogalmazott definíció sem elégítette ki az Emberi Jogok Bizottságának elvárását. Ez a meghatározás három részből állt:

„(a) A kisebbség kifejezés csak azon nem domináns csoportokat foglalja magában, amelyek a lakosság többi részétől eltérő stabil etnikai, vallási vagy nyelvi hagyományokat vagy tulajdonságokat birtokolnak, és meg is szeretnék őrizni azokat.

(b) Az ilyen kisebbségeknek megfelelő számú személyt kellene magukban foglalniuk, hogy önmagukban elegendők legyenek ezen karakterisztikák fejlődéséhez és

(c) Az ilyen kisebbségek tagjainak lojálisaknak kell lenniük az államhoz, amelynek állampolgárai.”²⁰⁹

²⁰⁹ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következőképpen szól: „(a) The term minority includes only those non-dominant groups in a population which possess and wish to preserve stable ethnic, religious or linguistic traditions or characteristics markedly different from those of the rest of the population;

(b) Such minorities should properly include a number of persons sufficient by themselves to develop such characteristics; and

(c) The members of such minorities must be loyal to the State of which they are nationals.” – Resolution on definition of minorities for purposes of protection by the United Nations. In: UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 3rd session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 9 to 27 January 1950, UN Doc., E/CN.4/358 E/CN.4/Sub.2/119, 16.

Ebben a meghatározásban a következő elemeket azonosíthatjuk be:

- i) közjogi elem: a kisebbség tagjai az adott állam lakosságának;
- ii) politikai elem: a kisebbség a társadalom nem domináns csoportját képezik;
- iii) etnokulturális elem: a kisebbség lehet etnikumát, nyelvét vagy vallását tekintve eltérő a többségtől;
- iv) szubjektív elem: a kisebbség szeretné megőrizni és/vagy továbbfejleszteni sajátos jegyeit.

d) A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság meghatározása 1954-ből

Hatodik ülészakán az Albizottság egy átfogó kutatás szükségességéről döntött, melynek célja a különböző kisebbségek helyzetének megismerése világviszonylatban. A tanulmány érdekében elfogadtak egy munkameghatározást a kisebbségekről, amelynek viszont nem az volt a célja, hogy kijelölje, mely csoportoknak kellene speciális védelemben részesülniük az ENSZ emberi jogi rendszerén belül. A meghatározás szerint a kisebbség kifejezés a lakosságnak csak azon nem domináns csoportjaira kellene hogy kiterjedjen, amelyek a lakosság többi részétől megkülönböztető stabil etnikai, vallási vagy nyelvi hagyományokat, illetve tulajdonságokat birtokolnak, amelyeket meg is szeretnének őrizni. Láthatjuk, hogy a munkameghatározás tökéletesen átvette az Albizottság korábbi meghatározását, amelyet viszont már a kisebbségek nemzetközi védelmének eszközüül szántak. Így ennek a meghatározásnak az elemeit nem szükséges külön tárgyalni.

e) A Francesco Capotorti-féle tanulmányban megfogalmazott meghatározás 1977-ből

A Francesco Capotorti ENSZ *rapporteur* által készített 1977-es tanulmány²¹⁰ tartalmazza a kisebbségek mindmáig talán legidézettebb meghatározását. Meg kell jegyezzük, hogy ez az első olyan ENSZ-en belül született meghatározása a kisebbségeknek, amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének működésbe lépése után keletkezett. A javasolt meghatározás célját az ENSZ

²¹⁰ Tanulmány az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. Lásd: CAPOTORTI op. cit.

rapporteur leszűkítette az Egyezségokmány 27. cikkére. Ez bizonyára egy szükségszerű leszűkítés volt. Súlyán viszont mit sem változtat, tekintve, hogy az Egyezségokmány elfogadásától számítva a kisebbségeknek a 27. cikkben keresztül történő védelme az emberi jogok védelmének szerves részét képezi. Ez azt jelenti, hogy jogi súlyát tekintve Capotorti meghatározása és az Albizottság által korábban megfogalmazott meghatározások ugyanúgy a kisebbségek emberi jogi védelmének céljából való meghatározását jelentik. Ez a meghatározás a következőképpen szól:

„Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai – az állam állampolgáraiként – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének a sajátosságaitól, és még ha kimondatlanul is, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzését mutatják.”²¹¹

A meghatározás tartalmi elemei a következők:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van;
- ii) politikai elem: a kisebbség a társadalom nem domináns eleme;
- iii) közjogi elem: a kisebbség tagjai az adott állam állampolgárai;²¹²
- iv) etnokulturális elem: a kisebbség nyelvét, vallását vagy etnikumát tekintve a többségtől eltérő lehet;
- v) szubjektív elem: a kisebbség szeretné megőrizni sajátos jegyeit.

²¹¹ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”. – Ibid. par. 568.

²¹² Amint arra Asbjørn Eide ENSZ *rapporteur* 1992-es tanulmánya is rámutat, az angol „nationals” ezekben az esetekben az állampolgárságra utal. Lásd: Asbjørn EIDE: Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities: 2nd progress report, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1992/37, par. 98.

f) Jules Deschênes 1985-ös meghatározása

A kanadai Jules Deschênes 1985-ös meghatározásának sikertelenségéről már esett szó az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának előkészítése kapcsán. Ennek szövege a következő volt:

„Egy állam polgárainak olyan csoportja, amely az illető államban számbeli kisebbséget alkot és nincs domináns pozícióban, és amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel bír, amelyek eltérnek a lakosság többségének hasonló jellegzetességeitől, továbbá, melynek tagjai még ha kimondatlanul is rendelkeznek a túlélés kollektív akarata hatására egyfajta szolidaritás érzettel, és akiknek céljuk, hogy mind a valóságban, mind a törvény előtt a többséggel egyenlőkké váljanak.”²¹³

Megjegyezhetjük, hogy a Capotorti-féle meghatározáshoz képest ez a meghatározás csak a kisebbség szubjektív elemében, a kisebbségek törekvései vonatkozásában tér el. Az objektív elemek: az állampolgárság megléte, az államon belüli létszámbeli kisebbség és a csoport nem domináns pozíciója, vagy a 27. cikkből ismert etnikai, nyelvi, vallási megkülönböztető jegyek mindkét meghatározásban szerepelnek. Ugyanakkor az az eltérés, amit a kisebbség tagjainak a valós és a formális egyenlőségvágyának a definícióba való beemelése jelent – a tágabb szövegkörnyezet ismeretében – egyáltalán nem újszerű és nem képez többlettartalmat.

g) Asbjørn Eide ENSZ rapporteur 1993-as tanulmányában megfogalmazott meghatározása

Asbjørn Eide ENSZ *rapporteur* a Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság 1989-ben bízta meg²¹⁴ egy átfogó tanulmány elkészítésével a kisebbségeket érintő problémák békés és konstruktív megoldásainak

²¹³ A magyar fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law.” Lásd a teljes tanulmányt: Jules DESCHÊNES: Proposal concerning a definition of the term “minority”. – UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1985/31.

²¹⁴ Lásd az Albizottság 1989. szeptember 1-i 44. sz. döntését.

tárgyában. A tanulmány benyújtását két előrehaladási jelentés²¹⁵ előzte meg, amelyekben viszont nem került sor a kisebbségek meghatározására. Az 1993-ban elkészült tanulmány²¹⁶ egy munkameghatározást tartalmazott, amely pusztán a közreadott dokumentum keretei között kívánta szolgálni a kisebbségek meghatározását. Ez a következőképpen szólt:

„[...] kisebbség egy szuverén állam lakosainak bármely csoportja, mely az ország népességének kevesebb mint felét képezi, és amelynek tagjai etnikai, vallási vagy nyelvi természetű közös karakterisztikákkal rendelkeznek, melyek megkülönböztetik őket a népesség többi részétől.”²¹⁷

Első olvasatra azt gondolhatnánk, hogy egy korábban lényegesnek tartott elem – a domináns helyzet hiánya – elsikkadt ebben a meghatározásban. Ez viszont egy elhamarkodott következtetés volna, ugyanis a tanulmány szerzője tudatosan szűkítette le vizsgálódásának fókuszát a szuverén államokra, olyan államokra, amelyekben megvalósul az ott élő nép önrendelkezése. Így például kizárásra kerültek a tanulmány által tárgyalt esetekből az elfoglalt területek vagy a gyarmatok. Két lényegi eltérést mégis beazonosíthatunk a korábbi meghatározásokhoz képest. Egyrészt, a szerző meghatározása nem szűkítette le a kisebbségek körét az állampolgárokra. Meg kell jegyezzük, hogy a korábbiakban megismert meghatározások leszűkítő jellege mindvégig idegen volt az emberi jogok szellemiségétől és az Egyezségokmány 27. cikkének a tartalmától, így ez a politikailag merész, de annál inkább az emberi jogok értékrendjét tükröző megközelítés kimondottan előremutató. Másrészt, a meghatározás nélkülözi a szubjektív elemet, amely a kisebbség különállóságának megőrzésére, fenntartására irányulna. Ezen elem hiányát talán azzal magyarázhatjuk, hogy a

²¹⁵ Első előrehaladási jelentés 1991-ből: UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1991/43; második előrehaladási jelentés 1992-ből: UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1992/37.

²¹⁶ Asbjørn EIDE: Protection of Minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. 10 August 1993, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1993/34.

²¹⁷ A magyar fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “For the purpose of this study, a minority is any group of persons resident within a sovereign State which constitutes less than half the population of the national society and whose members share common characteristics of an ethnic, religious or linguistic nature that distinguish them from the rest of the population”. – Ibid. par. 29.

tanulmány a többség–kisebbség viszonyrendszer konfliktusszituációjára koncentrálnak, ezek pedig nem minden esetben a különálló jegyek megőrzésére való törekvésből származnak.

Összegezve, a meghatározás tartalmi elemei a következők:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van;
- ii) politikai elem: a kisebbség egy szuverén államban él – tehát minden bizonnyal a társadalom nem domináns eleme;
- iii) etnikulturális elem: a kisebbség lehet nyelvét, vallását vagy etnikumát tekintve a többségtől eltérő.

h) Az Emberi Jogi Bizottság 23. számú általános kommentárjában megfogalmazott meghatározás 1994-ből

Az Emberi Jogi Bizottság 50. ülészakán, 1994. április 8-án fogadta el a Polgári és politikai jogok egyezségokmány 27. cikkének általános kommentárját.²¹⁸ A 27. cikk értelmezése vonatkozásában már tárgyalásra került ez a kommentár, és az idevágó 5.1. és 5.2. bekezdések be lettek idézve. Ezért itt nem ismételjük meg. Meg kell jegyezzük továbbá, hogy az általános kommentár célja a 27. cikk helyes értelmezésének elősegítése. Ennek köszönhetően a kommentár nem tért ki a 27. cikk személyi hatályának olyan vonatkozásaira, amelyek valamilyen módon már korábban tisztázásra kerültek. Így például nem mondta ki, hogy a kisebbség az állam lakosságának számbeli kisebbségét is képezi, mert ezt korábban, 1989-ben az EJB joggyakorlata²¹⁹ megállapította. A John Ballantyne és Elizabeth Davidson, illetve Gordon McIntyre v Kanada ügyekben az EJB kimondta, hogy a 27. cikkben foglalt jogokra nem hivatkozhatnak az Egyezségokmányt aláíró országban számbeli többséget képező azon nemzeti, vallási vagy nyelvi közösségek tagjai, amelyek az állam valamely tartományában képeznek helyi kisebbséget.

Az általános kommentár idevágó két bekezdését és az EJB joggyakorlatát összeolvasva a meghatározás tartalmi elemei a következők:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van az államban;

²¹⁸ Lásd: CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, UN Doc., CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

²¹⁹ John Ballantyne and Elizabeth Davidson v Canada, Communication No. 359/1989, and Gordon McIntyre v Canada, Communication No. 385/1989.

- ii) közjogi elem: a kisebbség tagjai az állam területén tartózkodó, annak joghatósága alá tartozó személyek, tehát nem csak az állam állandó lakosai, állampolgárai;
- iii) etnokulturális elem: a kisebbség nyelvét, vallását vagy kultúráját tekintve lehet eltérő a többségtől.

i) Stanislav Chernichenko meghatározása 1997-ből

A Chernichenko által megfogalmazott meghatározás²²⁰ leginkább a Jules Deschênes korábbi meghatározásának elemeit tömöríti, annyi különbséggel, hogy a kisebbséget nem tekinti szükségszerűen a társadalom nem domináns csoportjának.

Meghatározásának fogalomalkotó elemei:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van;
- ii) etnokulturális elem: a kisebbség nyelvét, vallását, etnikumát, kultúráját tekintve lehet eltérő a többségtől;
- iii) szubjektív elem: a kisebbség szeretné megőrizni sajátos jegyeit, identitását.

j) Erika-Irene Daes meghatározása 2000-ből

Erika-Irene Daes és Asbjørn Eide az ENSZ emberi jogok előmozdításáért és védelmezéséért felelős albizottságának a megbízásából készítették tanulmányt a kisebbségekhez tartozó személyek és az őslakosok jogainak összehasonlításáról.²²¹ A tanulmány második fejezetét Erika-Irene Daes ENSZ szakértő jegyezte. Az összehasonlítás logikai, politikai és jogi kihívásainak megfelelően a szakértő a két csoport meghatározását a csoportok és tagjaik rendelkezésére álló nemzetközi jogi

²²⁰ Az angol nyelvű meghatározás: “‘Minority’ denotes a group of persons in principle permanently resident in the territory of a state, numerically fewer than the remaining population of that state, in other words constituting less than half of its population, endowed with national or ethnic, religious and linguistic and other related characteristics (culture, traditions and so forth) distinct from similar characteristics of the rest of the population, and displaying a will to preserve the existence of the identity of the group.” – Stanislav CHERNICHENKO: Definition of Minorities, Second working paper, 2 April 1997, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/AC5/1997/WP.1.

²²¹ Erika-Irene DAES – Asbjørn EIDE: Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples. Geneva, 19 July 2000, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/2000/10.

eszközökhöz kívánta optimalizálni. Így, az *őslakos nép* és *kisebbség* ideáltipikus eseteit vázolta fel azok nemzetközi jogi értelemben vett racionális célkitűzései alapján.

Meghatározása szerint az ideáltipikus *kisebbség* egy olyan csoport, amely az etnikai, nemzeti, faji, vallási vagy nyelvi karakterisztikái, esetleg származása okán megtapasztalta az államnak vagy az állam polgárainak a kirekesztését, diszkriminációját. Egy ilyen csoport, céljait tekintve, elsősorban a csoportot és tagjait érő diszkrimináció felszámolására összpontosít, és hogy lehetőségük legyen szabadon, szándékuknak megfelelő mértékben részt venni, integrálódni az ország életébe (*into national life*).

Ezzel szemben az ideáltipikus *őslakos nép* – meghatározása szerint – egy olyan csoport, amely bennszülött (őshonos) a jelenlegi lakóterületén, és úgy határoz, hogy fenntartja a különálló kulturális identitását és a különálló kollektív társadalmi és politikai szerveződését az adott területen belül. Az ideáltipikus *őslakos nép* céljait tekintve a bennszülöttségre (*aboriginality*), a területiségre és a kollektív különállóságra összpontosít, mely elemek logikailag a belső önrendelkezés, önkormányzat vagy autonómia jogához kapcsolódnak.

A két kategória felállításával egyidőben ugyanakkor megállapította, hogy egy *kisebbség* ugyanúgy rendelkezhet az *őslakos nép* ideáltipikus kategóriájának bizonyos jegyeivel, ahogy egy *őslakos nép* is rendelkezhet az ideáltipikus *kisebbség* bizonyos karakterisztikáival.²²²

Az *kisebbség* ideáltipikus esetének konstitutív elemei:

- i) etnikulturális elem: a kisebbség nyelvét, vallását, etnikumát, nemzetiségét, fajtát vagy származását tekintve lehet a többségtől eltérő;
- ii) politikai/jogi elem: a kisebbség kirekesztettségben vagy diszkriminatív bánásmódban részesült az idők során az állam vagy a lakosság részéről;
- iii) szubjektív elem: a kisebbség a diszkrimináció és kirekesztettség megszüntetésére törekszik.

k) *Fernand de Varrenes meghatározása 2019-ből*

Fernand de Varrenes kanadai professzor, az ENSZ kisebbségi különleges jelentéstevő *rapporteure* talán az utolsó az ENSZ intézményi struktúráján belül, aki a kisebbségek

²²² Ibid. par. 48–50.

meghatározásának feladatát zászlójára tűzte. 2019-ben közreadott tanulmányában²²³ a *kisebbség* kifejezésnek egy olyan munkameghatározását fogalmazta meg, amely véleménye szerint:

- (a) Illeszkedik a Különleges Jelentéstevő mandátumához.
- (b) Tisztázza a fogalom jelentését, megszüntetve a folyamatos vitát és ellentmondásokat az ENSZ-en belül, illetve az ENSZ-en kívül, melyek gyengítik a kisebbségek jogainak teljes és hatékony megvalósulását.
- (c) Tisztázza a fogalmat a nemzetközi jognak megfelelően, beleértve az Emberi Jogi Bizottság joggyakorlatát, illetve a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezmény alkalmazandó elveit.

De Varrenes, szem előtt tartva a fenti szempontokat és célkitűzéseket, a következő meghatározást kínálja a *kisebbség* fogalomra:

„Az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség az egyéneknek egy olyan csoportja, amely az ország teljes területén élő lakosságnak kevesebb mint felét képezi, tagjai közös kulturális, vallási vagy nyelvi, vagy ezek bármilyen kombinációjából származó tulajdonságokban osztoznak. Egy személy szabadon tartozhat egy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez állampolgárságtól, lakcímtől, hivatalos elismeréstől vagy bármely más státusztól függetlenül.”²²⁴

Figyelemre méltó, hogy felsorolása az Egyezségokmány 27. cikkéhez és nem a Nyilatkozathoz igazodik, tehát a felsorolásból hiányzik a *nemzeti* jelző. Továbbá kiemelendő, hogy meghatározása egyáltalán nem tartalmaz szubjektív elemet, mely a sajátos jegyek megőrzését vagy a különállás fenntartását szolgálná.

²²³ Lásd: Fernand DE VARRENES: Study on the concept of a minority in the United Nations. In: Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. 15 July 2019, UN Doc., A/74/160.

²²⁴ A magyar fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következő: “An ethnic, religious or linguistic minority is any group of persons which constitutes less than half of the population in the entire territory of a State whose members share common characteristics of culture, religion or language, or a combination of any of these. A person can freely belong to an ethnic, religious or linguistic minority without any requirement of citizenship, residence, official recognition or any other status.” – Ibid. par. 59.

A meghatározás konstitutív elemei a következők:

- i) demográfiai elem: a kisebbség számszerű kisebbségben van;
- ii) etnikulturális elem: a kisebbség nyelvét, vallását vagy etnikumát tekintve lehet a többségtől eltérő.

Összegzés

A megvizsgált 11 meghatározásjavaslatban tapasztalható különbségek rámutatnak arra, hogy melyek a legvitatottabb kérdései a *kisebbségek* meghatározásának. Így például az 1947–1977 között létrejött mind az öt meghatározás a jogegyenlőség formális jogán túl a kisebbségek jogainak védelme alá csak az állampolgárokat vonta volna. Az a tény, hogy ez a közjogi elem kikerült a későbbi meghatározásokból, viszont egyáltalán nem jelenti azt, hogy az ENSZ tagállamok között politikai konszenzus alakult volna ki arról, hogy ez nem egy releváns szempont a kisebbségek emberi jogainak védelmében. Ezt jól bizonyítja a Fernand de Verranes *rapporteur* által jegyzett meghatározás osztrák és Európai Unió fogadtatása az ENSZ Közgyűlésen.²²⁵ Az következő oldalon található összegző táblázat és a korábbi tömör elemzések talán megfelelő áttekintést nyújtanak az ENSZ-en belül a *kisebbségek* meghatározására tett kísérletek közötti különbségekről, illetve azok közös elemeiről.

²²⁵ Lásd: ENSZ Közgyűlés, 74. ülés, 29. találkozó jegyzőkönyve, 2019. október 22., UN Doc., A/C.3/74/SR.29, par. 9., 13.

Definíció szerzője	Év	Definíció célja	Definíció elemei													
			Objektív elem					Szubjektív elem								
			Demográfiai elem (számbeli kisebbség)	Politikai/jogi elem (nem domináns)	Közjogi elem (állampolgárok)	Nyelv	Vallás	Etnikum	Nemzetiség	Kultúra	Faj	A méltányos bánásmódra való főrekvés	Az identitás megőrzésére való főrekvés	A továbbfejlesztésre való főrekvés		
Szövegező Bizottság	1947	Jogvédelem	igen	igen	igen	igen	igen				igen					
Albizottság	1949	Jogvédelem		igen	igen	igen	igen	igen			igen				igen	
Albizottság	1950	Jogvédelem		igen	igen	igen	igen	igen							igen	
Albizottság	1954	Munkadefiníció kutatáshoz		igen	igen	igen	igen	igen							igen	
Francesco Capotorti	1977	27. cikk értelmezése	igen	igen	igen	igen	igen	igen							igen	
Jules Deschènes	1985	Jogvédelem	igen	igen	igen	igen	igen	igen							igen	
Asbjørn Eide	1993	Munkadefiníció kutatáshoz	igen	igen	igen	igen	igen	igen								
Emberi Jogi Bizottság (23. sz. általános kommentár)	1994	27. cikk értelmezése	igen			igen	igen					igen				
Stanislav Chermichenko	1997	Munkadefiníció kutatáshoz	igen			igen	igen	igen	igen	igen	igen	igen			igen	
Erika-Irene Daes	2000	Jogvédelem		igen*		igen	igen	igen	igen	igen	igen			igen		
Fernand de Varrenes	2019	Jogvédelem	igen			igen	igen	igen	igen	igen						

* Erika-Irene Daes meghatározásában a politikai/jogi elem a diszkrimináció, kirekesztettség állapotának tapasztalatára utal.

A táblázatot áttekintve láthatjuk, hogy az elmúlt 75 évben az ENSZ-en belül a nemzeti kisebbségekről következetesen olyan csoportként gondolkodtak, amely elsősorban nyelvében, vallásában vagy etnikumában tér el a többségtől. A számbeli kisebbség, a politikai dominancia hiánya és az identitás megőrzésére való törekvés a legelső, 1947-es, illetve az 1977-es Capotorti- és az azzal mondhatni azonos 1985-ös Deschênes-féle meghatározásokban szerepelnek egyidőben. Ez részben árnyalja a Capotorti-féle meghatározásnak napjainkban is tulajdonított jelentőségét. Fernand de Varrenes 2019-es meghatározása a politikai dominancia, az állampolgárság és az identitás megőrzésére való törekvés vonatkozásában is eltér a Capotorti-féle meghatározástól. Az erdélyi magyarság – azáltal, hogy a második világháború óta folyamatosan számbeli kisebbségben, illetve politikailag nem domináns helyzetben van; mindvégig rendelkezett román állampolgársággal; a többségi lakosságtól nyelvében, etnikumában és az esetek többségében vallásában is eltér; emellett folyamatosan törekedett a közösség tagjait érő diszkrimináció felszámolására, a magyar identitás megőrzésére és az erdélyi magyar kultúra továbbfejlesztésére – mind a 11 meghatározás szerint beleillik a nemzeti kisebbségek kategóriájába.

3.8. Részkövetkeztetések

A kisebbségek kérdése az ENSZ-en belüli emberi jogok védelmének fejlődését kezdetben bűvópatakként követte végig az Emberi Jogok Bizottságának munkaülésein és munkadokumentumaiban, majd az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány elfogadásának pillanatától fokozatosan a nemzetközi jogalkotás és politika homlokterébe került. Ennek a csúcspontja bizonyára az 1992-es Nyilatkozat egyöntetű elfogadása volt, amely viszont nem jöhetett volna létre a későbbiekben tárgyalásra kerülő EJEÉ-ben elfogadott politikai dokumentumok hiányában. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-i nyilatkozat elfogadását követően viszont az ENSZ-en belül elmaradt a kisebbségek védelmét szolgáló újabb jogi eszközök kidolgozása és elfogadása. Fontos belátnunk, hogy a kisebbségelméleti szakirodalomnak: a politikai filozófiai írásoknak, a jogkiterjesztést szorgalmazó nyelvészek, szociológusok, politológusok és emberi jogi szakemberek munkáinak nem sikerült olyan változásokat előidézni a közgondolkodásban, amelyek a globális politikai konszenzust a nemzetközi jogalkotás szintjére juttatták volna. A Nyilatkozat elfogadásának 30. évfordulójához közeledve a kisebbségügyi különleges jelentéstevő weboldalán azt olvashattuk, hogy nem pusztán a jogfejlődés akadt el, hanem a kisebbségek kérdése is alig jelenik meg az ENSZ napirendjén, és az elmúlt 30 évben a kisebbségek ügyének fejlődése gyakorlatilag teljesen megrekedt.²²⁶

Az *otthonosság* szempontrendszer, abban az értelemben, hogy a nemzeti kisebbségek tagjainak igényei és karakterisztikái minél magától értetődőbbekként kerüljenek szabályozásra az otthont nyújtó államok szintjén, egyáltalán nem jelent meg az 1945-től folyó emberi jogi jogalkotásban. Az ennél hétköznapibb értelemben vett, szociálpszichológiai tartalmakkal bíró otthonosság kérdésének problémafelvetése hasonlóképpen hiányzik az elfogadásra került egyezményekből, kommentárokból vagy az egyezmények előzményeit rögzítő jegyzőkönyvekből. A PPJNE 27. cikke, illetve a Kisebbségi nyilatkozat jóvoltából a kisebbségek – amúgy nem sajátos – jogait *sajátos jogok* formájában, különleges jogrendbe sorolták, mely nem tesz eleget az *otthonosság* általam megfogalmazott szempontrendszerének. A nemzetközi jogi tér rendszertani,

²²⁶ Lásd: <https://www.ohchr.org/en/stories/2022/06/after-30-years-minorities-still-need-be-seen-and-heard>

logikai felépítése bizonyára kihat az államok szintjén történő jogalkotásra is. Ez viszont nem jelenti azt, hogy az ENSZ-en belüli kisebbségvédelem bármilyen módon akadályozná az államokat abban, hogy a területükön élő nemzeti kisebbségek számára az otthonosság szempontrendszerét szem előtt tartó jogvédelmet biztosítsanak.

Az elmúlt 30 évnek az európai mérlegét a kisebbségek nemzetközi védelmének vonatkozásában viszont nem vonhatjuk meg pusztán az ENSZ Közgyűlése által elfogadott egyezmények fényében, ugyanis Európában a hidegháború véget értével új lendületet kapott a nemzeti kisebbségek védelme.

4. A kisebbségek jogainak kodifikálása Európában

Jelen fejezetben a nemzeti kisebbségek védelmének európai rendszereit vizsgálom meg, különösképpen szem előtt tartva a kisebbségvédelem személyi és tárgyi hatályának kérdéseit. Az első alfejezetben az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben létrejött politikai és részben jogi tartalmú dokumentumokat tekintem át. A második alfejezetben az Európa Tanács gazdag jogforrásait vizsgálom meg, illetve az Európai Emberi Jogok Bíróságának releváns joggyakorlata által kialakított kisebbségvédelmi összefüggések rendszerezésére törekedek. A harmadik alfejezet az Európai Unió kisebbségek védelmére alkalmas jogforrásait, joggyakorlatát, illetve politikai hatásait tekinti át. E három szervezet kisebbségvédelmi munkájának áttekintésével céltom beazonosítani az európai jogi térben létrejött kisebbségvédelem meghatározó összefüggéseit, standardjait, illetve azok esetleges viszonyát a nemzeti kisebbségek *otthonosságának* kérdésével.

4.1. A kisebbségek védelme az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)²²⁷ annak ellenére, hogy nevében európai, valójában a bolygó északi féltekén elhelyezkedő észak-amerikai, európai és ázsiai országok többségét magába tömörítő biztonsági fórum.²²⁸ A nemzetközi szervezet minősége is megkérdőjelezhető, ugyanis alapító egyezmény híján nem rendelkezik a nemzetközi szervezetek fogalomalkotó elemeivel, és az ENSZ-nél sem került bejegyzésre nemzetközi szervezatként.²²⁹ Ennek ellenére, a

²²⁷ 1994-ig az EBESZ az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) nevet viselte.

²²⁸ Jelenlegi tagállamai: Albánia, Amerikai Egyesült Államok, Andorra, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Fehéroroszország, Finnország, Franciaország, Görögország, Grúzia, Hollandia, Horvátország, Írország, Izland, Kanada, Kazahsztán, Kirgizisztán, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia, Magyarország, Málta, Moldovai Köztársaság, Monaco, Montenegró, Mongólia, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Örményország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svédország, Svájc, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Tádzsikisztán, Törökország, Türkmenisztán, Ukrajna, Üzbegisztán és a Vatikán.

²²⁹ Az EBESZ jogi státusának problémájában lásd: Loïc SIMONET – Hans Georg LÜBER: The OSCE and Its Legal Status: Revisiting the Myth of Sisyphus. In: IFSH (Ed.): *OSCE Yearbook 2016*. Baden-Baden, 2017. 277–314.

Szovjetunió által kezdeményezett fórum, mely 1975. július 30. és augusztus 1. között az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) néven valósult meg Finnországban,²³⁰ az európai kisebbségek védelmének az egyik jelentős politikai motorjává vált a 90-es évek elejére. Az EBEÉ/EBESZ-ben megfogalmazott dokumentumok politikai és nem nemzetközi jogi jelleggel bírnak.²³¹ Így, az ezekben megfogalmazott vállalásokra nem lehet érdemben hivatkozni bíróság előtt,²³² és valószínűtlen, hogy egy állam belső jogának alakulására közvetlen hatást gyakorolnának. Mégsem hagyhatjuk figyelmen kívül elemzésünkör ezek tárgyalását, mert politikai jellegük ellenére jelentős hatást gyakoroltak a kisebbségek védelmének európai folyamataira.²³³ Az EBEÉ/EBESZ dokumentumok beazonosíthatóan átalakították a kisebbségek jogairól és legitim igényeiről folyó nemzetközi diskurzust, illetve bizonyos esetekben – más nemzetközi szerződéseken keresztül – a megfogalmazott politikai vállalásokat jogi kötőerővel ruházták fel.²³⁴

A helsinki értekezlet eredményeként elfogadott helsinki záróokmányban a kisebbségek jogainak védelméről az első fejezetben, az ún. „első kosárban”²³⁵ szereplő – államok közötti együttműködést meghatározó – elvek kapcsán esik szó.²³⁶ Továbbá a

²³⁰ Az értekezlet záróokmánya az 1975-ös helsinki záróokmány.

²³¹ Az helsinki záróokmány jogi kötőerejéről megoszlottak a vélemények még a 90-es évek elején is. Bővebben lásd: Patrick THORNBERRY: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 2001 [1991]. 249.

²³² Rachel BRETT: *Human Rights and the OSCE. Human Rights Quarterly*, vol. 18., no. 3. (1996), 676.

²³³ Mind az ENSZ Kisebbségjogi Nyilatkozata, mind az Európa Tanács később tárgyalásra kerülő Kisebbségi Keretegyezménye számára inspirációs források voltak az EBEÉ dokumentumai.

²³⁴ Lásd: Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, 15. cikk, b) pontja: „[...] a Szerződő Felek a magyarországi román kisebbség, valamint a romániai magyar kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és fejlesztése céljából jogi kötelezettségként alkalmazzák az ezen személyek jogait meghatározó előírásokat, úgy, ahogy azokat az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács vonatkozó, a jelen Szerződés Mellékletében felsorolt dokumentumai tartalmazzák.”

²³⁵ Ariel BLOED: *Institutional Aspects of the Helsinki Process After the Follow-up Meeting of Vienna. Netherlands International Law Review*, vol. 36, no. 3. (1989), 343.

²³⁶ VII. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief: “The participating States on whose territory national minorities exist will respect the right of persons belonging to such minorities to equality before the law, will afford them the

kisebbségekre, a „harmadik kosárban”, mint a kultúra és oktatás területén való változatos államközi együttműködést elősegítő lehetőségre hivatkozik a záróokmány.²³⁷ A *kisebbség* nemzetközi jogi fogalmának és védelmének fejlődése vonatkozásában nem mondhatjuk jelentőségteljesnek a kérdés tárgyalását az EBEÉ keretében elfogadott záródokumentumban. A dokumentum tekintélyes terjedelmét és a feldolgozott témák sokszínűségét figyelembe véve megállapítható, hogy a kisebbségi kérdés inkább mellékesen jelenik meg. A *nemzeti* jelző használata nem nyer magyarázatot a záróokmányban, viszont a *nemzeti kisebbség* és a 27. cikkben felsorolt *etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek* közötti különbségtétel vonatkozásában az a nézet dominált, miszerint a *nemzeti* az állampolgárságra utalna, és így az EBEÉ-n belül az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségekre nem vonatkoznának az EBEÉ-ben tett politikai vállalások.²³⁸ A *kisebbségek* definíciója ugyancsak hiányzik a záróokmányból.

Az 1980. november és 1983. szeptember közötti madridi utóértekezletek eredményeként létrejött dokumentum a kisebbségi kérdéssel továbbra is csak érintőlegesen foglalkozott, egy mondatban visszaülve a záróokmányban foglaltakra.²³⁹ A helsinki záróokmányhoz hasonlóan, a terminológia tekintetében a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól és legitim érdekeiről* szólt a dokumentum.

full opportunity for the actual enjoyment of human rights and fundamental freedoms and will, in this manner, protect their legitimate interests in this sphere.”

²³⁷ “National minorities or regional cultures. The participating States, recognizing the contribution that national minorities or regional cultures can make to co-operation among them in various fields of culture, intend, when such minorities or cultures exist within their territory, to facilitate this contribution, taking into account the legitimate interests of their members.” – Ibid. 51.

“National minorities or regional cultures. The participating States, recognizing the contribution that national minorities or regional cultures can make to co-operation among them in various fields of education, intend, when such minorities or cultures exist within their territory, to facilitate this contribution, taking into account the legitimate interests of their members.” – Ibid. 56.

²³⁸ Jan E. HELGESEN: Protecting minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process. *International Journal on Group Rights*, vol. 2., no. 1. (1994) 11–12.

²³⁹ Lásd: Concluding document of the Meeting the CSCE, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the conference. “They stress also the importance of constant progress in ensuring the respect for and actual enjoyment of the rights of persons belonging to national minorities as well as protecting their legitimate interests as provided for in the Final Act.” (7)

További utóértekezletek folytak 1986. november és 1989. január között Bécsben. Az itt elfogadott dokumentum bőbeszédűbbnek bizonyult a kisebbségi kérdés tárgyalásában a korábbi dokumentumokhoz képest. Az *Európa biztonságához kapcsolódó kérdések* fejezet *Elvek* alfejezetének 18. és 19. bekezdésein keresztül a részt vevő államok elköteleződtek amellett, hogy a helsinki záróokmányban és a madridi összegző dokumentumban előírt kisebbségek jogait alkalmazzák, megtesznek *minden szükséges törvényalkotási, adminisztratív, igazságszolgáltatási* és egyéb lépéseket és alkalmazzák a releváns nemzetközi eszközöket annak érdekében, hogy a kisebbségek tagjainak emberi jogait *biztosítsák*, illetve tartózkodnak az ilyen személyek diszkriminációjától és hozzájárulnak legitim érdekeik teljesüléséhez az emberi jogok és alapvető szabadságok területén.²⁴⁰ Vállalták a területükön található nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét és támogatását.²⁴¹

Az összegző dokumentum *Együttműködés humanitárius és más területeken* című fejezetének több alfejezete is kitér a kisebbségekre. Az *Emberi kapcsolatok* alfejezet tisztázza, hogy a részt vevő államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítják, hogy megkülönböztetés nélkül lehetővé teszik a kapcsolattartást, beleértve a nemzettársakkal való határokon átnyúló kapcsolattartást is.²⁴² Az *Információ* címet viselő alfejezetben az államok elköteleződtek amellett, hogy a gyakorlatban biztosítani fogják a nemzeti kisebbségek tagjai számára az információ

²⁴⁰ Lásd: “(18) The participating States will exert sustained efforts to implement the provisions of the Final Act and of the Madrid Concluding Document pertaining to national minorities. They will take all the necessary legislative, administrative, judicial and other measures and apply the relevant international instruments by which they may be bound, to ensure the protection of human rights and fundamental freedoms of persons belonging to national minorities within their territory. They will refrain from any discrimination against such persons and will contribute to the realization of their legitimate interests and aspirations in the field of human rights and fundamental freedoms.”

²⁴¹ Lásd: “(19) They will protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities on their territory. They will respect the free exercise of rights by persons belonging to such minorities and ensure their full equality with others.”

²⁴² Lásd: “(31) They will ensure that the status of persons belonging to national minorities or regional cultures on their territories is equal to that of other citizens with regard to human contacts under the Final Act and the other aforementioned CSCE documents and that these persons can establish and maintain such contacts through travel and other means of communication, including contacts with citizens of other States with whom they share a common national origin or cultural heritage.”

terjesztését, cseréjét és az ahhoz való hozzáférést az anyanyelvükön.²⁴³ A kultúra területén az államok vállalást tettek arra, hogy a nemzeti kisebbségekhez vagy regionális kultúrákhoz tartozó személyek számára biztosítják saját kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, annak minden vonatkozásában, beleértve a nyelvet, irodalmat és vallást, emellett biztosítják a kulturális és történelmi emlékművek és tárgyak megőrzését.²⁴⁴ Továbbá, a saját kultúra, nyelv és vallás elsajátításának a biztosítását is vállalták az államok az oktatás keretein belül.²⁴⁵ A bécsi találkozók egyik legfontosabbnak bizonyult fejleménye az ún. emberi dimenzióval foglalkozó konferenciák életre hívása volt. A bécsi összegző dokumentum értelmében ezekre Párizsban, Koppenhágában és Helsinkiben kellett sor kerüljön, és a résztvevő országok az emberi jogok, alapvető szabadságok, az emberi kapcsolatok és más humanitárius kérdések területén kívántak eredményeket felmutatni.

A koppenhágai konferencia volt az EBEÉ első olyan találkozója, amely a hidegháborús viszonyokhoz képest egy politikailag gyökeresen átalakult nemzetközi viszonyrendszerben valósult meg. Erre 1990. június 5–29. között került sor, és az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentumot eredményezte. A helyszíni beszámolók alapján a konferencia résztvevőit az új eszmék iránti fogékonyság és nyitottság jellemezte, ami lehetővé tette, hogy a koppenhágai dokumentum paradigmaváltó mérföldkövé váljon az emberi jogok és a kisebbségek jogainak védelme vonatkozásában.²⁴⁶ A dokumentum teljes 4. fejezete a nemzeti kisebbségek jogainak volt szentelve, és az államok korábban példátlan felelősségét és kötelezettségeit írta elő. Kiemelendő, hogy a dokumentum a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait az egyetemes emberi jogok részének nevezte, és ezek tiszteletben tartását a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia fontos

²⁴³ Lásd: “(45) They will ensure in practice that persons belonging to national minorities or regional cultures on their territories can disseminate, have access to, and exchange information in their mother tongue.”

²⁴⁴ Lásd: “(59) They will ensure that persons belonging to national minorities or regional cultures on their territories can maintain and develop their own culture in all its aspects, including language, literature and religion; and that they can preserve their cultural and historical monuments and objects.”

²⁴⁵ “(68) They will ensure that persons belonging to national minorities or regional cultures on their territories can give and receive instruction on their own culture, including instruction through parental transmission of language, religion and cultural identity to their children.”

²⁴⁶ HELGESEN op. cit. 19.

tényezőjének tekintette (30. cikk). A nemzeti kisebbségek vonatkozásában újszerűnek mondható az okmány 31. cikke, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása és élvezete vonatkozásában a diszkrimináció általános tilalmán túl, a formálisan megkülönböztetett, de a valós egyenlőséget szolgáló ún. különleges intézkedések elfogadását írta elő az államok számára. Az anyanyelv széleskörű használatában is úttörőnek tekinthető a koppenhágai dokumentum, ugyanis a kisebbségek anyanyelvhasználatának jogát előírta a magánéletben és a közéletben (32.1. cikk), illetve az oktatásban (34. cikk). Az anyanyelv közhatóságok előtti használatát pusztán az „*ahol lehetséges és szükséges*” megjegyzéssel irányozta elő (34. cikk). Különös jelentőséggel bír, hogy a kizárólag egyéni jogokon alapuló kisebbségvédelem nemzetközi rendszerében a kisebbségekhez tartozó személyeknek a közügyekben való részvétele kapcsán legitimáló módon nyilatkozik a kollektív jogi megoldásokról:

„A részt vevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.” (35. cikk)

Megemlítendő még, hogy a roma népesség helyzetét sajátosnak nevezi a faji és etnikai gyűlölet problémája kapcsán (40. cikk). Összességében a koppenhágai dokumentumról elmondhatjuk, hogy talán néhol redundáns és terminológiáját tekintve nem mindig következetes, illetve közel sem olyan óvatos és visszafogott, mint a korábbi nemzetközi jogi dokumentumok. Ugyanakkor pontosan az óvatosság és kimértség hiányából fakadóan, kétségtávol hozzájárult a kisebbségek jogai körüli legitim diskurzus jelentős kitérítéséhez.

1990. november 19–21. között Párizsban tartották az EBEÉ csúcsertekezletét, amelyen 34 állam- és kormányfő vett részt és írta alá a „Párizsi Charta az új Európáért” című okmányt. Az okmány címe jelzi, hogy az aláíró államok a II. világháborútól tartó konfrontáció és megosztottság korszakának végét jelentették be, és az okmányban az együttműködés új alapelveit rögzítették. A Charta első része „A Demokrácia, Béke és

Egység egy új korszaka” hangzatos címet viselte.²⁴⁷ „A jövőre vonatkozó irányok” alcím alatt pozitív hangnemben tesznek említést a nemzeti kisebbségekről, felidézve a korábbi dokumentumokban megfogalmazottakat. Így, újra elismeri a nemzeti kisebbségek értékes hozzájárulását a részt vevő államok társadalmaihoz. A nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét és támogatását a népek közötti baráti kapcsolatok, a béke, az igazság, stabilitás és demokrácia feltételének nevezi. A nemzeti kisebbségek kérdésének kielégítő megoldását csak demokratikus viszonyok között találja megoldhatónak. Továbbá, a kisebbségekhez tartozó személyek jogait az egyetemes emberi jogok részének nevezi. Végül pedig egy szakértői találkozót rendel el a nemzeti kisebbségek kérdésében 1991. július 1–19. között Genfben.

A genfi szakértők találkozója egy megosztottabb politikai közhangulatban valósult meg, ugyanis a jugoszláviai folyamatok számos országban kétségeket keltettek a kisebbségek jogai melletti hangsúlyosabb elköteleződéssel szemben.²⁴⁸ Így a találkozóról készült jelentés kevés újdonsággal szolgált az EBEÉ korábban tárgyalt dokumentumaihoz képest. A találkozó legnagyobb érdemének talán azt tekinthetjük, hogy nem lépett vissza a koppenhágai vállalásoktól. Továbbá kiemelendő, hogy a jelentés explicit módon kimondja, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai iránti nemzetközi érdeklődés és figyelem legitim, így nem tekinthető a belügyekbe való beavatkozásnak. A széleskörű anyanyelvhasználat és a területi autonómia egyaránt a részt vevő államokban bevett jó gyakorlatokként kerültek említésre vállalás helyett. A jelentés egy teljes *best practice* listát tartalmaz, amely később a genfi *bevásárlólista (shopping list)* néven híresült el.²⁴⁹ A listán szereplő példák viszont pusztán ajánlások és nem konkrét vállalások, amelyekre a részt vevő államok köteleznék magukat. Ugyanakkor fel kell ismerjünk, hogy bizonyos – az államok szintjén konszenzusnak nem örvendő – gyakorlatoknak a genfi jelentés *best practice* kategóriájába való besorolása által, ezeknek a felvetése, problematizálása beemelődött a legitim diskurzus kategóriájába.

²⁴⁷ Angolul: “A new era of Democracy, Peace and Unity”.

²⁴⁸ HELGESEN op. cit. 28.

²⁴⁹ HELGESEN op. cit. 30.

A moszkvai konferencia az emberi dimenzióról²⁵⁰ nem hozott jelentős újdonságot a kisebbségek deklarált jogai vagy legitim érdekei vonatkozásában. A konferenciát összegző dokumentum elismerte a korábbi dokumentumokban tett vállalásokat, és kijelentette, hogy a sürgősségi állapotok elrendelése esetén felfüggesztésre kerülő jogok nem fognak pusztán faj, szín, nem, nyelv, vallás, társadalmi származás vagy kisebbséghez való tartozás alapján diszkriminálni.²⁵¹ Megjegyzendő, hogy ez a kitétel rímel az Polgári és politikai jogok egyezségokmánya által életre hívott Emberi Jogi Bizottság 1989-es 18. sz. általános kommentárjával a diszkrimináció tilalmáról, amely kimondja, hogy amennyiben az Egyezségokmány 4.1. cikke értelmében az államok sürgősségi állapotra hivatkozva eltérnének az egyezményben tett vállalásaiktól, ez az eltérés nem feltételezhet diszkriminációt pusztán faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján.²⁵²

A koppenhágai konferencia után, az 1992-es helsinki konferencia alkalmával²⁵³ sikerült ismét jelentős lépéseket tenni a kisebbségek védelme érdekében, létrehozva a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatalát. A Főbiztos tisztségének létrehozatalát a 90-es évek elején eszkalálódó etnikai feszültségek tették időszerűvé. A főbiztos mandátuma elsősorban az etnikai alapú konfliktusok megelőzését célozta, mintsem a már létező konfliktusok megoldását.²⁵⁴ A főbiztos személyét a Miniszteri Tanács nevezi ki, és tevékenységét független személyként, az EBESZ Vezető Tisztviselők Bizottságának a védnöksége alatt végzi.²⁵⁵ A Helsinki csúcstalálkozó dokumentuma értelmében:

„A Főbiztos ‘előrejelzést’ biztosít, és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban ‘sürgős intézkedéseket’ tesz olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségekkel kapcsolatos ügyekben, melyek még nem léptek túl az előrejelzés szakaszán, de amelyek a Főbiztos megítélése szerint az EBEÉ térségében a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok

²⁵⁰ A konferenciára Moszkvában került sor 1991. szeptember 10 – október 3. között.

²⁵¹ Lásd: Document of The Moscow Meeting of the Conference on The Human Dimension of the CSCE, par. 28.7.

²⁵² Lásd: General comment No. 18: Non discrimination, par. 2.

²⁵³ A konferenciára 1992. július 9–10. között került sor Helsinkiben.

²⁵⁴ Ariel BLOED – Rianne LETSCHERT: The OSCE High Commissioner on National Minorities. In: HENRARD–DUNBAR op. cit. 90–92.

²⁵⁵ Helsinki Dokumentum, II. fejezet.

kapcsolatait veszélyeztető konfliktussá fejlődhetnek, s ezért a Tanács [Külügyminiszterek Tanácsa] a CSO [Committee of Senior Officials – Vezető Tisztségviselők Bizottsága] figyelmét igénylik, illetve lépéseit teszik szükségessé.”²⁵⁶

Fontos megérteni, hogy a Főbiztos nem a kisebbségek védelme érdekében végzi tevékenységét, hanem abból a meggyőződésből, hogy a nemzeti kisebbségek megfelelő jogállása és helyzete képes megelőzni az etnikai alapú konfliktusok kialakulását. Éppen ezért a Főbiztos nem az EBEÉ államok összes kisebbségének helyzetét monitorizálja, hanem azon kisebbségek kérdésével foglalkozik, amelyek viszonya a többségi társadalommal konfliktuspotenciált hordoz magában. Mandátumát csak a konfliktus megelőzés céljából gyakorolhatja. Ennek köszönhető, hogy amennyiben a Főbiztos gyakorlata alapján állítanánk fel a *nemzeti kisebbség* definícióját, akkor ez általában egy olyan nem domináns csoport volna, amely számbeli kisebbségben van saját államában, viszont osztozik etnikumában/nemzetiségében egy másik ország többségével, melyet sok esetben anyaországnak tekint.²⁵⁷ A Főbiztos munkássága túlmutat az *előrejelzéseken* és *sürgős intézkedéseken*. Tematikus ajánlásai jelentős szerepet töltenek be a kisebbségek jogairól folytatott diskurzus alakításában²⁵⁸:

- a) Hágai ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól (1996);
- b) Oslói ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól (1998);
- c) Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről (1999);
- d) Útmutató a kisebbségi nyelvek használatához az elektronikus médiában (2003);
- e) Ajánlás a rendőrség szerepéről multietnikus társadalmakban (2006);
- f) Bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségek szerepéről az államközi kapcsolatokban (2008);

²⁵⁶ Az 1992-es Helsinkii Dokumentum II.3. paragrafus (bekezdése). The Challenges of Change. Idézi: Ariel BLOED: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. In: (2002) op. cit. 133–134.

²⁵⁷ Lásd: United Nations Guide for Minorities, Pamphlet No. 9: The High Commissioner on National Minorities of the Organization for Security and Cooperation in Europe. 4. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuideMinorities9en.pdf>

²⁵⁸ Bill Bowring Max van der Stoep első Nemzeti Kisebbségi Főbiztos személyes teljesítményének tudja be a koppenhágai dokumentumon túlmutató tematikus ajánlások műfajának bevezetését. Bill BOWRING: European Minority Protection: The Past and Future of a “Major Historical Achievement”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15., no. 2–3 (2008), 424.

- g) Ljubljana útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához (2012);
- h) Grazi ajánlások a nemzeti kisebbségek igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről (2017);
- i) Tallinni útmutató a nemzeti kisebbségekről a digitális média korában.

A roma és szinti közösségek problémái vonatkozásában számos további jelentést fogadott el a Főbiztos. Ezek az ajánlások jellemzően a nemzeti kisebbségek igényeivel szembeni integratív állami magatartást irányoznak elő, bátorítva a kisebbségek oktatáshoz való hozzáférését, nyelvük használatát, közéletben való hatékony részvételüket stb. A bolzanói ajánlás valamelyest kilóg a sorból, tekintve hogy nem egy jogcsoportra fókuszál, hanem a kisebbségek és anyaországuk közötti viszonyrendszer kihívásaira. Az ajánlás világosan a mértéktartó nemzetközi standardok megerősítését szolgálja, kiemelve a kisebbségnek otthont adó állam szerepét és hangsúlyozva az anyaállam hatáskörének korlátait. Világossá válik tehát, hogy a Főbiztos, nem a kisebbségek jogainak védelmezőjeként, hanem a kisebbségek konfliktuspotenciálja csökkentőjeként látja el feladatát.²⁵⁹

4.1.1. Az otthonosság szempontrendszere az EBEÉ/EBESZ munkásságában

Az EBEÉ/EBESZ (továbbiakban: EBESZ) kisebbségvédelmi munkásságát nehéz volna tömören summázni, ugyanis az elfogadott okmányok, illetve a Főbiztos munkássága egy szerteágazó, sokrétű politikai és részben jogi teret hoztak létre. Az EBESZ okmányokat összevetve az ENSZ és az Európa Tanács égisze alatt elfogadott nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményekkel beláthatjuk, hogy az EBESZ fontos szereplője volt a kisebbségek jogai körüli európai politikai konszenzus kialakításának. Az *otthonosság* kérdése az EBESZ munkássága során nem jelent meg szempontként. Az EBESZ kisebbségvédelmi elgondolásainak kiindulópontjául az a pragmatikus meggyőződés szolgált, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása – az egyetemesen elismert emberi jogok részeként – fontos tényező a részt vevő államokban a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia

²⁵⁹ A kisebbségi főbiztos mandátumáról lásd bővebben: VIZI, Balázs: Konfliktuskezelés és kisebbségvédelem: az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa és legfrissebb ajánlásai. In: FEDINEC, Csilla – ILYÉS, Zoltán – SIMON, Attila – VIZI, Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony, Kalligram, 2013. 75–96.

szempontjából”.²⁶⁰ A kisebbségek javára megállapított jogok – amelyek biztosítására az államok ún. politikai vállalást tettek, nélkülözve a jogi kikényszeríthetőséget – az EBESZ megfogalmazásában is a különleges jogrend létrehozatalát ösztönzik. A többség és kisebbség közösnek vagy általánosnak mondható igényeinek kielégítését a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaiként vagy az állam ezen személyekkel szembeni kötelezettségeként fogalmazta meg.

²⁶⁰ Lásd: az EBEÉ 1990-es emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentumának, IV. 30. bekezdését.

4.2.A nemzeti kisebbségek védelme az Európa Tanács égisze alatt

Az Európa Tanácsot (ET) 1949. május 5-én alapította Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Norvégia, Olaszország és Svédország. A szervezet Alapokmányából kiolvasható, hogy az alapító államok egy olyan kormányközi szervezetet próbáltak életre hívni, amely az egyéni szabadságon, a politikai szabadságon és a jog uralmán alapuló demokrácia értékei mellett kötelezi el magát. Az Alapokmány értelmében azon európai államok csatlakozhatnak a szervezethez, amelyek elismerik a jog uralmának elvét, és amelyek joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban.²⁶¹ Az ET Európa mai napig legfontosabb emberi jogi egyezményét és mechanizmusát hozta létre. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) nemzetközi szerződést 1950. november 4-én nyitották meg aláírásra, és 1953. szeptember 3-án lépett hatályba. Ez az első olyan nemzetközi jogi eszköz, amely lehetővé tette az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt bizonyos jogok államokkal szembeni érvényre juttatását. Az Egyezmény kötelezi a részes államokat, hogy a benne foglalt jogokat és szabadságokat maradéktalanul biztosítsák a joghatóságuk alá tartozó személyek számára.²⁶² Az Egyezményről joggal állapítja meg Bill Bowering, hogy lényegileg egy 19. századi dokumentum, amely az oktatáshoz való jogot leszámítva „első generációs” polgári és politikai jogokat szavatol, amelyek gyökerei a francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában²⁶³ és az amerikai Jognyilatkozatban (*Bill of Rights*)²⁶⁴ keresendők.²⁶⁵ Továbbá Ian Brownlie és Guy Goodwin-Gill megállapítására²⁶⁶ hívja fel a figyelmet, mely szerint létrejöttkor

²⁶¹ Az Európa Tanács Alapszabályának 3. és 4. cikke.

²⁶² Lásd EJEE, 1. cikk: „Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására

A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.”

²⁶³ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát (franciául: Déclaration des droits de l’homme et du citoyen) 1789. augusztus 26-án fogadta el a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés.

²⁶⁴ A Bill of Rights 1791. december 15-én lépett hatályba, és az amerikai alkotmány első tíz módosítását foglalta magában.

²⁶⁵ BILL BOWRING: Protecting Minority Rights through an Individual Rights Mechanism: The Strasbourg Court and some Significant Developments to June 2012. In: *European Yearbook of Minority Issues*. Vol. 10. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2013. 437.

²⁶⁶ IAN BROWNLIE – GUY GOODWIN-GILL: *Basic Documents on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2006, 5th ed. 609.

az ET a NATO egyfajta társadalmi és ideológiai megfelelője volt. Funkciója a kommunista tömbbel szembehelyezkedő nyugati egység és szolidaritás erősítése volt. Következésképpen, a nyugati országok azt akarták felmutatni, hogy legalább olyan elkötelezettek az „*első generációs*” polgári és politikai jogok mellett, mint amennyire a kommunista blokk elkötelezett a „*második generációs*” szociális és gazdasági jogok mellett.²⁶⁷ Tekintve, hogy már az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának előkészítésekor a nemzeti kisebbségek jogainak elismerése – Dániát leszámítva²⁶⁸ – sokkal inkább a Szovjetunió és Jugoszlávia agendája volt, mint az ET alapítóállamaié, a nemzeti kisebbségek sajátos jogainak elismerésére az Emberi Jogok Európai Egyezményén keresztül sem került sor.

A vasfüggöny 1989-es leomlásáig az ET a nyugati blokkhoz tartozó államok szervezete maradt. A tagállamok száma 2007-ben – Montenegró csatlakozásával – 47-re emelkedett,²⁶⁹ mely szám 2022-ben, Oroszország kizárása után, 46-ra csökkent.²⁷⁰

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye végrehajtásáról kezdetben az Emberi Jogok Európai Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága közösen gondoskodott. Az előbbi 1953-tól egy szűrő szerepet töltött be a Bíróság működésében. A szerződő felek számának növekedéséből fakadó ügyszámnövekedés okán, az évek során átalakult a Bíróság működése, és az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1998-ban megszűnt.²⁷¹

²⁶⁷ BOWRING (2013) op. cit. 439–440.

²⁶⁸ Dánia elkötelezettsége a kisebbségek védelme mellett közel sem nevezhető elvi alapúnak. A Németországhoz tartozó schleswigi dán közösség tette ilyen mértékben érdekeltté Dániát a nemzeti kisebbségek ügyében. Hermod Lannung dán diplomata neve több ízben feltűnik az ENSZ és az ET kisebbségjogi kodifikációs munkálatainak jegyzőkönyveiben, mint progresszív javaslattevő.

²⁶⁹ Görögország és Törökország (1949), Izland és Németország (1950), Ausztria (1956), Ciprus (1961), Svájc (1963), Málta (1965), Portugália (1976), Spanyolország (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finnország (1989), Magyarország (1990), Lengyelország (1991), Bulgária (1992), Észtország, Litvánia, Szlovénia, Cseh Köztársaság, Szlovákia, Románia (1993), Andorra (1994), Lettország, Albánia, Moldovai Köztársaság, Ukrajna, Macedónia (volt Jugoszláv Köztársaság) (1995), Oroszország és Horvátország (1996), Grúzia (1999), Örményország és Azerbajdzsán (2001), Bosznia-Hercegovina (2002), Szerbia (2003), Monaco (2004) és Montenegró (2007).

²⁷⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága március 16-án megszüntette Oroszország tagságát a szervezetben. A döntés szerint Oroszország agressziója Ukrajnával szemben az ET Alapokmány 3. cikkének súlyos megsértését eredményezte. Lásd: Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe.

²⁷¹ Ennek az átalakulásnak a történeti bemutatása túlmutat az értekezésem céljain.

4.2.1. A nemzeti kisebbséghez való tartozás kérdése az EJEB joggyakorlatában

Amint már említettem, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához hasonlóan az Emberi Jogok Európai Egyezménye sem vállalkozott arra, hogy a nemzeti kisebbségek számára dedikált jogokat szavatoljon. Az Egyezmény 14. cikke a megkülönböztetés tilalmáról mégis említést tesz a nemzeti kisebbségekhez való tartozás lehetőségéről, mint a megkülönböztetés okának tiltott esetéről:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”²⁷²

A nemzeti kisebbséghez való tartozás logikai előfeltétele a nemzeti kisebbség léte egy adott államban. Egy nemzeti kisebbség pedig a kisebbség tagjain keresztül válik létezővé. Az ENSZ-hez hasonlóan az ET sem rendelkezik egy hivatalos meghatározással, amely felsorolná a nemzeti kisebbségek fogalomalkotó objektív tulajdonságait, elemeit. Ennek ellenére, a Bíróság joggyakorlata – a korábban már tárgyalt PPJNE 27. cikkének 23-as kommentárjával és a Népszövetség joggyakorlatával egybecsengően – a kisebbségek létét ténykérdésként kezeli, és nem teszi azt az állam elismerésétől függővé. Így például a *Sidiropoulos és mások kontra Görögország*²⁷³ ügyben, a Bíróság kimondta, hogy egy kisebbség létezése történelmi ténykérdés, amelyet egy demokratikus társadalomnak tolerálni, védeni és segíteni kell a nemzetközi jog elveinek megfelelően.²⁷⁴

²⁷² A 14. cikk szövegezésének folyamatáról bővebben lásd: Patrick THORBERRY – María Amor Martín ESTÉBANEZ: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004. 40–42.

²⁷³ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 1998. július 10-i ítélet.

²⁷⁴ Ibid. par. 41: “[...] the existence of minorities and different cultures in a country was a historical fact that a ‘democratic society’ had to tolerate and even protect and support according to the principles of international law.”

A *Timshev kontra Oroszország ügyben*,²⁷⁵ ahol egy csecsen férfit és gyermekét etnikai alapon diszkrimináltak az orosz hatóságok, ugyan továbbra sem került meghatározásra a nemzeti kisebbség fogalma, viszont az ehhez igencsak szervesen kapcsolódó etnicitás és rassz/faj fogalmak jelentéstartalmát járta körbe a Bíróság. A döntés a következőképpen fogalmazott:

„Az etnikai hovatartozás és a faj egymással összefüggő és egymást átfedő fogalmak. Míg a faj fogalma az emberek biológiai alfajokba való besorolásának gondolatában gyökerezik olyan morfológiai jellemzők szerint, mint a bőrszín vagy az arcvonások jellemzői, az etnikai hovatartozás a közös nemzetiségben, törzsi hovatartozásban, vallásban, közös nyelvben vagy a kulturális és hagyományos származásban és háttérben gyökerezik.”²⁷⁶

A Bíróság a *Molla Sali kontra Görögország ügyben*²⁷⁷ kiemelten fontos összefüggéseket rögzített a kisebbségi tagság vonatkozásában. Megállapította, hogy:

- i) a többségi társadalom számára szánt *általános jogrend* által felkínált jogok megtagadása egy kisebbség tagjai számára kimeríti a diszkrimináció tényállását és a *szabad önazonosuláshoz való jog* korlátozásához vezet.²⁷⁸
- ii) A szabad önazonosuláshoz való jog gyakorlásának negatív oldala a kisebbség tagjainak azon jogát jelenti, hogy minden körülmények között jogukban áll a kisebbségi jogok helyett az általános jogrend által kínált jogokkal élni. Az önazonosuláshoz való jog pozitív oldala korlátozottabb mértékben gyakorolható, mint a negatív oldal, ugyanis a szubjektív önazonosulás egy

²⁷⁵ *Timshev v. Russia*, no. 55762/00, 55974/00, 2005. december 13-i ítélet.

²⁷⁶ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg a következőképpen hangzik: “Ethnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds.” – Ibid. par. 56.

²⁷⁷ *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 2018. december 19-i ítélet.

²⁷⁸ Ibid. par. 157: “Refusing members of a religious minority the right to voluntarily opt for and benefit from ordinary law amounts not only to discriminatory treatment but also to a breach of a right of cardinal importance in the field of protection of minorities, that is to say the right to free self-identification.”

kisebbséggel nem lehet önkényes, annak objektív módon kapcsolódnia kell az egyén identitásához.²⁷⁹

- iii) Az önazonosulás bármely irányú döntéséből: a kisebbségi jogok igénybeviteléből vagy igénybe nem vételéből egyaránt nem származhat hátrány.²⁸⁰ A hátrány hiánya ebben az esetben nem az esélyegyenlőség, hanem a törvény előtti egyenlőség értelmében értelmezendő.
- iv) Az önazonosuláshoz való jog a kisebbségek nemzetközi védelmének *sarokköve*.²⁸¹

²⁷⁹ Ibid.: “The negative aspect of this right, namely the right to choose not to be treated as a member of a minority, is not limited in the same way as the positive aspect of that right (see paragraphs 67-68 above). The choice in question is completely free, provided it is informed. It must be respected both by the other members of the minority and by the State itself.”

A kisebbség önazonosuláshoz való jogának megsértésével találkozunk a *Ciobotaru v Moldova* (no. 27138/04, 2010. április 27-i ítélet) ügyben, ahol a moldvai hatóságok nem akarták elismerni a panaszos román etnikumát, annak explicit kérése ellenére.

²⁸⁰ *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 2018. december 19-i ítélet, par. 157: “[...] That is supported by Article 3 § 1 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities which provides as follows: ‘no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice’.”

²⁸¹ Ibid.: “[...] The right to free self-identification is not a right specific to the Framework Convention. It is the ‘cornerstone’ of international law on the protection of minorities in general. This applies especially to the negative aspect of the right: no bilateral or multilateral treaty or other instrument requires anyone to submit against his or her wishes to a special regime in terms of protection of minorities.”

4.2.2. A nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmának fogalma az EJEB joggyakorlata fényében

Az EJEE 14. cikke,²⁸² a PPJNE 26. cikkével ellentétben nem a törvény előtti egyenlőséget vagy a törvény által biztosított egyenlő védelmet írja elő, hanem bizonyos védett tulajdonságok vonatkozásában a Nyilatkozatban és az azt kiegészítő jegyzőkönyvekben felsorolt jogokhoz való diszkriminációmentes hozzáférést szavatolja:

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 26. cikk	Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikk
„A törvény előtt minden személy egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítani bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.”	„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

A megkülönböztetés tilalmának pontos tartalma az EJEB jogfejlesztő joggyakorlata útján kristályosodott ki az évtizedek folyamán. A 14. cikk jelentésstartalma alapvető tisztázásra szorult, ugyanis az egyaránt hivatalos angol és francia szöveg lényegesen eltértek: a francia szöveg a magyar fordításhoz hasonlóan a *megkülönböztetést*,²⁸³ az angol szöveg pedig a *diszkriminációt*²⁸⁴ tiltotta. Szemesi Sándor doktori értekezésében

²⁸² A 14. cikknek a nemzeti kisebbségekkel szembeni megkülönböztetés tilalmán túlmutató elemzéséhez lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Megkülönböztetés tilalma. In: SONNEVEND, Pál – BODNÁR, Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 336–364.

²⁸³ Franciául: „*sans distinction aucun*”.

²⁸⁴ Angolul: „*without discrimination*”.

felhívja a figyelmünket, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is elsődlegesen, de nem kizárólag, a „*distinction*” kifejezést használta. Tekintve, hogy mintaként szolgált az EJEE szerkesztői számára, innen is származhat a zavar. Továbbá rámutat arra is, hogy az egyezmény előkészítésekor váltakozó verziók azt a benyomást keltik, hogy a „*distinction*” és a „*discrimination*” kifejezések szinonimaként voltak eredetileg használva.²⁸⁵ Az első alkalom, amikor a Bíróságnak tisztáznia kellett, hogy melyik szöveg tükrözi hitelesen az Egyezmény 14. cikkének jelentéstartalmát, az 1968-as „*Belgiumi oktatásban használatos nyelvekről szóló jogszabályok bizonyos aspektusainak*” ügye²⁸⁶ volt. A Bíróság megállapította, hogy a 14. cikk nem tilt bármilyen megkülönböztető bánásmódot az elismert jogok vonatkozásában, hanem csak a diszkriminatív megkülönböztetést. Ennek értelmében az angol szövegverzió tükrözi hitelesen a cikk jelentéstartalmát a franciával szemben. Az ügy további érdeme, hogy alapvető fontosságú támpontokat fogalmazott meg a diszkrimináció tényállása vonatkozásában, megállapítva, hogy az egyenlő bánásmód elve akkor sérül, amikor a megkülönböztetés nélkülözi az objektív és észszerű igazolást, vagy ha a cél szolgáltatába állított eszközök aránytalanok az elérni kívánt célhoz viszonyítva.²⁸⁷ A későbbi joggyakorlat azt is megmagyarázta, hogy csak akkor tekinthetjük objektívnek és észszerűnek a megkülönböztetett bánásmódot, ha az egy legitim célt szolgál.²⁸⁸

²⁸⁵ SZEMESI, Sándor: *A diszkrimináció tilalma az emberi jogok európai bírósága gyakorlatában*. Doktori értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2008. 53.

²⁸⁶ Lásd: „*relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in belgium*” v. *Belgium*, no 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 ügyek, 1968. július 23-i ítélet.

²⁸⁷ Lásd: „It is important, then, to look for the criteria which enable a determination to be made as to whether or not a given difference in treatment, concerning of course the exercise of one of the rights and freedoms set forth, contravenes Article 14 (art. 14). On this question the Court, following the principles which may be extracted from the legal practice of a large number of democratic States, holds that the principle of equality of treatment is violated if the distinction has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the aim and effects of the measure under consideration, regard being had to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down in the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 (art. 14) is likewise violated when it is clearly established that there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised” – Ibid. I. B. 10. pont.

²⁸⁸ Lásd: *Larkos v. Ciprus*, no. 29515/95, 1999. február 18-i ítélet, 29. pont.

A *Thlimmenos kontra Görögország* ügyben hozott EJEB döntés²⁸⁹ mintegy három évtizeddel később fontos kiigazítást tett a 14. cikkben tiltott diszkrimináció fogalmát illetően. A Bíróság kimondta, hogy nemcsak a megkülönböztetett bánásmód vezethet diszkriminációhoz, hanem az is kimeríti a diszkrimináció tényállását, hogyha objektív és észszerű indok nélkül az állam képtelen megkülönböztetett módon bánni a lényegesen különböző helyzetben lévő személyekkel.²⁹⁰ A *Thlimmenos kontra Görögország* ügyben hozott döntés új lehetőségeket nyitott meg a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítése számára, lehetővé téve a sajátos helyzetük figyelembevételéhez való jog elismerését. Meg kell jegyezzük ugyanakkor, hogy a már említett belga ügyben is megfogalmazódott, hogy bizonyos jogi egyenlőtlenségek a gyakorlati egyenlőtlenségek kijavítását szolgálják.²⁹¹

Az EJEB, bár több ízben tett utalást a diszkrimináció hatásalapú megközelítésére, viszonylag későn, 2005-ben²⁹² építette be deklaratív módon a joggyakorlatába a közvetett diszkrimináció tilalmát.²⁹³ A közvetett diszkrimináció a diszkriminációnak azon esete, amikor egy látszólag semleges rendelkezés, amely akár célját tekintve sem törekszik a hátrányos megkülönböztetésre, sőt akár az egyenlő bánásmód jegyében lett elrendelve, mégis hátrányos helyzetbe hozza egy adott csoport tagjait.²⁹⁴ A Bíróság

²⁸⁹ Lásd: *Thlimmenos v. Greece* (Nagykamara), no. 34369/97, 2000. április 6-i ítélet.

²⁹⁰ Lásd: „The Court has so far considered that the right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see the Inze judgment cited above, p. 18, § 41). However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.” – Ibid. 44. pont.

²⁹¹ Lásd: no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 1968. július 23-i ítélet, 10. pont: “moreover, certain legal inequalities tend only to correct factual inequalities. The extensive interpretation mentioned above cannot consequently be accepted”.

²⁹² Lásd: *Hoogendijk v. The Netherlands*, no. 58641/00, 2005. január 6-i ítélet.

²⁹³ Christa TOBLER: *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*. Luxembourg, European Commission, 2008. 12.

²⁹⁴ Christa Tobler megállapítása szerint az EJEB joggyakorlatában meghatározó irányadó szerepet töltött be a közvetett diszkriminációnak a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 7. sz. Általános ajánlásában megfogalmazott meghatározása: „a „közvetett faji megkülönböztetés” olyan

először a *D. H. és társai kontra Cseh Köztársaság* ügyben²⁹⁵ állapította meg a közvetett diszkrimináció tényállását nemzeti kisebbség vonatkozásában.²⁹⁶ A döntés valamelyest a szakirodalom elvárásainak eleget téve, éppen a történelmi hátrányokat szenvedő roma közösség tagjait érintő diszkriminációt állapította meg. Az ügyben a felperesek rámutattak arra, hogy a roma gyerekek több mint fele egy mindenki esetében alkalmazott tesztrendszer eredményeképpen csökkentett tanrenddel működő, speciális oktatási igényekkel rendelkező gyerekeknek szánt oktatási intézményekbe került besorolásra. A bíróság megállapította, hogy a tesztrendszer alapján véve figyelmen kívül hagyta a roma gyerekek sajátos helyzetét, nyelvtudását, előiskolázottsági hátrányait, és emiatt alkalmatlannak bizonyult arra, hogy a roma gyerekek körében felmérje a speciális tanulási igényt. Így, az oktatási rendszer hibájából a roma gyerekek tömegesen elestek a mások számára elérhető, a munkaerőpiacon versenyképesebb tudást nyújtó oktatáshoz való jogtól. Ez kimerítette az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt oktatáshoz való jog²⁹⁷ vonatkozásában a 14. cikk által tiltott etnikai alapú diszkrimináció tényállását.²⁹⁸

eseteket jelent, amelyekben egy látszólag semleges tényezőnek, mint például egy rendelkezésnek, feltételnek vagy gyakorlatnak való megfelelés nem olyan könnyen teljesíthető bizonyos személyek számára, akik valamely faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság vagy nemzeti vagy etnikai származás alapján meghatározott csoporthoz tartoznak, vagy ezeket a személyeket hátrányos helyzetbe hozza, hacsak e tényező objektíven és észszerűen nem igazolható. Ez utóbbi eset áll fenn, ha jogszerű célt követ, vagy ha az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között észszerű arányossági kapcsolat van.”

²⁹⁵ Lásd: *D.H. and Others v. the Czech Republic*, no. 57325/00 (Nagykamara), 2007. november 13-i ítélet.

²⁹⁶ Az ügy részletes tárgyalását és a diszkrimináció tilalma, illetve az integráció, valamint deszegregáció közötti kapcsolat vizsgálatát lásd: Julie C. SUK: *Anti-discrimination Law and the Duty to Integrate*. In: Hugh COLLINS – Tarunabh KHAITAN (Eds.): *Foundations of Indirect Discrimination Law*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2018. 223–248.

²⁹⁷ EJEE, 2. cikk: „Oktatáshoz való jog – Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”

²⁹⁸ A vizsgálódásom céljain túlmutat a Nagykamara döntését megelőző döntés ismertetése, illetve az ügyben született bírói különvélemények és a döntést tárgyaló szakirodalom tárgyalása, így értekezésemben ezzel nem foglalkozom részletesen.

A megkülönböztetés alapjául szolgáló védett tulajdonságok

A diszkrimináció tilalma csak azokat a megkülönböztetéseket tiltja, amelyek valamely védett tulajdonságon vagy azok együtthatóján²⁹⁹ alapulnak. Az Egyezményben felsorolt védett tulajdonságok a következők: *nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet*. Az a tény, hogy a 14. cikkben felsorolt védett tulajdonságok között nem szerepel a fizikai vagy mentális fogyatékkal élők kategóriája, a szexuális orientáltság vagy egyéb csoportkategóriák, nem jelenti azt, hogy a velük szembeni diszkrimináció megengedett volna az Egyezmény értelmében.³⁰⁰ Ez nem pusztán az emberi jogok szellemével volna összeegyeztethetetlen, ugyanis maga a 14. cikkben olvasható felsorolás nyitottsága is a „*vagy egyéb helyzet*” kifejezésen keresztül lehetőséget ad más esetek figyelembevételére. Az ENSZ-en belüli nemzeti kisebbségek meghatározására irányuló kísérletek alapján könnyűszerrel állíthatjuk, hogy nemcsak a *nemzeti kisebbséghez való tartozás*, hanem a *faj, szín, nyelv és vallás* is releváns védett tulajdonságok az európai nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkriminációtilalom vonatkozásában. Ugyanakkor, a nem domináns hatalmi helyzet bizonyára számos esetben a nemzeti kisebbségek tagjai esetében más politikai vélemény kialakításához vezet, mint a domináns közösség tagjai esetében, így a *politikai vélemény* is releváns védett tulajdonság lehet.

A diszkrimináció tilalmának tárgyi hatálya

A 14. cikk tárgyi hatályáról elmondhatjuk, hogy komplementer viszonyban áll az Egyezményben megfogalmazott alanyi jogokkal. Ennek értelmében a 14. cikkben megfogalmazott megkülönböztetett bánásmód tilalma valamely más – az Egyezményben vagy azt kiegészítő jegyzőkönyvben foglalt – jog vonatkozásában rendelkezik tárgyi hatállyal. Ugyanakkor a 14. cikk alkalmazhatóságához nem szükségszerű az Egyezmény által védett valamely alanyi jog megsértése. Elégséges, ha

²⁹⁹ Interszekcionális diszkriminációnak nevezzük azt, amikor a hátrányos megkülönböztetés több tulajdonság együttese vonatkozásában áll fenn, amely tulajdonságok vonatkozásában külön-külön nem volna megállapítható a hátrányos megkülönböztetés.

³⁰⁰ Lásd: *E. B. and Others v. Austria*, no. 31913/07, 38357/07, 48098/07, 48777/07, 48779/07, 2013. november 7-i ítélet.

az Egyezmény által védett jogok tárgyába, szabályozási körébe tartozó – az Egyezmény által önmagában nem garantált, viszont az állam által önként biztosított – jog sérül diszkriminatív módon.³⁰¹

A 2000-ben elfogadott Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv mérföldkőnek tekinthető a diszkriminációtílalom nemzetközi jogi fejlődésében.³⁰² Ugyanis a Jegyzőkönyv kiterjeszti az Egyezményben foglalt diszkrimináció tilalmának tárgyi hatályát az Egyezményben foglalt jogok tárgyán túl, a belső jogrend által szavatolt összes jogra:

„1. cikk: A megkülönböztetés általános tilalma

1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”

Ennek értelmében a Jegyzőkönyvet ratifikáló állam az EJEB elé idézhető minden olyan esetben, amikor az állam hatóságai diszkriminatív módon biztosítják a joghatóságuk alá tartozó személyek jogait. A Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz hozzárendelt magyarázó jelentés szerint a diszkriminációtílalom kiterjed i) a nemzeti jogszabályok által kifejezetten az egyének számára biztosított jogokra, ii) a hatóságok nemzeti jogszabályok által előírt kötelezettségeiből levezethető jogokra, iii) a hatóságok diszkrecionális jogkörben hozott döntéseire, illetve iv) bármely hatósági cselekmény vagy mulasztásra visszavezethető esetre.³⁰³ A Jegyzőkönyv az egyént elsősorban az állammal szemben védi. Ez az állam diszkriminatív magatartástól való tartózkodásának a negatív kötelezettségét jelenti. A magyarázó jelentés szerint viszont az államot

³⁰¹ Lásd: *Rasmussen v. Denmark*, no. 8777/79, 1984. november 28-i ítélet, 29. pont; *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, no. 9214/80., 1985. május 28-i ítélet, 71. pont; *Inze v. Austria*, no. 8695/79, 1987. október 28-i ítélet, 36. pont.

³⁰² A Tizenkettedik Kiegészítő jegyzőkönyvről általánosabban lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: A megkülönböztetés általános tilalma. In: SONNEVEND–BODNÁR op. cit. 698–704.

³⁰³ Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.2000. ETS. No. 117, par. 22.

mégsem menthetjük fel teljesen a cselekvő magatartás kötelezettsége alól. A magánszemélyek közötti viszonyokban felmerülő diszkriminatív bánásmód esetén ugyanis fennáll a *közvetett horizontális hatályból*³⁰⁴ származó állami felelősség, hogy a diszkriminációval szemben hatékonyan fellépjen.³⁰⁵ A magyarázó jelentés szerint az egyén diszkriminatív kitiltása egy szórakozóhelyről, munkahelyről, vagy a nyilvánosság számára elérhető szolgáltatások önkényes megtagadása mind maguk után vonják az állam közvetett felelősségét.³⁰⁶

Összességében megállapíthatjuk, hogy a Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv a diszkrimináció általános tilalmát,³⁰⁷ illetve a diszkriminációmentesség önálló jogát hozza létre.³⁰⁸ Az EJEB első olyan ügye, amelyben a Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyvre hivatkozva került megállapításra a diszkrimináció tényállása, a *Sejdić és Finci kontra Bosznia-Hercegovina ügy*³⁰⁹ volt.

Az eddig elmondottak alapján az EJEB diszkriminációtilalmának a következő jog- és érdekérvényesítési potenciálja van a nemzeti kisebbségekre nézve:

- i) Garanciaként szolgál, hogy az Egyezmény (és a jogszabályok) által szavatolt általános jogrend részét képező jogokhoz a jog eszközein keresztül közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés nélkül hozzáférhetnek a nemzeti kisebbségek tagjai is. Ha ez a hozzáférés valami oknál fogva akadályba ütközne vagy megghiúsulna, az érintett jogalany kártérítési igénnyel léphet fel.
- ii) Garanciaként szolgál, hogy amennyiben az állam legitim módon (megfelelő eszközökkel, legitim célt szolgálva) megkülönböztetett bánásmódban részesíti

³⁰⁴ Angolul: indirect horizontal effect.

³⁰⁵ Ibid. par. 23–28.

³⁰⁶ Ibid, par. 28. Megjegyezzük, hogy jelen sorok írásáig, a Bíróságnak nem volt lehetősége a Kiegészítő Jegyzőkönyvre ilyen kontextusban hivatkozni.

³⁰⁷ *Savez crkava “Riječ života” and Others v. Croatia*, no. 7798/08, 2010. december 9-i ítélet, par. 103: “The Court notes that whereas Article 14 of the Convention prohibits discrimination in the enjoyment of ‘the rights and freedoms set forth in [the] Convention’, Article 1 of Protocol No. 12 introduces a general prohibition of discrimination.”

³⁰⁸ Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination). Council of Europe, 2022, par. 19.

³⁰⁹ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, no. 27996/06, 34836/06 (Nagykamara), 2009. december 22-i ítélet.

a nemzeti kisebbségek tagjait, akkor azt ne tekinthessék más csoportokkal szembeni tiltott megkülönböztetésnek.

- iii) Magában hordozza annak a lehetőségét, hogy egy nemzeti kisebbség az EJEB döntésén keresztül szerezzen jogot a kulturális és történeti sajátosságaiból fakadó igényei és/vagy szükségletei állami elismerésére, előírva az állam számára, hogy az általános jogrendtől eltérően rendelkezzen a nemzeti kisebbség vonatkozásában.

Az EJEB joggyakorlatát áttekintve azt láthatjuk, hogy az államok ún. *mérlegelési jogának doktrínája*³¹⁰ a megkülönböztetés vonatkozásában szűkebb mozgásteret ad az államoknak, mint a nemzeti kisebbségek kulturális akkomodációját³¹¹ célzó azonos

³¹⁰ A cél legitimitását és a célok szolgálatába állított eszközök problémáját az államok ún. *mérlegelési jogának* a kérdéskörébe sorolhatjuk akkor, amikor egy egyén joga és az állam által vélelmezett közérdek ütközése áll fenn. Steven Greer 2000-es tanulmányában meggyőzően érvel amellett, hogy a mérlegelési jog doktrínájaként emlegetett bírói gyakorlat, tanulmánya írásáig nélkülözötte azt az elméleti megalapozottságot és gyakorlati következetességet, hogy doktrínának nevezhessük. Lásd: Steven GREER: *The Margin of Appreciation Interpretation and Discretion Under The European Convention on Human Rights*. H. n. Council of Europe, 2000. 32–42. Hasonlóan vélekedik Janneke Gerards is 2018-as tanulmányában. Lásd: Janneke GERARDS: *Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights*. *Human Rights Law Review*, vol. 18., no. 3. (2018), 495–515. Ugyanakkor mindkét szerző egyetért abban, hogy a mérlegelési jogkör következetes alkalmazása elvezethetne egy valóban koherens, kiszámítható doktrínához. A két idézett szerzővel szemben Dudás Dóra Virág PhD értekezésében arra a következtetésre jut, hogy a *mérlegelési jogkör* doktrínájának működése alapján véve kiszámítható és koherens. Lásd DUDÁS, Dóra Virág: *A mérlegelési mozgástér doktrína természete a strasbourgi bíróság gyakorlatában, különös tekintettel a magyar vonatkozású ügyek tapasztalataira*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. Lásd továbbá: Yutaka ARAI-TAKAHASHI: *The margin of appreciation doctrine: a theoretical analysis of Strasbourg’s variable geometry*. In: Andreas FØLLESDAL – Birgit PETERS – Geir ULFSTEIN (Eds.): *The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 62–105.

³¹¹ Jelen helyen az akkomodáció azt a megkülönböztetett bánásmódszert jelöli, amely egy közösség sajátos igényeit szolgálja, lehetővé téve a társadalmi integrációt, anélkül hogy a nyilvános térben elfedné a különbözőségeket. Éppen ezért az akkomodáció nem összekeverendő a szegregációval, mely ellehetetleníti a társadalmi integrációt. Akkomodációs modellnek tekinthetjük a Romániában működő magyar tannyelvű közoktatást, amelyben kivételes eseteket leszámítva csak magyar anyanyelvű diákok tanulnak. Ezzel szemben a szegregáció példaként tarthatjuk számon azokat a romániai iskolákat, amelyekben majdnem csak roma gyerekek járnak, amennyiben az adott iskola vonzáskörzetében élők etnikai arányai ezt nem teszik indokolttá. Az akkomodációt a nem egyéni alapú, hanem a csoport szintjén

bánásmód esetében.³¹² Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Bíróság az államok számára nehezebben ismeri el azt a jogot, hogy: 1) a törvény előtti egyenlőséget csorbítsák a nemzeti kisebbségek kárára; 2) a törvény által szavatolt jogokhoz egyenlőtlen hozzáférést biztosítsanak a nemzeti kisebbségek számára. Másrészt ez azt is feltételezi, hogy a Bíróság könnyebben visszautasítja egy kisebbség azon követelését, hogy a Bíróság megállapítsa, hogy annak sajátos helyzetéből fakadóan őt a többségtől eltérő módon köteles kezelni az adott állam.³¹³

Fontos hangsúlyozni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága csak egy szavatolt jog indokolatlan sérülése okán mondhatja ki, hogy adott személlyel másképpen kellene vagy kellett volna bánni. Ez például azt jelenti, hogy amennyiben semmilyen jogszabály – beleértve a ratifikált nemzetközi egyezményeket is – nem mondja ki, hogy

bekövetkező integrációként is meghatározhatnánk. Az erdélyi magyarok hatalmi helyzetét Romániában *egyenlőtlen akkomodációként* írták le az elmúlt években. Lásd: Tamás KISS – István Gergő SZÉKELY – Tibor TORÓ – Nándor BÁRDI – István HORVÁTH (Eds.): *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. H. n., Palgrave Macmillan, 2018. Az asszimiláció, integráció, akkomodáció fogalmak közötti módszeres különbségtételt lásd: Brendan O’LEARY – John MCGARRY: The politics of Accommodation and Integration in Democratic States. In: Adrian GUELKE – Jean TOURNON (Eds.): *The study of ethnicity and politics; recent analytical developments*. Opladen – Berlin – Farmington Hills, Verlag Barbara Budrich, 2012. 89–116.

³¹² Dudás Dóra Virág felhívja a figyelmünket arra, hogy a magyar szakirodalom a „margin of appreciation” kifejezést nemcsak mérlegelési jogkörnek, hanem mérlegelési szabadságnak, diszkrétciónak, mérlegelési zónának, értékelési sávnak, értékelési zónának, mérlegelési körnek, mozgástérnek, mérlegelési hatalomnak is fordítja. Lásd: DUDÁS, Dóra Virág: Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a hazai közigazgatási bíróságok közötti kölcsönhatás. *Fundamentum*, 2014/1–2. 103.

³¹³ Lásd: Kristin HENRARD: The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds? *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 34., no. 3. (2016), 167.

Az egyik legfrissebb döntés, amelyben a Bíróság egy adott kisebbség sajátos helyzetét, mint megkülönböztetett bánásmódra okot adó lényeges különbség kérdését vizsgálta meg, az *Ádám and Others v. Romania*, no. 81114/17, 2021. március 8-i ítélet. A panaszosok azt kérték, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy diszkriminatív az érettségi folyamata, tekintve hogy román nyelvből is kell vizsgázzanak az anyanyelvükön kívül, amely így eggyel több vizsgatételt jelent a magyar tannyelven tanulóknak számára, mint a román tannyelven tanulóknak számára. A bíróság nem állapította meg a diszkrimináció fennállását. Az ügy bővebb tárgyalását lásd: VARGA, Péter: Az Emberi jogok Európai Bíróságának ítélete a nemzeti kisebbségi iskolák diákjai érettségi többletterhének ügyében. *Kisebbségi Szemle*, 2020/3. 59–70.

a kisebbségek anyanyelvükön tanulhatnak a középiskolában, akkor az EJEK nem fogja megállapítani a nemzeti kisebbségek tagjaival szembeni diszkriminációt pusztán abból fakadóan, hogy csak az állam nyelvén elérhető számukra a középiskolai oktatás, amikor az állam nyelve eltér a kisebbség anyanyelvétől. Ugyanakkor, amennyiben az anyanyelven folyó oktatáshoz való jogot elismeri az állam, viszont azt a nemzeti kisebbségek tagjai számára mégsem sikerül maradéktalanul biztosítani, akkor egy megfelelően benyújtott panasz esetén az EJEK bizonyára el fogja ismerni a nemzeti kisebbségek hátrányos megkülönböztetését – amennyiben a Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyvet ratifikálta az adott állam.³¹⁴ Tehát az EJEK nem pusztán a kisebbségek jogainak tartalmi vonatkozásában nyújt egy európai minimum standardot, hanem a kisebbségekkel szembeni egyenlő bánásmód mikéntje vonatkozásában is mértékadó. Ez ugyanakkor felveti azt a kérdést is, hogy az EJEK tud-e bármilyen módon védelmet nyújtani a kisebbségek kisebbségi jogi jogvesztésével szemben, amennyiben az új állapot még mindig nem sért emberi jogokat? Létezik-e a kisebbségi jogok vonatkozásában szerzett jogok doktrínája?³¹⁵

A vasfüggöny leomlása egyúttal a kommunista autoriter rezsimek által befagyasztott kelet-európai etnikai és kisebbségi problémák kioldásához is vezetett. Az európai stabilitás érdekében a kisebbségi kérdést az Európa Tanács is napirendre vette.³¹⁶ Az

³¹⁴ A Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyvet ezen sorok írásának pillanatáig (2022.12.14.) a következő ET tagállamok ratifikálták: Albánia, Andorra, Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Észak-Macedónia, Finnország, Grúzia, Hollandia, Horvátország, Luxemburg, Málta, Montenegró, Örményország, Portugália, Románia, San-Marino, Spanyolország, Szerbia, Szlovénia, Ukrajna. Magyarország aláírta, viszont jelen pillanatig nem ratifikálta a Jegyzőkönyvet.

³¹⁵ A szerzett jogok doktrínájáról időről időre említés esik a magyar nyelvű kisebbségjogi szakirodalomban. Lásd: KOVÁCS, Péter: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. *Magyar Kisebbség*, 2004/4. 233.; FÁBIÁN, Gyula: A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918–2018, avagy „A gyulafehérvári ígéret megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet”. *Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies*, vol. 7., no. 2. (2018), 231., 238., 256. Lásd: BALOGH op. cit. 232.

³¹⁶ Meg kell jegyezzük, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1990 előtt sem volt érdektelen a nemzeti kisebbségek kérdésében. Erről bővebben lásd: THORBERRY–ESTÉBANEZ op. cit. 388–392. A következő dokumentumok mindegyike valamelyest kapcsolódott a nemzeti kisebbségek problémaköréhez: Resolution 136 (1957) and Doc. 731; Recommendation 213 (1959) and Doc. 1002, Recommendation 285 (1961) and Doc. 1299. A szovjetuniói zsidóság kérdésében lásd: Doc. 2521; Doc.

EBEÉ koppenhágai konferenciája után, 1990. szeptember 24-én Joseph Brincat, a Jogi ügyek és emberi jogok bizottságának³¹⁷ *rapporteure*, bemutatta jelentését a kisebbségek jogairól.³¹⁸ A jelentéstevő az európai kisebbségek körüli létező problémák megoldására egy kétirányú megoldási javaslatot tett: „A kisebbségek védelmére alkalmas jogi rendelkezések megfelelő elfogadása és hatékony végrehajtása az Emberi Jogok Európai Egyezménye egy kiegészítő jegyzőkönyvének vagy az Európa Tanács egy különleges egyezményének révén.”³¹⁹ A Jelentésben megfogalmazott ajánlástervezetet a Parlamenti Közgyűlés 1990. október 1-én tartott 14. ülésén módosítás nélkül átvette az 1134-es Ajánlás formájában.³²⁰

4.2.2.1. Az otthonosság szempontrendszerének lehetősége a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmában

Az *otthonosság* szempontrendszere a nemzeti kisebbségek vonatkozásában akkor jut érvényre a jogban, ha egy jogszabály indokolatlanul nem teszi *jelöltté* a nemzeti kisebbségek tagjait. A nemzeti kisebbségek tagjai pedig addig maradnak *jelöletlenek*

2554; Resolution 412 (1969); Doc. 2847, Recommendation 632 (1971); Doc. 3374, Recommendation 722 (1974); Doc. 3704, Recommendation 778 (1976); Doc. 4209, Resolution 679 (1978); Doc. 4580, Resolution 740 (1980); Doc. 4936, Resolution 795 (1983); Doc. 5445, Resolution 845 (1985). A bulgáriai török kisebbség kapcsán lásd: Resolution 846 (1985) and Doc. 5444. A nyugat-trákiai török kisebbség kapcsán lásd: Doc. 5225: Motion for a resolution tabled on 10 May 1984 by Mr Spies von Büllensheim and others. Az örmény, kurd, arab és görög ortodox kisebbség vonatkozásában lásd: Doc. 5252: Motion for a resolution tabled on 27 June 1984 by Mr Freeson and others. Ezeket maga a Brincat jelentés is felsorolja. Lásd: Joseph BRINCAT: Report on the rights of minorities, 1990, Doc. 6294. A roma kisebbség kapcsán az európai cigánység kérdésével foglalkozó jelentés (Doc. 6733, 11 January 1993), lásd: Assembly Recommendation 563 (1969) on the situation of Gypsies and other travellers in Europe; Committee of Ministers Resolution (75) 13 on the social situation of nomads in Europe and Recommendation No. R (83) 1 on stateless nomads and nomads of undetermined nationality; Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe Resolution 125 (1981) on the role and responsibility of local and regional authorities in regard to the cultural and social problems of populations of nomadic origin.

³¹⁷ Committee on Legal Affairs and Human Rights.

³¹⁸ BRINCAT op. cit.

³¹⁹ A fordítás a szerzőtől származik. Az eredeti angol szöveg: “The adoption and effective implementation of adequate legal provisions for the protection of minorities by means of a protocol to the European Convention on Human Rights or a special Council of Europe convention.”

³²⁰ Parliamentary Assembly: Recommendation 1134 (1990) – Rights of minorities.

egy jogi térben, ameddig a jogszabályok magától értetődőként, az általános jogrend részeként kezelik a kisebbségi identitáselemeket és az azokból származó igényeket, törekvéseket. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikke *nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján* tiltja az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetének korlátozását. A Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv kiterjeszti az Egyezményben foglalt diszkrimináció tilalmának tárgyi hatályát az Egyezményben foglalt jogok tárgyán túl a belső jogrend által szavatolt összes jogra. A diszkrimináció tilalma ekképpen egyáltalán nem a nemzeti kisebbségek kiváltsága, viszont a nemzeti kisebbségek tagjait is védi.

A nemzeti kisebbségek vonatkozásában különös relevanciával bír a korábban már tárgyalásra került *Thlimmenos kontra Görögország* ügyben hozott EJEB döntés,³²¹ amely kijelentette, hogy a lényegesen különböző helyzetben lévőkkel szembeni azonos bánásmód kimerítheti a diszkrimináció tényállását. Az *otthonosság* szempontrendszerének a lényegesen különböző szituációk esetében a többség és kisebbség közötti különbség két oldalán jelentkező igények viszonyát kell megvizsgálnia. A két igény szimmetrikus vagy aszimmetrikus viszonyban állhat egymással. Abban az esetben tekinthető két igény egymással szimmetrikus viszonyban állónak, ha a többség és kisebbség tagjai esetén egyazon szükségletekből származnak. Ilyen szimmetrikus igényeket azonosíthatunk be például az anyanyelv vagy a közösségi szimbólumok használata kapcsán, amikor a többség és kisebbség tagjai egyaránt a saját anyanyelvüket és szimbólumaikat kívánják használni minél szélesebb körben. Két igény aszimmetrikus viszonya abban az esetben áll fenn, ha a kisebbség szóban forgó igényét nem leljük fel a többségi közösségnél is. Ilyen aszimmetrikus igénynek tekinthetjük például, hogy egy adott kisebbség tagjai sajátos nomád vagy transzhumáló életmódjuk szerint élhessenek. Az *otthonosság* szempontrendszere szerint a szimmetrikus igényeket az *általános jogrenden* keresztül kellene kielégíteni mind a kisebbség, mint a többség esetében. Az aszimmetrikus igényeket pedig *sajátos jogok* formájában, *különleges jogrenden* keresztül.

³²¹ Lásd: *Thlimmenos v. Greece* (Nagykamara), no. 34369/97, 2000. április 6-i ítélet.

A közvetett diszkrimináció tényállása tehát akkor merülhet fel, ha azonosnak, avagy szimmetrikusan különbözőnek tekinti egy rendelkezés a kisebbség és többség amúgy aszimmetrikus igényeit. Ilyenkor jellemzően az általános jogrend keretében, formálisan semlegesen kezelik mindkét csoport tagjait, viszont ezek mégis hátrányosabban érintik a nemzeti kisebbség tagjait. Az ilyen rendelkezés ugyan az *otthonosság* szempontrendszerének látszatát keltik, hiszen nem teszik jelöltté a nemzeti kisebbségeket, viszont ezzel egyidőben egy hátrányos megkülönböztetést fogyanatosítanak velük szemben. Az egyenlőtlen bánásmód viszont definíció szerint összeegyeztethetetlen az *otthonosság* szempontrendszerével.

4.2.3. Az 1134 (1990) Ajánlás

Az ajánlás hat részre tagolódik. Az első részben, amely általános észrevételeket tett a kisebbségi kérdés vonatkozásában, az ajánlás megállapítja, hogy a kisebbségek és az azokhoz tartozó személyek jogainak tisztelete létfontosságú tényező a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia szempontjából;³²² illetve azt is, hogy a kisebbségek érdekeinek felkarolása összefügg az emberi jogok és alapvető szabadságok megvalósulásával.³²³ A kisebbségi jogok elméletei és fejlődése vonatkozásában talán a legfigyelemreméltóbb, hogy az ajánlás külön jogalanyként utal a kisebbségekre mint közösségre és a kisebbségek tagjaira mint egyénekre. Athanasia Spiliopoulou Åkermark az ajánlás 7. bekezdésének azért tulajdonít kiemelt jelentőséget, mert véleménye szerint talán ez lenne az első alkalom, hogy az Európa Tanács a kisebbségi jogokra az emberi jogok részeként hivatkozik.³²⁴ Ezen állítása véleményem szerint cáfolatot nyer, ugyanis az 1016-os Ajánlás 1989-ből már explicit módon megállapította, hogy a kisebbségek kulturális identitásukhoz való jogának korlátozása az emberi jogok megsértésének minősül.³²⁵

³²² Parliamentary Assembly: Recommendation 1134 (1990) – Rights of minorities, par. 4.

³²³ Ibid. par. 7.

³²⁴ Lásd Athanasia SPILIOPOULOU ÅKERMARK: *Justification of Minority Protection in International Law*. London – The Hague – Boston, Kluwer Law International, 1997. 221.

³²⁵ Parliamentary Assembly, Recommendation 1106 (1989). Reception and settlement in the Federal Republic of Germany of refugees and resettlers of German origin coming from countries in Central and Eastern Europe, par. 2.

A második rész a nemzeti kisebbségek jogai mögött álló elvek egy minimum standardját állítja fel, előírva, hogy:

- a) minden állampolgárnak egyenlő hozzáféréssel kell rendelkeznie a bíróságokhoz, és biztosítani kell számukra az EJEE által védett jogokat, beleértve az Egyezmény 25. cikkében foglalt egyéni panasz jogát;
- b) egy általános diszkriminációellenes rendelkezés bevezetését az EJEE-be;
- c) egy kisebbség különleges helyzete indokolhatja a javát szolgáló különleges intézkedéseket;
- d) a kisebbségek számára megengedett kellene legyen, hogy szabadon és akadálymentesen létesítsenek békés kapcsolatokat más országokban élő olyan állampolgárokkal, akikkel közös származásban vagy örökségben osztoznak, anélkül, hogy az államok területi integritásának elvét sértenék.³²⁶

A b) pontban megfogalmazott javaslat a korábban már tárgyalt Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv formájában később az Egyezmény részévé vált.

A harmadik rész a *Nemzeti kisebbség* címet viseli, és elvi megállapításokat tesz arra, hogy a kisebbségeknek joguk kellene legyen létük állami elismeréséhez; kultúrájuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez; saját oktatási, vallási és kulturális intézményeik fenntartásához, illetve magánadományok gyűjtéséhez és közpénz szerzéséhez mindezek fenntartása céljából; emellett joguk van részt venni azon döntések meghozatalában és véghezvitelében, amelyek az identitásuk megőrzését és fejlesztését érintik. Utolsóként a kisebbségek állampolgári kötelezettségét állapítja meg.³²⁷

A negyedik rész a nyelvi kisebbségek vonatkozásában megállapítja, hogy tagjainak hozzáférése kellene legyen a megfelelő szintű és minőségű anyanyelven folyó oktatáshoz, illetve, hogy joguk kellene legyen anyanyelvükön információt szerezni, közölni, birtokolni, reprodukálni, megosztani és cserélni – államhatároktól függetlenül.³²⁸

Az ötödik rész az államok mindenfajta tevőleges és passzív magatartást feltételező kötelezettségeit sorolja fel, amelyek elengedhetetlenek a korábban felsorolt elvek érvényre jutásához.

³²⁶ Parliamentary Assembly: Recommendation 1134 (1990), par. 10.

³²⁷ Ibid. par. 11.

³²⁸ Ibid. par. 12.

A legutolsó rész a Miniszteri Bizottságnak szánt ajánlás, hogy fogadjon el egy kiegészítő jegyzőkönyvet vagy egy különleges egyezményt a korábban megállapított elveknek megfelelően.³²⁹

A Miniszteri Bizottság, az ajánlás ellenére, nem tett lépéseket egy kiegészítő jegyzőkönyv vagy egy különleges egyezmény elfogadása irányába,³³⁰ hanem láthatóan kivárta az EBEÉ novemberi párizsi csúcsértekezletén³³¹ elrendelt 1991. július 1–19. közötti időszakra tervezett genfi szakértői találkozó fejleményeit. A Miniszteri Bizottság tétlensége okán 1992. január 29-én a Jogi ügyek és emberi jogok bizottságának egy újabb jelentése került bemutatásra Joseph Brincat és Jean-Pierre Worms *rapporteur*ök jóvoltából,³³² amelyet a Parlamenti Közgyűlés 1177-es számú Ajánlásának elfogadása követett 1992. február 5-én.³³³

4.2.4. Az 1177 (1992) Ajánlás

Az ajánlás elfogadását megelőzően két vélemény is megfogalmazódott. Alfons Cucó Giner, a Bevándorlás, menekültügy és népességpolitika szakbizottság *rapporteure* véleményében³³⁴ egyenesen szerencsésnek nevezi, hogy a francia forradalom által képviselt uniformizálás nem járt sikerrel Európa számos országában.³³⁵ Továbbá kijelenti, hogy a Parlamenti Közgyűlésnek egy olyan jogi keretet kellene megalkotnia, amely lehetővé teszi a kisebbségek jogainak védelmét, illetve a kisebbségek beazonosítását és elismerését mindenfajta *reálpolitikai megfontolástól* mentesen.³³⁶ A

³²⁹ Recommendation to the Committee of Ministers.

17. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers draw up a Protocol to the European Convention on Human Rights or a special Council of Europe convention to protect the rights of minorities in the light of the principles stated above.”

³³⁰ Megjegyzendő, hogy ekkor már folyamatban volt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának, illetve a Keretegyezménynek is az előkészítése.

³³¹ A csúcsértekezletre 1990. november 19–21. között került sor.

³³² Joseph BRINCAT – Jean-Pierre WORMS: Report on the rights of minorities. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 1991 – 43rd Session – Third part, Doc. 6556.

³³³ Recommendation 1177 (1992) – Rights of minorities, Parliamentary Assembly Session, 1991 – 43rd Session – Third part.

³³⁴ Opinion on the rights of Minorities, Doc. 6558, 29 January 1992, Parliamentary Assembly Session, 1991 – 43rd Session – Third part.

³³⁵ Ibid. par. 4.

³³⁶ Ibid. par. 13.

második véleményt Lluís Maria de Puig I Olive, a Kultúra, tudomány és oktatás szakbizottság *rapporteure* írta. Támogató szavai mellett kijelentette, hogy az általa képviselt szakbizottság „nem hiszi, hogy egy kisebbség követelhetné a teljes mértékben anyanyelven folyó oktatást.”³³⁷

Az 1177-es számú Ajánlás egy elnagyolt meghatározást kínál a kisebbségek kifejezésre. Megállapítja, hogy az első világháború óta a nemzetközi közösség azon állampolgárokat hívja kisebbségeknek, akik osztoznak valamilyen sajátos (kulturális, nyelvi, vallási stb.) karakterisztikákban, és igényt tartanak arra, hogy ezt garantáltan kifejezhessék.³³⁸ Továbbá kijelenti, hogy a szükséges előzetes kutatások, elemzések elkészültek, és sürgősen meg kell hozni a szükséges döntéseket nemzetközi szinten, a tét ugyanis nem más, mint a *béke, a demokrácia, a szabadságjogok és az emberi jogok tisztelete Európában*.³³⁹ A dokumentumban a Parlamenti Közgyűlés összességében négy konkrét ajánlást tett a Miniszteri Bizottság számára: 1) sürgeti a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának mielőbbi elfogadását és gyakorlatba ültetését;³⁴⁰ 2) sürgeti egy, az EJEE-t kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását;³⁴¹ 3) sürgeti egy nyilatkozat elfogadását a kisebbségek jogait meghatározó elvekről;³⁴² 4) kéri, hogy az Európa Tanácsot lássa el a kisebbségi kérdésekben konfliktusba kerülő felek mediációjához és békéltetéséhez szükséges eszközökkel.³⁴³ A Parlamenti Közgyűlés, ajánlásában a Miniszteri Bizottságot arra kéri, hogy az még 1992. október 1. előtt ültesse gyakorlatba az ajánlásait. A három ajánlás közül a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának* elfogadása³⁴⁴ volt az egyetlen, amely valóban bekövetkezett a kijelölt időpontig.

A fennmaradt három ajánlás közül a Parlamenti Közgyűlés az Emberi Jogok Európai Egyezményét kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását találta a legsürgetőbbnek. Így 1993.

³³⁷ Opinion on the rights of minorities, Doc. 6562, 3 February 1992, Parliamentary Assembly Session, 1991 – 43rd Session – Third part, par. 5: “we do not believe that a minority can demand education exclusively in its language”.

³³⁸ Recommendation 1177 (1992), par. 4–5.

³³⁹ Ibid. par. 8.

³⁴⁰ Ibid. par. 11.

³⁴¹ Ibid. par. 12.

³⁴² Ibid. par. 13.

³⁴³ Ibid. par. 16.

³⁴⁴ 1992. június 22-én került elfogadásra, és 1992. november 5-én lett aláírásra megnyitva.

január 19-én Worms újabb jelentése³⁴⁵ került bemutatásra, melynek alapján 1993. február 1-én elfogadták az 1201-es számú Ajánlást az Emberi Jogok Európai Egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvéről.

4.2.5. Az 1201 (1993) Ajánlás

Az Ajánlásban megfogalmazott jegyzőkönyv tervezet túlmerészkedett a Miniszteri Bizottság konszenzusképességén, így ez mind a mai napig nem vált ebben a formában az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvévé. A jegyzőkönyv tervezet igen ambiciózus célokat tűzött ki maga elé, tekintve, hogy annak 1. fejezete egy meghatározást kínált a nemzeti kisebbségek fogalmának:

„1. Cikkely

Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a. ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,
- b. régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,
- d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e. arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”³⁴⁶

A meghatározás a d. bekezdésnél megfogalmazott *reprezentativitás* vonatkozásban mondható sajátosnak, a korábban tárgyalt meghatározási kísérletekhez mérten. Kiemelendő ugyanakkor, hogy ez a meghatározás csak az állampolgárok csoportjára terjesztené ki a kisebbségek védelmét, amely megközelítés önmagában restriktívebbnek mondható a korábban tárgyalt ENSZ és EJEB meghatározások fősodrához mérten.

Értekezésem terjedelmi korlátainál fogva az Ajánlásnak csak azon részeit fogom tárgyalni, amelyek mind a mai napig túlmutatnak az európai kisebbségek védelmének

³⁴⁵ Report on an additional protocol to the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Doc. 6742.

³⁴⁶ A magyar szövegverziót lásd itt: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.htm>

nemzetközi standardjain. Kiemelendő a kisebbségek anyanyelvükön folyó oktatáshoz való joga, amelyet az Ajánlás óta sem ismer el európai szintű standardként nemzetközi egyezmény:

„8. cikkely

1. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó minden személynek joga, hogy megtanulhassa az anyanyelvét és anyanyelvén történő oktatásban részesüljön, a kisebbség földrajzi elhelyezésének figyelembevételével és megfelelő számban és helyen létrehozott közoktatási és képzési intézményben.

2. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek jogukban áll saját iskolákat és oktatási, ill. képzési intézményeket létrehozni és fenntartani az állam jogi rendszerén belül.”

Hasonlóan, mind a mai napig, a nemzetközi minimum standardon túlmutat a helyi többséget alkotó kisebbségek tagjainak azon joga, hogy „helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek”.³⁴⁷

A jegyzőkönyv tervezet 13. cikke kimondta, hogy:

„[A] jelen jegyzőkönyvben előírt jogok és szabadságjogok gyakorlása maradéktalanul vonatkozik azon személyekre, akik olyan csoporthoz tartoznak, amely az állam területének egészén többséget, de a területi vagy regionális közösségek egyikében ill. több ilyen közösségben kisebbséget alkot.”

Ezzel az ET Parlamenti Közgyűlése az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának (EJB) a *John Ballantyne és Elizabeth Davidson v Kanada*, illetve *Gordon McIntyre v Kanada* ügyekben³⁴⁸ kialakított joggyakorlatával helyezkedett szembe. Ugyanis az EJB az említett ügyekben úgy határozott, hogy a kisebbségek védelmét szolgáló PPJNE 27. cikke csak az államokon és nem a régiókon belüli kisebbségeket védik. Ennek

³⁴⁷ Lásd: 11. cikk: „Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.”

³⁴⁸ *John Ballantyne and Elizabeth Davidson v. Canada*, Communication no. 359/1989, és *Gordon McIntyre v Canada*, Communication no. 385/1989. Az ügyek tárgyalását és az EJB döntését bővebben lásd a 3.4. alfejezetben.

értelmében például az államon belül többséget képező csoport tagjai nem hivatkozhatják sikerrel a PPJNE 27. cikkét egy kisebbségi autonómián belül elszenvedett jogsérelem esetén.

Az 1201-es Ajánlásban foglalt kiegészítő jegyzőkönyv sosem került elfogadásra a Miniszteri Bizottság által, mégsem tekinthetjük jelentéktelen, pusztán jogtörténeti kuriózumnak. Annak ellenére, hogy ajánlásként nem rendelkezne jogi kötőerővel, a magyar–román³⁴⁹ és magyar–szlovák³⁵⁰ illetve román–ukrán³⁵¹ jószomszédsági

³⁴⁹ Lásd: a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés, 15. cikk, b) bekezdés: „A fenti bekezdésben foglaltakat nem érintve, a Szerződő Felek a magyarországi román kisebbség, valamint a romániai magyar kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és fejlesztése céljából jogi kötelezettségként alkalmazzák az ezen személyek jogait meghatározó előírásokat, úgy, ahogy azokat az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács vonatkozó, a jelen Szerződés Mellékletében felsorolt dokumentumai tartalmazzák.”

³⁵⁰ Lásd: a Magyar Köztársaság és Szlovákia között Pozsonyban, 1996. március 26-án aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés, 15. cikk, (4) bekezdés (b) pontja: „az előző (a) pontban foglaltakat nem érintve, a Magyar Köztársaságban élő szlovák kisebbséghez, illetve a Szlovák Köztársaságban élő magyar kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme érdekében az alábbi dokumentumokban rögzített normákat és politikai kötelezettségeket jogi kötelezettségként alkalmazzák:

- Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozásának 1990. június 29-én kelt dokumentuma;
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 47/135 számú, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata;
- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) sz. pont ajánlása, tiszteletben tartva az egyéni emberi és polgári jogokat, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.”

³⁵¹ Lásd: Tratat din 2 februarie 1997 cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina: „Articolul 13

1. În scopul protecției identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorității române din Ucraina și a minorității ucrainene din România, părțile contractante vor aplica normele și standardele internaționale prin care sunt determinate drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și anume acele norme și standarde care sunt cuprinse în Convenția-cadru a Consiliului European privind protecția minorităților naționale, precum și în: Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței asupra dimensiunii umane a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, din 29 iunie 1990, Declarația Adunării Generale a O.N.U. asupra drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice (Rezoluția nr. 47/135), din 18 decembrie 1992, și Recomandarea nr. 1201 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului European cu privire la un protocol adițional la

szerződések mégis jogi kötőerővel ruházták fel a területükön élő magyar, román és szlovák kisebbségek vonatkozásában.³⁵² Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a magyar–román jószomszédsági szerződés mellékletében felsorolt 1201. (1993) számú Ajánlás kollektív jogi jelentéstartalmát a szerződő felek kizárták.³⁵³ A magyar–szlovák szerződés ugyan nem tartalmazott ilyen megszorítást, a lábjegyzetben már idézett: „tisztelőben tartva az egyéni emberi és polgári jogokat, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait” szövegrész hasonló indítással került be a szlovák fél kérésére.³⁵⁴ A kisebbségi jogok kapcsán, az erdélyi magyarok vonatkozásában különösképpen nem idegen és meglepő a többségi társadalom túlzó gyanakvása a kisebbségek kollektív jogi törekvéseivel szemben.³⁵⁵ Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy a „rettegett” 11. cikk³⁵⁶ *expressis verbis* nem a *nemzeti kisebbség* – mint közösség – számára, hanem a kisebbséghez tartozó személyek mint egyének számára szavatol jogokat. Ennek értelmében a 11. cikk nem kollektív jogokat ír elő, hanem egyéni jogokat állapít meg a kisebbségek tagjai részére, hogy azok „helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek”. Az persze tisztázásra szoruló kérdés marad, hogy egyének külön-külön vagy közösen egyáltalán miként *rendelkezhetnének* közigazgatási szervekkel.

Convenția europeană a drepturilor omului, referitor la drepturile minorităților naționale, cu înțelegerea ca această recomandare nu se referă la drepturi colective și nu obligă părțile contractante să acorde persoanelor respective dreptul la un statut special de autonomie teritorială bazată pe criterii etnice.”

³⁵² A román–magyar jószomszédsági szerződés elfogadásáról lásd bővebben: KOVÁCS, Péter: Bilateralism and regionalism in the protection of minorities with special regard to the hungarian-rumanian treaty on co-operation and minority protection. *Belarusian Journal of International Law and International Relations*, no. 2. (1998), 21–26.

³⁵³ Lásd: a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés, 2. lábjegyzet: „A Szerződő Felek egyetértéssel abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a Feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státusára.”

³⁵⁴ Szlovákia később egy olyan jegyzéket nyújtott át Magyarországnak, amely vitatta az 1201-es ajánlás kollektív jogi értelmezési lehetőségeit.

³⁵⁵ Lásd a székelyföldi autonómia-törekvések szekuritizációjának problémáját.

³⁵⁶ Lásd az 1201. (1993) számú Ajánlás már idézett 11. cikkét.

4.2.6. A két európai kisebbségvédelmi egyezmény

Az Európa Tanács állam- és kormányfőinek első csúcstalálkozójára 1993. októberében került sor Bécsben. A találkozót nagy nemzetközi figyelem övezte, tekintve, hogy az ET életében hasonló csúcstalálkozóra utoljára 1950-ben, az Emberi Jogok Európai Egyezménye elfogadása céljából került sor.³⁵⁷ A találkozó nyomán 1993. október 3-án elfogadásra került az ún. *Bécsi nyilatkozat*. A nyilatkozat első fele a tagállamok közös politikai jellegű elköteleződését hangsúlyozta. A témánk szempontjából releváns állítások szerint: a tagállamok elkötelezettek a plurális és parlamenti demokrácia, az emberi jogok oszthatatlansága és univerzalitása, a jog uralma és a diverzitás által gazdagított közös kulturális örökség mellett.³⁵⁸ Továbbá, az EBESZ biztonságpolitikai narratíváját követve a nyilatkozatban a tagállamok kifejezték azon meggyőződésüket, hogy a nemzeti kisebbségek védelme szükségszerű elem Európa stabilitásához és *demokratikus biztonságához*.³⁵⁹ A nyilatkozatban a kisebbségek védelmét az ET-hez való csatlakozás feltételeként jelölték meg. A Nyilatkozat több területen jelölt ki konkrét jövőbeni lépéseket. Ezek közül számunkra a legrelevánsabbak talán: az EJEE-t felügyelő mechanizmus reformja,³⁶⁰ illetve a nemzeti kisebbségek kapcsán kijelölt teendők.³⁶¹ Az előbbi esetben úgy határoztak, hogy egy kiegészítő jegyzőkönyv útján az EJEE betartásának felügyeletét az Emberi Jogok Európai Bíróságának a kompetenciájába bocsátják. A nemzeti kisebbségek témaköre a 2. mellékletben került tárgyalásra, és a tagállamok egyetértését állapította meg egyebek között a következő kérdésekben:

- i. a nemzeti kisebbségek, *amelyek a történelem viszontagságai eredményeként alakultak ki Európában*, védve és tisztelve kellene legyenek, hogy hozzájárulhassanak a stabilitáshoz és a békéhez. Figyelemre méltó, hogy ez a megfogalmazás világosan kizárja a nemzeti kisebbségek védelme személyi hatályából az új kisebbségeket, vagyis a bevándorló közösségeket.

³⁵⁷ SPILIOPOULOU ÅKERMARK op. cit. 225.

³⁵⁸ “All our countries are committed to pluralist and parliamentary democracy, the indivisibility and universality of human rights, the rule of law and a common cultural heritage enriched by its diversity.”

³⁵⁹ “We express our awareness that the protection of national minorities is an essential element of stability and democratic security in our continent.”

³⁶⁰ Lásd: Appendix I. Reform of the control mechanism of the European Convention on Human Rights.

³⁶¹ Lásd: Appendix II. National Minorities.

- ii. Biztosítani kell a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak* védelmét a jogállamiság keretein belül, tiszteletben tartva az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását. Kiemelendő, hogy a védelemre jogosult jogok egyéni és nem kollektív jogi természetűek.
- iii. Az államok meg kellene teremtsék a megfelelő feltételeket ahhoz, hogy a *nemzeti kisebbségek tagjai* fejleszthessék kultúrájukat, megőrizve vallásukat, hagyományait és szokásait. Ezen személyeknek lehetőségük kell hogy legyen anyanyelvük használatára mind a magánéletben, mind a nyilvánosság előtt, illetve *bizonyos feltételek teljesülése mellett* a közhatóságokkal való viszonyaikban is. Figyelemre méltó az államok tevőlegességi kötelezettségének elismerése, illetve, hogy az anyanyelvhasználatot csak a hatóságokkal való viszonyban jelöli meg feltételekhez kötöttnek, viszont ott sem tiltható bármely körülmények mellett.
- iv. Az államok elköteleződnek az EBESZ koppenhágai és más dokumentumaiban megfogalmazott politikai természetű kisebbségvédelmi vállalásai mellett, és *a lehető legnagyobb mértékig* jogi kötelezettségekké próbálják alakítani azokat. Ez azt jelenti, hogy az ET tagállamok az EBESZ kisebbségvédelmi vállalásait lehetőségeikhez mérten jogi és nem politikai vállalásokként kívánják kezelni.

A melléklet utolsó passzusa a Miniszteri Bizottságot arra hatalmazza fel, hogy:

- i. Dolgozzon ki *bizalomépítési intézkedéseket*³⁶² az emberek közötti tolerancia és megértés növelésére.
- ii. Amennyiben kéréssel fordulnak hozzá, nyújtson segítséget a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos szerződések tárgyalásának és végrehajtásának ügyében, valamint a határon átnyúló együttműködési megállapodások esetében.
- iii. Késedelem nélkül készítsen elő egy keretegyezményt, amely meghatározza azokat az elveket, amelyek tiszteletben tartása mellett elkötelezik magukat az aláíró államok a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Ez az eszköz a nem tagállamok számára is nyitva állna az aláírásra.

³⁶² A bizalomépítési intézkedések (angolul: confidence-building measures) az ET komplex emberi jogi tevékenységére utal befagyott vagy posztkonfliktusos környezetben, amely az interkulturális oktatás fejlesztését, a közösségi kapcsolatok támogatását, a közösségek békés jövőképeinek a kialakítását szolgálják. Bővebben lásd: <https://www.coe.int/en/web/dpaer/confidence-building-measures>. Továbbá lásd: THORNBERRY–ESTÉBANEZ op. cit. 201.

- iv. Kezdje el egy, az EJEE-t kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozását a kultúra területén, egyéni jogokat biztosítva különösképpen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára.

1993. november 4-én a Miniszterek Bizottsága felállított egy *ad hoc* munkacsoportot, amely elsőként a keretegyezményt dolgozta ki. Ezt végül a Miniszteri Bizottság 1994. november 10-én fogadta el, és 1995. február 1-én nyitotta meg aláírásra. A kiegészítő jegyzőkönyv tervezete ugyancsak elkészült, viszont ez mind a mai napig nem került elfogadásra.³⁶³

A Bécsi nyilatkozat 3. melléklete, a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni küzdelemre felhívó Nyilatkozat és Cselekvési terv nem említi a nemzeti kisebbségeket. Ugyanakkor a nemzeti kisebbségeket kétségtelenül érintő agresszív nacionalizmus, etnocentrizmus, rasszizmus, diszkrimináció és intolerancia elleni fellépést előírja a tagállamok számára. A cselekvési terv: i) egy széleskörű, európai ifjúsági kampányt; ii) a tagállamok belső jogszabályi rendszerének felülvizsgálatát; iii) egy szakértői bizottság felállítását; iv) az emberek közötti kölcsönös megértés és bizalom megerősítését szolgáló komplex programcsomagot; v) és a média képviselőivel szembeni elvárásokat fogalmazta meg. A harmadik pontban megjelölt szakbizottság a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI)³⁶⁴ formájában kezdte meg tevékenységét 1994. márciusában.

4.2.6.1. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

A nyelv kérdése sohasem volt idegen az emberi jogok kodifikálásától. Az ENSZ Alapokmánya,³⁶⁵ az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata,³⁶⁶ az Emberi Jogok Európai Egyezménye³⁶⁷ vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya³⁶⁸ egyaránt tiltják a nyelvi alapú diszkriminációt. A Regionális vagy

³⁶³ A kiegészítő jegyzőkönyv körüli munka folyamatáról bővebben lásd: THORNBERRY–ESTÉBANEZ op. cit. 203–206. Lásd még: 538th Meeting of the Minister’s Deputies, held in Strasbourg from 22 to 24 May 1995. CoE Doc. CM/De1/Dec(95)538.

³⁶⁴ Angolul: European Commission against Racism and Intolerance.

³⁶⁵ Lásd: Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992) 1. cikk, 3. bekezdés; 13. cikk, 1. bekezdés, b. betű/pont; 55. cikk, c. betű/pont; 76. cikk, c. betű/pont.

³⁶⁶ Lásd: *ibid.* 2. cikk.

³⁶⁷ Lásd: *ibid.* 14. cikk.

³⁶⁸ Lásd: *ibid.* 26. cikk.

Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (továbbiakban: Nyelvi Karta vagy Karta) az európai kisebbségvédelemnek mégis sajátos dokumentuma. Egyrészt azért, mert a korábban említett emberi jogi egyezményekhez képest az államoknak nem pusztán a negatív kötelezettségét (a diszkrimináció tilalmát) mondja ki, hanem sokkal inkább a tevőleges kötelezettségekre koncentrál. Másrészt, abban a tekintetben is sajátosnak nevezhető a Nyelvi Karta, hogy nem a nyelvek beszélőit, nem a nyelvi kisebbségeket, hanem magukat a nyelveket jelöli ki a védelem tárgyául.³⁶⁹

A Nyelvi Karta létrehozását a többi, 90-es években elfogadott kisebbségvédelmi egyezménnyel ellentétben nem a közép-kelet-európai politikai változások tették indokolttá.³⁷⁰ Egy európai kisebbségi és regionális nyelvek helyzetét rendező egyezmény elfogadásának gondolata az 1980-as évektől az Európa Tanács figyelmének a homlokterében volt.³⁷¹ Az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája 1988. évi 192. számú ajánlás értékű határozata már³⁷² tartalmazta a Karta szövegtervezetét. A Karta végső megszövegezésének feladata végül egy *ad hoc* szakértői csoportra hárult.³⁷³ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának elfogadása viszont csak a kommunista Szovjetunió és Jugoszlávia szétesése után vált záros határidejű projektté, amikor a korábban többséget képező szerb és orosz nyelvű lakosság a balti, kelet-európai és balkáni utódállamokban tömegével vált kisebbséggé.³⁷⁴ Hasonlóan motiváló hatással volt az európai államok azon felismerése, hogy a kisebbségek helyzetét rendező ENSZ egyezmény még egy ideig nem kerül elfogadásra, illetve hogy a Miniszteri Bizottság többszörös javaslata

³⁶⁹ Lásd: Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, par. 11.

³⁷⁰ Robert DUNBAR: The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages. In: HENRARD–DUNBAR op. cit. 156–157.

³⁷¹ Lásd: Az Európa Tanács Parlamenti Bizottságának 1981. évi 928. számú ajánlása az európai kisebbségi nyelvek és dialektusok oktatási és kulturális problémáiról.

³⁷² Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe: Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe.

³⁷³ Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5.XI.1992, par. 8.

³⁷⁴ Vesna CRNIĆ-GROTIĆ – Aleksandra OSZMIAŃSKA-PAGETT: The European Charter for Regional or Minority Languages: its origins, structure, and process. In: Lenore GRENOBLE – Pia LANE – Unn RØYNELAND (Eds.): *Linguistic Minorities in Europe Online*. Berlin–Boston, De Gruyter Mouton, 2022. Online elérhető: <https://doi.org/10.1515/lme.16303552>.

nyomán sem sikerült a kisebbségek jogait taglaló kiegészítő jegyzőkönyvvel ellátni az Emberi Jogok Európai Egyezményét.³⁷⁵ A Karta végül 1992. június 25-én került elfogadásra a Miniszterek Bizottsága által, és ugyanezen év november 5-én nyitották meg aláírásra. A Karta hatályba lépésére további 6 évet kellett várni, ugyanis ez csak azután következhetett be, hogy legalább öt tagállam ratifikálta azt.³⁷⁶ Jelen pillanatig 36 állam írta alá és 25 ratifikálta. A következő 9 állam csak aláírta, de nem ratifikálta: Azerbajdzsán, Észak-Macedónia, Franciaország, Izland, Málta, Olaszország, Portugália és Moldovai Köztársaság.³⁷⁷

A Nyelvi Karta preambuluma elidegeníthetetlen jognak nevezi a regionális vagy kisebbségi nyelvek magánéleti és közéleti gyakorlását.³⁷⁸ A preambulum³⁷⁹ és a Karta 1. cikke³⁸⁰ egyaránt jelzik, hogy a Nyelvi Karta nem kíván védelmet nyújtani a bevándorló közösségek által beszélt, az adott országban tradicionálisan nem használt nyelvek számára. Ezt a Kartához fűzött hivatalos Magyarázó jelentés is alátámasztja.³⁸¹

³⁷⁵ KARDOS, Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa. In: EPLÉNYI, Kata – KÁNTOR, Zoltán (szerk.): *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – Lucidus Kiadó, 2012. 66–79.

³⁷⁶ Lásd: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, 19. cikk, 1. bekezdés: „A jelen Karta az azt követő harmadik hónap lejártá utáni hónap első napján lép hatályba, amikor öt állam kifejezte az Európa Tanács Főtitkárának, hogy a 18. Cikk rendelkezéseinek megfelelően a Kartát magára nézve kötelezőnek ismerte el.”

³⁷⁷ Lásd: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=148>.

³⁷⁸ Lásd: „valamely regionális vagy kisebbségi nyelv magánéleti és közéleti gyakorlásának joga az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és Politikai Jogokról szóló Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt elveknek megfelelően és az Európa Tanácsnak az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezménye szellemében elidegeníthetetlen jog”.

³⁷⁹ Lásd: Preambulum, 2. bekezdés: „figyelembe véve, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megóvásához és fejlesztéséhez”.

³⁸⁰ Lásd: 1. cikk – Meghatározások:

„A jelen Karta vonatkozásában: a ‘regionális vagy kisebbségi nyelvek’ kifejezés alatt azon nyelvek értendők,

i. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak”.

³⁸¹ Lásd: Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, par. 31.

Ez viszont egyáltalán nem jelenti azt, hogy a hagyományos kisebbségi vagy regionális nyelvek védelmének gyümölcseit ne élvezhetnék az ezen a nyelven érvényesülni kívánó bevándorlók is.³⁸² A Karta 7. cikkének 2. bekezdése a nyelvi diszkrimináció kérdésével foglalkozik. Ennek értelmében az egyezményt aláíró államok vállalják, hogy „[...] megszüntetnek minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse.” Itt meg kell jegyezzük, hogy azok a hatósági rendelkezések, amelyeknek nem célja a nyelv veszélyeztetése vagy megőrzésének, fejlesztésének elbátortalanítása, viszont – indirekt módon – ez a hatása, nem ütköznek ezen előírásba.

A 7. cikk második fele a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekét szolgáló különleges intézkedésekről szól. Ennek értelmében:

„A regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekét szolgáló különleges intézkedések meghozatala, melyek célja, hogy az ezeket a nyelveket használók és a lakosság többi része közötti egyenlőség kiteljesedjen, vagy hogy különleges helyzetüket figyelembe vegyék, nem minősül az elterjedtebb nyelveket használókkal szemben hátrányos megkülönböztetésnek.”

A Karta további sajátossága, hogy nem törekszik az emberi jogok egyetemességének logikáját követő általános standard felállítására, amelyet minden ország összes nyelvére ki kellene terjeszteni. Az aláíró felek ugyanis azt vállalják, hogy a területükön használt regionális és kisebbségi nyelvek mindegyikére külön-külön a „Karta III. részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaznak, és pedig legalább hármat-hármat a 8. és 12. cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. cikkből”.³⁸³ A III. rész a regionális vagy kisebbségi nyelvek közéletben való használatával foglalkozik az oktatásügy (8. cikk), igazságszolgáltatás (9. cikk), közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek (10. cikk), média (11. cikk),

³⁸² Crnić-Grotić Vesna és Oszmiańska-Pagett Aleksandra korábban idézett cikkükben arról számolnak be, hogy a Lengyelországban letelepedő ukrán gyerekek egy része a kashub közösség igényeit kiszolgálni kívánó kashub nyelven oktató iskolákba iratkoznak be.

³⁸³ 2. cikk, 2. bekezdés.

kulturális tevékenység és kulturális létesítmények (12. cikk), gazdasági és társadalmi élet (13. cikk), illetve a határokon átívelő cserekapcsolatok (14. cikk) vonatkozásában. A Nyelvi Karta betartásának felügyeletét a Szakértői Bizottság végzi. „A szakértői bizottság részes Felenként egy-egy tagból áll, akiket az érintett állam által ajánlott, köztisztviselőben álló és a Karta által szabályozott kérdésekben elismert szaktekintélyek listájáról a Miniszteri Bizottság nevez ki.”³⁸⁴ A Bizottság munkája kevésbé hasonlít egy bíróság tevékenységéhez, ugyanis, még ha a Karta be nem tartását is állapítja meg bizonyos vonatkozásokban, semmilyen kényszerítő erővel bír, kötelező jellegű elmarasztaló, szankcionáló döntést nem tud hozni. A Bizottság munkája sokkal inkább jog- és narratívafejlesztő hatással bír. Az állam által benyújtott jelentés, a kisebbségi közösségektől kapott árnyékjelentések, az állam és a kisebbségek képviselőivel folytatott személyes találkozók alapján a Szakértői Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek a kisebbségi érdekvédelemmel foglalkozók számára hivatkozási pontként szolgálhatnak mind politikai vitákban, mind bírósági eljárásokban, illetve befolyásolni tudja az állam nemzetközi megítélését. A Szakértői Bizottság ajánlásai nyomán a Miniszteri Bizottság egy rövidebb, tömörebb ajánláscsomagot fogad el az adott államra nézve.³⁸⁵

Fontos kiemelni, hogy annak ellenére, hogy a Nyelvi Karta nem állapít meg a regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélők javára egyéni vagy kollektív jogokat, az egyezmény kétséget kizárva hozzájárul a kisebbségi nyelveket beszélő nemzeti kisebbségek jogainak védelméhez. Például, hogyha egy adott állam egy bizonyos nyelvre azt vállalta, hogy elérhetővé teszi az iskolaelőkészítő oktatást az adott nyelven,³⁸⁶ akkor az a belső jogban már bizonyára a bíróságon számon kérhető jogként fog megjelenni, tekintve, hogy egy lehetőség garantálását vállalja az állam.

³⁸⁴ 17. cikk, 1. bekezdés.

³⁸⁵ A Nyelvi Charta Szakértői Bizottságának Romániáról szóló legutóbbi jelentésének tárgyalásához lásd: András BETHLENDI – Tibor TORÓ: A Peculiar Case of Monitoring Minority Rights in Romania as Seen Through The Lens of The ACFC and COMEX. *Hungarian Journal of Minority Studies*, vol. 2. (2018), 23–61.

³⁸⁶ Lásd. 8. cikk a. pont i.: „elérhetővé teszik az iskolaelőkészítő oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken”.

4.2.6.2. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről

Amint azt már korábban tárgyaltuk, a Bécsi csúcstalálkozón konkrét feladatként jelölték ki a Miniszteri Bizottság számára, hogy előkészítsen egy kisebbségvédelmi keretegyezményt, illetve hogy megkezdjék a munkát egy kiegészítő jegyzőkönyvön a kultúra területén.³⁸⁷ A Miniszteri Bizottság 1993. november 4-én e két feladat véghezvitelére felállított egy ún. *ad hoc* Bizottságot a nemzeti kisebbségek védelmére (CAHMIN)³⁸⁸, konkrét határidőket is hozzárendelve a feladatokhoz: 1994. június 30. a keretegyezmény előkészítésére és 1995. december 31. a kiegészítő jegyzőkönyv előkészítésére.³⁸⁹ A kiegészítő jegyzőkönyv sosem került elfogadásra.³⁹⁰

³⁸⁷ Lásd: Vienna Declaration, 1993, Appendix II:

“– to draft with minimum delay a framework convention specifying the principles which contracting States commit themselves to respect, in order to assure the protection of national minorities. This instrument would also be open for signature by non-member States;
– to begin work on drafting a protocol complementing the European Convention on Human Rights in the cultural field by provisions guaranteeing individual rights, in particular for persons belonging to national minorities”.

³⁸⁸ Comité Ad Hoc pour la Protection des Minorités Nationales (CAHMIN)

³⁸⁹ Lásd: 538th Meeting of the Minister’s Deputies, held in Strasbourg from 22 to 24 May 1995. CoE Doc. CM/De1/Dec(95)538.

³⁹⁰ Az el nem fogadott jegyzőkönyvben megjelölt jogcsoportok a következők voltak:

- a kulturális identitás tisztelete;
- jog a kulturális tevékenységek végzéséhez;
- a csoporttagság megválasztásának joga;
- jog egy névhez;
- az anyanyelv nyilvánosan és magán viszonyokban való használatának joga;
- az anyanyelv használatának joga a hatóságokkal való kapcsolatban;
- a megtanulni kívánt nyelv megválasztásának joga;
- minőségi oktatáshoz való jog;
- jog az anyanyelven folyó oktatáshoz;
- a felnőttoktatás biztosítása;
- oktatási és kulturális intézmények létrehozatalához való jog;
- a kulturális és tudományos örökség védelme;
- az információszerzéshez és információ megosztáshoz való jog;
- szellemi tulajdonjogok;
- a válasz joga.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt (továbbiakban: Keretegyezmény) 1994. november 10-én fogadta el a Miniszteri Bizottság. 1995. február 1-én megnyitották aláírásra, és a jelen sorok írásának pillanatáig 43 állam írta alá, ezek közül 39 ratifikálta. A négy állam, amely aláírta viszont nem ratifikálta az egyezményt: Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg.³⁹¹ Az Európa Tanács tagállamai közül Andorra, Franciaország, Monaco és Törökország egyáltalán nem írták alá. Az Európa Tanács és az ENSZ speciális koszovói missziója között kötött megállapodás alapján³⁹² Koszovóban is kötelező a Keretegyezmény.

A Keretegyezmény elfogadása és széleskörű ratifikációja az Európa Tanács kisebbségvédelmi kodifikációs munkásságának eddigi csúcsát képezi. Politikai tekintetben ezt igazolja Szalayné Sándor Erzsébet észrevétele is, mely szerint „a *Keretegyezmény* az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott 222³⁹³ szerződés sorrendjében *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény* mögött a második helyen áll a ratifikációk számát tekintve”.³⁹⁴ Kisebbségvédelmi értelemben pedig ugyancsak ezt támasztja alá az a tény, hogy az európai jogi térben a *Keretegyezmény* mind a mai napig az egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés.³⁹⁵

A Keretegyezmény preambulumból megtudhatjuk, hogy az egyezmény legfőbb célja a *nemzeti kisebbségek védelme*.³⁹⁶ Ennek ellenére maga az egyezmény – a korábban

³⁹¹ Lásd: <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>

³⁹² Lásd: Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dc82d .

³⁹³ Jelen sorok írásának pillanatában ez a szám 224. Lásd: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> .

³⁹⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény húsz év után – Tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén. *Kisebbségi szemle*, 2017/3. 43.

³⁹⁵ Ibid. 44.

³⁹⁶ „abban az elhatározásban, hogy saját területeiken védelmezzék a nemzeti kisebbségek fennmaradását, figyelembe véve, hogy az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából, figyelembe véve, hogy a pluralista és valódi demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és

tárgyalt nemzetközi egyezményekhez hasonlóan – nem nyújt egy konkrét meghatározást a nemzeti kisebbség fogalmára. A Keretegyezményhez csatolt magyarázó megjegyzésekből kiderül, hogy ennek legfőbb oka az, hogy az egyezmény elfogadásakor a szövegező testület tagjai lehetetlennek látták a nemzeti kisebbségek fogalma körüli politikai konszenzus kialakítását.³⁹⁷ A preambulum továbbá világossá teszi, hogy a szerződésben foglalt előírások *elvek*, amelyeket az államok a nemzeti jogszabályaikon és kormányzati politikájukon keresztül juttatnak érvényre.³⁹⁸ Erre az összefüggésre utal a *keretegyezmény* megnevezés is, mely szerint ez a szerződés nem közvetlenül alkalmazandó jogokat szavatol,³⁹⁹ hanem az állami jogalkotás és jogalkalmazás⁴⁰⁰ útján kötelező módon megvalósítandó jogelveket fogalmaz meg.⁴⁰¹ A Keretegyezmény legelső cikke szerint: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.” Még ha a *kisebbségek (jogainak) és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak* felsorolás azt is sejtetné, hogy a kisebbségeknek – mint csoportoknak – a jogairól is szó esik az egyezményben, ezt a megfelelő rendszertani értelmezés pont úgy kizárja, mint a magyarázó megjegyzések. A preambulum, illetve az első cikk a Keretegyezményt félreérthetetlenül az emberi

fejlesztesse ezt az identitást [...] abban az elhatározásban, hogy a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét és az ezekhez a kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait biztosító és tiszteletben tartandó elveket, valamint az azokból származó kötelezettségeket meghatározzák, azoknak a tagállamokban és már – a jelen okmány részeseivé váló – Államokban történő biztosítása végett, tiszteletben tartva a jog uralmát, az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását”.

³⁹⁷ Lásd: Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995, ETS. No. 157, par. 12: “[...] it is impossible to arrive at a definition capable of mustering general support of all Council of Europe member States.”

³⁹⁸ Keretegyezmény: „a jelen Keretegyezményben foglalt elveket nemzeti törvényhozásuk által és megfelelő kormányzati politikával végrehajtsák”.

³⁹⁹ Lásd: Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995, ETS. No. 157, par. 11: “These provisions, which will not be directly applicable, leave the States concerned a measure of discretion in the implementation of the objectives which they have undertaken to achieve, thus enabling them to take particular circumstances into account.”

⁴⁰⁰ Ibid. par. 13: “The implementation of the principles set out in this framework Convention shall be done through national legislation and appropriate governmental policies.”

⁴⁰¹ Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR (2017) op. cit. 47.

jogok nemzetközi rendszerében helyezi el, amelyről tudjuk, hogy nem szavatol csoportjogokat a kisebbségek számára. A magyarázó megjegyzésekben pedig explicit módon szerepel, hogy az egyezményben megfogalmazott elvek átültetése a nemzeti jogba nem feltételezi a kollektív jogok elismerését.⁴⁰² Az a tény, hogy Magyarország már a legelső államjelentésében kijelentette, hogy nem lát összeférhetetlenséget a kisebbségek kollektív jogai és az emberi jogok között,⁴⁰³ Magyarországot a legprogresszívebb európai államok közé sorolta a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében. A Keretegyezményben védelemre kijelölt jogok emberi jogi besorolásából ugyanakkor azt is le kell vonnunk következtetésképpen, hogy ezek a jogok nemcsak az állam állampolgárainak védelmében, hanem az állam joghatósága alá tartozó bármely személy számára igénybe vehetőek.⁴⁰⁴

A Keretegyezmény betartását a Nyelvi Kartához hasonlóan egy független szakemberekből álló szakmai bizottság segítségével a Miniszteri Bizottság felügyeli.⁴⁰⁵

⁴⁰² Lásd: Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, I.II.1995, ETS. No. 157, par. 13: “It does not imply the recognition of collective rights. The emphasis is placed on the protection of persons belonging to national minorities, who may exercise their rights individually and in community with others (see Article 3, paragraph 2). In this respect, the framework Convention follows the approach of texts adopted by other international organizations.”

⁴⁰³ Lásd: ACFC/SR (1999)010: “The Hungarian Parliament declared when it accepted the Minorities Act that it considers the right to national and ethnic identity to be a universal human right and that the special individual and collective rights of the national and ethnic minorities are fundamental freedoms that the Hungarian Parliament respects and enforces in the Republic of Hungary. The act states that the right to national and ethnic identity is a fundamental human right to which both individuals and communities are entitled. All minorities are entitled to exist and survive as national and ethnic communities.”

⁴⁰⁴ Asbjørn EIDE: The Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: HENRARD–DUNBAR op. cit. 122.

⁴⁰⁵ Keretegyezmény, 26. cikk, 1. bekezdés: „Amennyiben a Felek által a jelen Keretegyezményben felsorolt elvek érvényesítése érdekében tett intézkedések megfelelőségét értékeli, a Miniszteri Bizottságot olyan tanácsadó bizottság fogja segíteni, melynek tagjai a nemzeti kisebbségek védelmének a területén elismert szakértelemmel rendelkeznek.”

Az ún. monitoring mechanizmus hasonlóképpen néz ki, mint a Nyelvi Karta esetében korábban már vázlatosan tárgyalt mechanizmus. A monitoring eljárás⁴⁰⁶ során:

- i. az államok 5 évente benyújtanak egy ún. államjelentést, amelyben beszámolnak arról, hogy miként teljesítik a Keretegyezmény ratifikálásával tett vállalásaikat;
- ii. a Keretegyezmény titkársága összeállít egy, a teljességre törekvő dokumentációt az adott ország kisebbségeinek helyzetéről, figyelembe véve más nemzetközi egyezményeket, korábbi monitoring dokumentumokat, alternatív és árnyékjelentéseket, kutatási eredményeket;
- iii. a Tanácsadó Bizottság az országjelentés és a dokumentáció alapján összeállít egy kérdőívet, amelyet az országlátogatást megelőzően kiküld az érintett kormánynak, a kisebbségek képviselőinek és mindazon személyeknek, szervezeteknek, akikkel találkozni szeretne az országlátogatás során;⁴⁰⁷
- iv. a Tanácsadó Bizottság egy 3-4 tagú munkacsoportja ellátogat a vizsgált országba, ahol találkozik a kormány és a kisebbségek képviselőivel, illetve bizonyos szakemberekkel;
- v. a Tanácsadó Bizottság dönt a munkacsoport és a titkárság által közösen elkészített véleménytervezetről;
- vi. a Tanácsadó Bizottság által elfogadott, viszont még nyilvánosságra nem hozott véleményt kommunikálják a kormány irányába, amelynek lehetősége van észrevételeket fűzni a Bizottság véleményéhez;
- vii. a Tanácsadó Bizottság elnöke a Miniszteri Bizottság elé terjeszti a Tanácsadó Bizottság által elfogadott véleményt. A véleményt és a kormány kommentárját megvizsgálva a Miniszteri Tanács egy – általában szűkszavú – végső határozatban konklúziókat és ajánlásokat fogalmaz meg a vizsgált állam részére.

⁴⁰⁶ Az eljárás menetét Szalayné Sándor Erzsébet korábban idézett 2017-es cikke alapján vázolólok fel.

⁴⁰⁷ Románia 4. és 5. monitoring ciklusa alkalmával, jelen értekezés szerzője árnyékjelentés-íróként kapott már meghívót ilyen találkozókra, viszont a Tanácsadó Bizottság egyik alkalommal sem küldött a találkozót megelőzően kérdőívet vagy bármilyen támpontot, hogy mely problémákról szeretne további információkat szerezni a személyes találkozó során.

A Keretegyezmény, illetve a Tanácsadó Bizottság által kialakított értelmezési keretek alkalmasnak bizonyultak kisebbségvédelmi standardok felállítására,⁴⁰⁸ amelyek hivatkozási ponttá váltak az EJEB, az EBESZ és az EU számára egyaránt.

A Keretegyezmény által védelemre kijelölt jogelvek a következők:

- i. az identitásválasztás/önazonosulás szabadsága;⁴⁰⁹
- ii. az egyenlő bánásmód elve;⁴¹⁰
- iii. a kultúra megőrzésének és fejlesztésének szabadsága, illetve az erőszakos asszimiláció tilalma;⁴¹¹
- iv. interkulturális párbeszéd és tolerancia;⁴¹²
- v. polgári és politikai jogok (gyülekezési, egyesülési, véleménynyilvánítási szabadság, gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság);⁴¹³
- vi. a médiához való hozzáférés és a kisebbségi média megszervezéséhez való jog;⁴¹⁴
- vii. a kisebbségi nyelv használatához való jog (a család- és utónév vonatkozásában, magánbeszélgetésben, nyilvánosan, illetve a hatóságokkal való kommunikációban szóban és írásban);⁴¹⁵

⁴⁰⁸ SZALAYNÉ SÁNDOR (2017) op.cit. 53. A Tanácsadó Bizottság munkájának kritikusabb értékeléséért lásd: TÓTH, Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény tanácsadó bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 71–88; FIALA-BUTORA, János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények. *Fundamentum*, 2019/1–2. 14–23. Francesco Palermo felhívja a figyelmünket, hogy mindazon államok, akik ratifikálják a Keretegyezményt, annak tudatában teszik, hogy a Tanácsadó Bizottság bizonyos értelmezési kereteket fogadott el. Ez pedig oda vezet, hogy a Tanácsadó Bizottság értelmezési keretei már kötelező erővel vonatkoznak ezekre az újonnan csatlakozó államokra. Lásd: Francesco PALERMO: Language Rights as a Litmus Test for the Future of Minority Protection. In: Elżbieta KUZBORSKA (Ed.): *Integration and exclusion. Linguistic rights of national minorities in Europe*. Conference book. Vilnius, Artprint, 2015. 27.

⁴⁰⁹ Keretegyezmény, 3. cikk.

⁴¹⁰ Ibid. 4. cikk; 6. cikk, 2. bekezdés.

⁴¹¹ Ibid. 5. cikk.

⁴¹² Ibid. 6. cikk, 1. bekezdés.

⁴¹³ Ibid. 7. és 8. cikk.

⁴¹⁴ Ibid. 9. cikk.

⁴¹⁵ Ibid. 10. és 11. cikk.

- viii. oktatással összefüggő jogok (interkulturális oktatás, anyanyelv elsajátítását biztosító oktatás, anyanyelven folyó oktatás, a többségi nyelv elsajátítását biztosító oktatás, oktatási intézmények létrehozatalához való jog);⁴¹⁶
- ix. a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben való hatékony részvétel joga;⁴¹⁷
- x. a Keretegyezményben foglalt jogok korlátozására irányuló etnikai viszonyok megváltoztatásának tilalma;⁴¹⁸
- xi. a határokon átívelő kapcsolatok létrehozatalához és fenntartásához való jog.⁴¹⁹

A következőkben a vizsgálódásom szempontjából kiemelten releváns *önazonosulás szabadságának* és *egyenlő bánásmód* elvének az elemzésére szorítokozom.

Az identitásválasztás/önazonosulás szabadsága

Az identitásválasztás vagy önazonosulás szabadságát a Keretegyezmény 3. cikkének 1. bekezdése ismeri el: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.” Figyelemre méltó az a logikai összefüggés, hogy egy egyén tartozhat egy nemzeti kisebbséghez anélkül, hogy igényt tartana arra, hogy kisebbségként kezeljék. Ez önmagában azt jelenti, hogy egy nemzeti kisebbség tagja önkényesen dönthet arról, hogy mikor veszi igénybe és mikor nem veszi igénybe a Keretegyezményből levezetett jogait. Tehát nem lehet azért megtagadni ezen jogok garantálását, mert valaki azokat korábban nem igényelte. A Magyarázó megjegyzés szerint viszont ez a szabadság nem teszi lehetővé, hogy az egyén önkényesen határozzon egy nemzeti kisebbséghez való tartozásáról, ugyanis ez a döntés az egyén identitása tekintetében releváns objektív kritériumokkal van szükségszerűen kapcsolatban.⁴²⁰ A bekezdés második fele azt hivatott garantálni, hogy ez a választás

⁴¹⁶ Ibid. 12–14. cikk.

⁴¹⁷ Ibid. 15. cikk.

⁴¹⁸ Ibid. 16. cikk.

⁴¹⁹ Ibid. 17. cikk.

⁴²⁰ Lásd: Explanatory Report, par. 35: “This paragraph does not imply a right for an individual to choose arbitrarily to belong to any national minority. The individual’s subjective choice is inseparably linked to objective criteria relevant to the person’s identity.”

valóban szabad legyen, és abból semmilyen hátránya ne származhasson az embernek. Meg kell jegyezzük, hogy ez tökéletesen egybecseng mind az EBEÉ Emberi dimenziójával foglalkozó koppenhágai találkozásának 1990. június 29-én elfogadott záródokumentumával,⁴²¹ mind az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatával.⁴²² Az ENSZ Faji Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottsága ugyanígy az egyén identifikációját tekinti az etnikai csoporttagság elsődleges kritériumának mindaddig, amíg annak ellenkezője nem nyer igazolást.⁴²³ Thornberry Magyarország legelső államjelentésére hivatkozva joggal hívja fel a figyelmet az önazonosulási elv lehetséges vadhajításaira, amikor vélt vagy valós előnyök reményében az adott kisebbségi közösségtől idegen egyének vallják magukat egy adott nemzeti kisebbség tagjainak.⁴²⁴ Továbbá érdemes felidézni, hogy a *Molla Sali kontra Görögország* ügyben,⁴²⁵ a *Tasev kontra Észak-Macedónia* üggyhöz⁴²⁶ hasonlóan, az EJEB hivatkozik a Keretegyezmény 3. cikkére. Az önazonosuláshoz való jogról mindkét döntés kimondja, hogy ez nem pusztán egy a Keretegyezményben előírt jog, hanem ez egyenesen a nemzetközi kisebbségvédelem „sarokköve”.⁴²⁷

Az egyenlő bánásmód elve

A Keretegyezmény 4. cikke hivatott a kisebbségekkel szembeni egyenlő bánásmód elvét biztosítani. Az 1. bekezdés értelmében „[a] Felek kötelezettséget vállalnak arra,

⁴²¹ Lásd: Koppenhágai dokumentum, 32. bekezdés: „A nemzeti kisebbségekhez tartozás a személy egyéni választása, s az egyén ilyen választásából semmilyen hátránya nem származhat. [...]”

⁴²² ENSZ Nyilatkozat, 3. cikk, 2. bekezdés: „A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.”

⁴²³ Lásd: CERD: General Recommendation No. 8 Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group Adopted at the Thirty-eighth session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, on 22 August 1990 (Contained in Document A/45/18): „Is of the opinion that such identification shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned.”

⁴²⁴ Lásd: THORNBERRY–ESTÉBANEZ op. cit. 98.

⁴²⁵ *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 19 December 2018. § 157.

⁴²⁶ *Tasev v. North Macedonia*, no. 9825/13, 16 May 2019. § 33.

⁴²⁷ Az önazonosulás jogának tökéletlen megvalósulásáról Európában lásd bővebben: Elizabeth CRAIG: Who Are The Minorities? The Role of the Right to Self-Identify within the European Minority Rights Framework. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 15., no. 2. (2016), 6–30.

hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos”.

A törvény előtti egyenlőség és a törvény általi egyenlőség megkülönböztetés jelentőségével a Magyarázó megjegyzések elmulasztanak foglalkozni, ez viszont részét képezi a diszkriminációtilalom nemzetközi kodifikációjának, és a szakirodalom behatóan foglalkozik a kettő közötti különbség problémájával.

A törvény előtti egyenlőség az egyenlő bánásmódot azáltal igyekezik szolgálni, hogy senki se lehet a törvény fölött, vagyis a törvényeket az azonos jogi státusú (pl. állampolgárok) személyekre azonos módon kell alkalmazni. Ez a nemzeti kisebbségekre nézve azt jelenti, hogy amennyiben a többségi társadalom tagja élhet egy a törvény által szavatolt joggal, vagy rendelkezik egy bizonyos a törvény által előírt kötelezettséggel, akkor a nemzeti kisebbség tagja is kell tudjon élni az adott joggal, illetve őt is terheli az adott kötelezettség a törvény által előírt módon. A hátrányos megkülönböztetés ilyenkor azt jelentené, hogy a konkrét törvényt másokhoz képest eltérően és hátrányosan alkalmazzák a nemzeti kisebbségek tagjaira.

A törvény általi egyenlő védelem sokkal inkább az esélyegyenlőség gondolatához kapcsolódó jogi koncepció, amely az egyének közötti *teljes, effektív, hatékony egyenlőség* törvény általi elérését tűzi ki célul. A Keretegyezmény eszerint a nemzeti kisebbségek vonatkozásában a részes államokat kötelezi a *teljes és effektív egyenlőség* elérésére a nemzeti kisebbségek vonatkozásában. *A törvény általi egyenlő védelem* elérése érdekében nem tiltott, hogy az adott állam jogi szabályozása *megfelelő intézkedések* útján különbözőképpen kezelje a nemzeti kisebbség és többség között fennálló különbségeket (pl. anyanyelv, vallás, sajátos demográfiai viszonyok stb.). A hátrányos megkülönböztetés ebben az esetben azt feltételezné, hogy egy adott állam jogszabályai nem biztosítják az *egyenlő védelemhez* szükséges megkülönböztetett bánásmódot a nemzeti kisebbségek tagjai számára.

A 4. cikk 2. és 3. bekezdése gyakorlatilag *a törvény általi egyenlő védelem* vagy az esélyegyenlőség korábban kifejtett elvét magyarázza el:

„2. A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges⁴²⁸ – megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.

3. A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.”

A Keretegyezmény 4. cikke által előírt diszkrimináció tilalma kiemelkedik az európai jogi térből azáltal, hogy az egyezmény tárgyi hatálya nem szűkül le az egyezményben foglalt jogokra, mint ahogy ez az Emberi Jogok Európai Egyezménye által szavatolt megkülönböztetés tilalma esetén történik.

A 2. és 3. bekezdés által hivatkozott *megfelelő intézkedések* egyaránt utalnak azokra az időszakos rendelkezésekre, amelyek történelmi hátrányokat hivatottak kompenzálni (pl. az egyének közötti formális egyenlőtlenséghez vezető kvóták), mint azokra a permanensen megkülönböztetett bánásmódot biztosító jogokra, amelyek a kisebbségek különbségeinek akkomodációját hivatottak biztosítani az asszimilációs hatású azonos bánásmóddal szemben (pl. anyanyelven folyó oktatás; a kultúra megélését lehetővé tevő kultúrafinanszírozás; etnikai alapon szerveződő politikai párt stb.).

4.2.6.3. Az otthonosság szempontrendszere a két európai kisebbségvédelmi egyezménynél

Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Nyelvi Karta és Kisebbségvédelmi Keretegyezmény kétségtelenül az európai kisebbségvédelem két legfontosabb nemzetközi egyezménye.

A Nyelvi Karta a nyelvi kisebbségek szempontjából tekinthető kulcsfontosságú dokumentumnak. Az egyezmény tartalmi logikája mégis eltér a kisebbségvédelmi dokumentumokból megismert logikától. Ez utóbbiak jellemzően a nemzeti

⁴²⁸ A Magyarázó megjegyzések szerint az „amennyiben szükséges” az arányossági elvre utal, amely a mások jogainak védelmét és a másokkal szembeni diszkrimináció tilalmát szolgálja. Lásd: Explanatory Report, par.39. Az arányosság elve láthatóan nem utal arra, hogy a jogot biztosító megkülönböztetés vezethetne hátrányhoz azáltal, hogy megkülönböztet, ahelyett hogy neutralitásra törekedne.

kisebbségek számára állapítanak meg különböző jogosultságokat, amelyeket az aláíró államoknak kell szavatolniuk. Ezzel szemben a Nyelvi Karta esetében a rendelkezések közvetlen kedvezményezettjei nem a nemzeti kisebbségek, hanem *a regionális vagy kisebbségi nyelvek*, illetve *a regionális vagy kisebbségi nyelvek beszélői*. A Karta definíciója szerint azon nyelvek minősülnek *regionálisnak* vagy *kisebbséginek*, amelyek nem a társadalom többsége által beszélt nyelvek, illetve amelyek nem rendelkeznek hivatalos státusszal az adott államban. Tehát a nem domináns nyelvek minősülnek *regionálisnak* vagy *kisebbséginek*. Ebben a megfogalmazásban kimondottan áthallásos a definíció, hiszen a nemzeti kisebbségek meghatározására irányuló kísérleteknek is jellemzően részét képezi a politikai dominancia hiánya. Ennek ellenére lényegi a különbség, ugyanis az egyezmény akár a politikailag domináns többség egy része által beszélt nem hivatalos nyelv használatát is védheti, miközben az állam hivatalos nyelvei között szereplő kisebbségi nyelv beszélői számára nem szavatol semmilyen nyelvi jogot. Természetesen, joggal mondhatjuk, hogy az a kisebbség, amelynek a nyelve hivatalos, nem is szorul kisebbségi nyelvi jogokra. Azáltal, hogy a Karta említést sem tesz a nemzeti kisebbségekről, és jogokat sem szavatol a nemzeti kisebbségek vagy azok tagjai számára, kilép a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 27. cikkében körvonalazott jogvédelmi paradigmából. Ez a paradigma a társadalomnak nemzeti kisebbségre és többségre való bontására épül. E dichotómia logikája szerint a többség jogait, illetve a nemzeti kisebbségek nem kultúraspecifikus jogait az általános jogrenden keresztül, a kisebbség kultúraspecifikus jogait pedig egy különleges jogrenden, a kisebbségi jogokon keresztül biztosítja az állam. A Nyelvi Karta ebben a tekintetben kimondottan újítónak mondható, hiszen nem a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználati jogait deklarálja. A Karta ugyanis nem a politikailag domináns és nem domináns csoportok, hanem a domináns és nem domináns nyelvek felosztása mentén szavatol jogokat.

A korábbiakban kifejtettek szerint az *otthonosság* mint szempontrendszer érvényre jutásának vizsgálatához a többség és a kisebbség oldalán jelentkező eltérő igények viszonyát és a szabályozás formáját kell összehasonlítani. Az igények állhatnak szimmetrikus és aszimmetrikus viszonyban egymással. Szimmetrikus viszonyban állnak azok az igények, amelyek egyaránt fellelhetőek a többség és a kisebbség oldalán. Ilyen – egyebek mellett – az anyanyelvhasználat igénye is, amely egyaránt tetten érhető a többség és a kisebbség tagjainál is. Aszimmetrikus viszonyban álló igényekről akkor

beszélhetünk, ha a kisebbség oldalán jelentkező igénynek megfelelő igényt nem lelünk fel a többség oldalán. Ilyen lehet például a sajátos nomád, halász vagy vadász életvitel igénye, amely a hatalmilag domináns, modern, iparosodott közösségekben már nem jellemző. A Nyelvi Karta egy határozottan szimmetrikus igényre, a nyelv használatának igényére fogalmaz meg választ. A nem domináns nyelvek vonatkozásában az aláíró felek számára nyelvhasználati kötelezettségek teljesítésének és jogok biztosításának vállalását írja elő. A Karta nem a nemzeti kisebbségek tagjai számára dedikál jogokat, hanem a nyelvi kisebbségek – mint nyelvileg nem domináns közösségek – tagjai számára szavatol nyelvjogokat, illetve a nem domináns nyelvek használatának kötelezettségét állapítja meg az államra nézve. Ekképpen azt állíthatjuk, hogy elméletileg a Karta a hagyományosan beszélt, de nem domináns nyelveket és azok beszélőit ugyan *jelöltté* teszi, viszont magukat a nemzeti kisebbségeket és azok kultúráját *jelöletlenül* hagyja. A kisebbségi nyelvek beszélői és a nyelvi, nemzeti kisebbségek tagjai közötti éles határvonal felállítása elméleti szinten bizonyára helytálló, viszont a gyakorlatban jelentős az átfedés e két kategóriába tartozó csoportok között. A nem domináns nyelvek beszélőinek *jelöltsége*, így jellemzően a többségtől eltérő anyanyelvű nemzeti kisebbségek *jelöltségéhez* is vezet. Ekképpen azt állíthatjuk, hogy a Nyelvi Karta ugyan a többség–kisebbség dichotómiát meghaladó módon szavatol értékes jogokat a nemzeti kisebbségek tagjai számára, mégsem mondhatjuk teljes mértékben összeegyeztethetőnek az *otthonosság* szempontrendszerével.

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény egy klasszikus értelemben vett kisebbségi jogi egyezmény: a kedvezményezettek a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek*, a szavatolt jogok a kisebbségi identitáshoz kapcsolódó tárgykörökbe illeszkednek. Az *otthonosság* szempontrendszere amennyiben azt feltételezi, hogy a többség és a kisebbség oldalán szimmetrikusan jelentkező igények ne egy különleges jogrend formájában, hanem az általános jogrendben kerüljenek szavatolásra a nemzeti kisebbségek számára, akkor a Keretegyezményben egyáltalán nem érvényesül ez a szempontrendszer. A Keretegyezmény ugyanis, miközben a kisebbségek jogainak különleges jogrendjét építi tovább, több esetben is általánosnak tekinthető emberi jogokat deklarál a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára. Az egyezmény 7. és 8. cikke klasszikus első generációs emberi jogokat szavatol: gyülekezési, egyesülési, véleménynyilvánítási szabadság, gondolat-, lelkiismeret- és

vallásszabadság.⁴²⁹ A kultúra megőrzésének és fejlesztésének szabadsága, illetve az erőszakos asszimiláció tilalma; az interkulturális párbeszéd és tolerancia; a médiához való hozzáférés és a közösség médiájának megszervezéséhez való jog; az anyanyelv használatához való jog (a család- és utónév vonatkozásában, magánbeszélgetésben, nyilvánosan, illetve a hatóságokkal való kommunikációban szóban és írásban); az oktatással összefüggő jogok (interkulturális oktatás, anyanyelv elsajátítását biztosító oktatás, anyanyelven folyó oktatás, az államnyelv elsajátítását biztosító oktatás, oktatási intézmények létrehozatalához való jog); a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben való hatékony részvétel joga; a határokon átívelő kapcsolatok létrehozatalához és fenntartásához való jog mind olyan igényekre adnak választ, amelyek a többségi társadalomban is fellelhetőek. Ezen jogok kisebbségi jogokként való deklarálása indokolatlanul reflektál a nemzeti kisebbségekre, és így idegen az *otthonosság* korábban felvázolt szempontrendszerétől.

4.2.7. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság – közismertebb nevén Velencei Bizottság – az Európa Tanács egy tanácsadó testülete, amely az ET tagállamok és az ET szervei kérésére nyújt szakmai tanácsot, illetve saját kezdeményezéséből készít tanulmányokat.⁴³⁰ A független, alkotmányjogi szakértőkből álló bizottság létrehozatalának ötletgazdája Antonio Mario La Pergola nagy tekintélyű olasz jogtudós volt, az Európai Unió Bíróságának későbbi bírója (1994–2006). A *Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság* megnevezés La Pergola azon meggyőződéséből származott, hogy a demokratikus rend fenntartásának előfeltétele a jog uralmán alapuló alkotmányjogi keretrendszer.⁴³¹ A bizottság létrehozatalára végül La Pergola kollégája,

⁴²⁹ Lásd: 7. cikk: A Felek biztosítják minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, a véleménynyilvánítás szabadságához, a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogának tiszteletben tartását.

8. cikk: A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek vallása vagy hite kifejezésére, úgyszintén vallási intézmények, szervezetek és egyesületek alapítására való jogot.

⁴³⁰ Rudolf SCHNUTZ DÜRR: The Venice Commission. In: Jan WOUTERS (ed): *International Encyclopaedia of International Laws: Intergovernmental Organizations*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2010. Par. 353., 151–163.

⁴³¹ Ibid. par. 356.

Gianni de Michelis olasz külügyminiszter tett formálisan javaslatot⁴³² az 1989. március 31. – április 1. között Velencében, az ET tagállamok kül- és igazságügyi minisztereinek szervezett konferencián.⁴³³ A Miniszteri Bizottság 1989. április 10-én fogadta el a konferencia záródokumentumát.⁴³⁴ Ennek mellékletét képezte a tervezett bizottság alapfunkcióinak és felépítésének javaslata. A javaslat értelmében a bizottságnak a következő feladatokat kellene ellátnia:

- i. ismernie kellene a tagállamok jogrendszerait;
- ii. értenie kellene azok jogi kultúráját;
- iii. meg kellene vizsgálnia a működő demokratikus intézmények problémáit, megerősítésének és fejlesztésének lehetőségeit.⁴³⁵

A bizottság létrehozatala megosztotta az ET tagállamokat, ugyanis ekkor még egyáltalán nem volt konszenzus abban, hogy egy, az állami szuverenitással és a hatalmi ágak szétválasztásának kérdésével is foglalkozó alkotmányjogi szaktestület működése kívánatos volna az Európa Tanács kormányközi együttműködés rendszerében. A berlini fal leomlása és a kelet-közép-európai népek felszabadulása a kommunista diktatúrák alól a vártnál korábban meghozta a Miniszteri Bizottságban a politikai szándékot egy alkotmányjogi szakbizottság felállítására, tekintve, hogy várható volt: a friss demokráciák új alkotmányokat akarnak írni a maguk számára. Így, 1990. április 23-án a Miniszteri Bizottság egyhangúlag hozzájárult a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság megalapításához,⁴³⁶ 1990. május 10-én pedig elfogadta a statútumát is.⁴³⁷ Az új geopolitikai viszonyok ellenére számos ET tagállamnak fenntartásai voltak egy alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó kormányközi szerv létrehozatalával

⁴³² Ibid. par. 360.

⁴³³ Conference on Democracy through Law

⁴³⁴ Document CM(89)82, Strasbourg, 10 April 1989: Final Declaration on the Conference “Democracy Through Law”.

⁴³⁵ Ibid. 3.

⁴³⁶ SCHNUTZ DÜRR op. cit. par. 360.

⁴³⁷ Resolution(90)6 On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session.

szemben. Így a huszonhárom ET tagország közül tizennyolc⁴³⁸ állt készen arra, hogy részt vegyen a Bizottság munkájában.

A Bizottság tevékenysége oly mértékben sikeresnek és meggyőzőnek bizonyult, hogy nem csak az ET tagállamok, hanem más államok is részt akartak venni annak munkásságában. Ezt a 2002-es felülvizsgált Statútum⁴³⁹ tette lehetővé. Jelen pillanatban 61 állam teljes értékű tagja a Bizottságnak.⁴⁴⁰

A Velencei Bizottság munkássága az Európa Tanács által vallott értékek (demokrácia, az emberi jogok védelme, a jog uralma) szerint folyik, igyekezve beazonosítani azokat az emberi jogi, kisebbségi jogi, hatalommegosztási, alkotmányjogi szabályozásokat, amelyek standard jelleggel vannak jelen az Európa Tanács jogi terében, és így irányadóak lehetnek a tagállamok számára. Ekképpen a Velencei Bizottság időről időre beazonosítja az európai alkotmányjogi és emberi jogi standardokat, illetve fokozatosan fejleszti is azokat, a tagországok jogalkotását – véleményező és tudományos munkáján keresztül – alakítva.

A kisebbségek jogai vonatkozásában a következő kérdéskörökben fogalmazott meg álláspontot a Bizottság:

- i. a nemzeti kisebbségek koncepciója, definíciója, elismerése és az önazonosulás kérdése;
- ii. egyenlő bánásmód és diszkriminációttilalom;
- iii. kisebbségi nyelvek használata (magánéletben, nyilvánosan, hatósági szinten és oktatásban);
- iv. egyesülési szabadság;

⁴³⁸ Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Luxemburg, Málta, Norvégia, Olaszország, Portugália, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország és Törökország.

⁴³⁹ Lásd: Resolution (2002)3 – Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies.

⁴⁴⁰ Ezen sorok írásakor (2023. január 5.) az összes ET tagállam (46 ország) mellett a következő államok részesei a Velencei Bizottságnak: Algéria, Amerikai Egyesült Államok, Brazília, Chile, Costa Rica, Izrael, Kanada, Kazahsztán, Kirgizisztán, Koreai Köztársaság, Koszovó, Marokkó, Mexikó, Peru és Tunézia. Emellett megfigyelő státusszal rendelkezik: Argentína, Japán, Uruguay és a Vatikán. Dél-Afrika és Palesztina különleges státusszal rendelkeznek. Belarusz társult tagság státusza jelenleg fel van függesztve.

- v. közügyekben való hatékony részvétel, autonómia, választási és érdekképviselési kérdések.⁴⁴¹

A következőkben megpróbálom beazonosítani a Velencei Bizottságnak a nemzeti kisebbségek koncepciójával és a velük szembeni egyenlő bánásmóddal kapcsolatos megállapításait, annak érdekében, hogy megalapozottabb képet kaphassunk a nemzeti kisebbségvédelem alapösszefüggéseinek európai standardjáról.

A nemzeti kisebbségek koncepciója, definíciója, elismerése és az önazonosulás kérdése

A Bizottság több ízben foglalkozott a nemzeti kisebbségek koncepciójának problémakörével, a következő irányadó megállapításokat téve:

- i. nincs általánosan elfogadott definíció hatályban;⁴⁴²
- ii. ennek ellenére széleskörű egyetértés van abban a tekintetben, hogy egy nemzeti kisebbség az objektív tulajdonságok mellett (mint például nyelv, hagyomány, kultúra, vallás stb.) a sajátos identitása megőrzésének szubjektív vágyával is rendelkezik;⁴⁴³
- iii. a nemzeti kisebbségek kategóriájának leszűkítése az állampolgárok csoportjára restriktívebb értelmezés, mint amit a nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének standardja előír;⁴⁴⁴

⁴⁴¹ Lásd: Document CDL-PI(2022)049, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on the Protection of National Minorities, by the European Commission for Democracy Through Law, Strasbourg, 7 December 2022.

⁴⁴² Lásd: Report on the replies to the questionnaire on the rights of minorities. In: European Commission for Democracy Through Law: *The protection of minorities*. Collection: Science and Technique of Democracy, no. 9, 1994. CDL-STD(1994)009-c, 45.

⁴⁴³ CDL-AD(2007)001, Report on non-citizen and minority rights, §12–13 és §144; CDL-INF(2001)12, Opinion on the draft Law on rights of national minorities of Bosnia and Herzegovina, §4.

⁴⁴⁴ CDL-INF(2001)14, Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia, §4; CDL-INF (2001)12, Opinion on the draft law on rights of national minorities of Bosnia and Herzegovina, prepared by the Ministry of Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina, 18 April 2001, §4; CDL-AD(2003)013, Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, §5.

- iv. a nemzeti kisebbségek azon definíciója, mely legalább 100 éves történelmi jelenlétet⁴⁴⁵ vagy a modern állam megalakulásának pillanatához kötött történelmi jelenlétet⁴⁴⁶ ír elő, indokolatlanul restriktív;
- v. a társ-dominancia helyzete eltér a nemzeti kisebbség helyzetétől, ugyanis ez utóbbit a többségnek dedikált általános jogrenddel szemben kell megvédeni, miközben a társ-dominancia helyzetében lévők egyenlő helyzetben vannak a többséggel;⁴⁴⁷ tehát, a nemzeti kisebbség kategóriába a nem domináns csoportok tartoznak;
- vi. a nemzeti kisebbségek léte – létszámtól függetlenül – egy ténykérdés, és nem az állam elismerésének függvénye;⁴⁴⁸
- vii. attól, hogy a kisebbségi tagságnak a szubjektív önazonosulás egy szükséges eleme, egy anyaország objektív kritériumoktól is függővé teheti az általa kínált előnyöket;⁴⁴⁹
- viii. a választási jogszabályok senkit sem kellene kötelezzenek arra, hogy egy nemzeti kisebbség tagjának vallja magát. Egy ilyen nyilatkozat tétele egy elérhető jog kellene legyen, semmint kötelezettség.⁴⁵⁰

Egyenlő bánásmód és diszkriminációtiltalom

A nemzeti kisebbségek problémakörének további megkerülhetetlen kérdése, hogy az állam miként biztosítsa az diszkriminációmentes bánásmódot a nemzeti kisebbségek tagjai számára az egyenlő bánásmód elve jegyében. A Bizottság a következő megállapításokat tette munkája során:

⁴⁴⁵ CDL-AD(2012)011, Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, §31–34.

⁴⁴⁶ CDL-AD(2005)026, Opinion on the Draft Law on the Statute of National Minorities living in Romania, §19, 20.

⁴⁴⁷ CDL-AD(2002)001, Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium, §8–9 and 14.

⁴⁴⁸ CDL(1991)008, Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, Article 2, §20; reproduced in CDL-STD(1994)009-e op. cit. 24; CDL-AD(2007)001, Report on non-citizens and minority rights, §9, 95 and 121.

⁴⁴⁹ CDL-INF(2001)19, Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-State, §D.a.) ii).

⁴⁵⁰ CDL-AD(2009)032, Joint opinion on the Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, §39.

- i. a nemzeti kisebbségek *megeősítő intézkedésekre* szorulhatnak az egyenlő bánásmód érdekében,⁴⁵¹ a valós, effektív egyenlőség eléréséhez;⁴⁵²
- ii. *a megeősítő intézkedések* elengedhetetlenek a nemzeti kisebbségek tagjai identitásának *felmutatásához/érvényesítéséhez* (angolul: *to assert*), mely minden kisebbségvédelmi rezsim törekvése;⁴⁵³
- iii. a nemzeti kisebbségekre kimutathatóan hátrányos hatásokkal bíró, látszólag nem diszkriminatív rendelkezések mindaddig közvetett diszkriminációnak minősülnek, amíg az nem valamilyen nyomós közérdeket szolgál;⁴⁵⁴

a megkülönböztetett bánásmód egy legitim cél érdekében nem diszkriminatív, és nem ütközik a nemzetközi jog által elismert egyenlő bánásmód elvébe, amennyiben annak hatásai egy demokratikus társadalom elveivel összeegyeztethetők, és a cél és az eszköz közötti viszony arányosnak tekinthető.⁴⁵⁵

⁴⁵¹ CDL-MIN(1998)001rev, Summary Report on Participation of members of minorities in public life, Introduction, §1.1., 2.1., 2.2.

⁴⁵² CDL(2000)79rev, Opinion on the draft constitutional law on the rights of minorities in Croatia, §6.

⁴⁵³ CDL-AD(2007)001, Report on non-citizens and minority rights, §§107, 109 and 131.

⁴⁵⁴ CDL-MIN(1998)001rev, Summary report on participation of members of minorities in public life, §1.2.

⁴⁵⁵ CDL-INF(2001)19, Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-State.

4.3. A nemzeti kisebbségek jogvédelme az Európai Unió jogában

Az Európai Unió (EU) nem rendelkezik saját kisebbségvédelmi rendszerrel, viszont i) az Unióhoz csatlakozni kívánó államokkal szemben nemzeti kisebbségvédelmi követelményeket állít az ún. *koppenhágai kritériumok*on keresztül; ii) alapértékei között szerepel az egyenlő bánásmód, a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalma, és az EU-n belüli nyelvi és kulturális diverzitás védelme; iii) rendelkezik a diszkrimináció tilalmát – meghatározott személyi és tárgyi hatályok között – érvényre juttató mechanizmusokkal; iv) illetve az Európai Unió Bírósága a nemzeti kisebbségeket érintő joggyakorlattal is rendelkezik.

Az Európai Unió joga jelen pillanatban nem biztosít többletvédelmet a nemzeti kisebbségek számára az Európa Tanács két kisebbségvédelmi szerződéséhez, illetve az EJEB joggyakorlatához mérten, így a következőkben az alapos, részletekbe menő elemzés módszertana helyett csak áttekintem, hogy az EU milyen eszköztárral vesz részt az európai nemzeti kisebbségek védelmének fejlesztésében.

4.3.1. Az EU jogalkotási hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmében

Annak ellenére, hogy konszenzus van afelől, hogy az EU nem hozott létre saját nemzeti kisebbségvédelmi rendszert,⁴⁵⁶ megoszlik arról a vélemény, hogy az EU rendelkezik-e egyáltalán jogalkotási hatáskörrel a nemzeti kisebbségek vonatkozásában. A „Minority Safepack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” című európai polgári kezdeményezés⁴⁵⁷ kapcsán mindkét vélemény exponálódott.⁴⁵⁸ Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása szerint az EU-nak feladata volna jogalkotást folytatni ezen a területen.⁴⁵⁹ Ezzel szemben az Európai Bizottság 2021. január 14-i

⁴⁵⁶ Lásd: THORNBERRY–ESTÉBANEZ op. cit. 19. Továbbá lásd: TÁRNOK, Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére*. Doktori értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2020. 29.

⁴⁵⁷ Lásd: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu

⁴⁵⁸ A „Minority Safepack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” című európai polgári kezdeményezés részletes tárgyalását lásd: TÁRNOK op. cit.

⁴⁵⁹ Lásd: Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről (2020/2846(RSP)): „5. ismételten felszólítja a Bizottságot(10), hogy a szubszidiaritás elvével összhangban dolgozza ki a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére vonatkozó uniós minimumszabályok közös keretét, amely

közleménye szerint „[a]z Unió nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel kimondottan a nemzeti kisebbségek védelmének terén”.⁴⁶⁰

Való igaz, hogy az EU elsődleges jogából nem olvashatjuk ki közvetlenül az EU nemzeti kisebbségek védelmére irányuló jogalkotási kompetenciáját – hívja fel a figyelmünket Toggenburg.⁴⁶¹ Az EU elsődleges jogában ugyanis az Alapjogi Charta 21. cikke az egyedüli hely, ahol a nemzeti kisebbségek említésével találkozunk:

„(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

Toggenburg szerint különös jelentőséggel bír az a tény, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 19. cikkében felsorolt különleges jogalkotási kompetenciák között sem szerepel a *nemzeti kisebbségek* kifejezés.⁴⁶² Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége erre hivatkozva állapította meg: annak ellenére, hogy a nyelvi alapon és a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján bekövetkező diszkrimináció az EU Alapjogi Chartája által explicit módon tiltott, az EU-nak viszont még sincs arra kompetenciája, hogy specifikusan ezeket célzó diszkrimináció tilalmi jogalkotást folytasson.⁴⁶³ Ezt az álláspontot támasztja alá az Alapjogi Chartát kidolgozó Konvent

mélyen beágyazódik a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat az egész EU-ban garantáló jogi keretbe”.

⁴⁶⁰ Az Európai Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről (Lásd: C(2021)171): „Ugyanakkor az Unió nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel kimondottan a nemzeti kisebbségek védelmének terén.”

⁴⁶¹ Gabriel N. TOGGENBURG: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 11., no. 3–4. (2018), 364.

⁴⁶² Lásd: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 19. cikk: „(1) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”

⁴⁶³ TOGGENBURG op. cit. 367.

elnöksége irányításával megfogalmazott – a Charta értelmezését segítő – magyarázat:⁴⁶⁴

„Nincs ellentmondás vagy összeférhetlenség az (1) bekezdés (21. cikk – a szerző kiegészítése) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikke között, mivel alkalmazási körük és céljuk különböző: a 19. cikk hatáskört ruház át az Unióra a megkülönböztetés egyes – e cikkben kimerítően felsorolt – formái elleni küzdelem céljából történő jogalkotási aktusok elfogadása érdekében, beleértve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját. Az ilyen jogalkotás kiterjedhet a tagállamok hatóságainak tevékenységére (valamint a magánszemélyek közötti kapcsolatokra) az Unió hatáskörébe tartozó valamennyi területen. Ezzel szemben a fenti 21. cikk (1) bekezdése nem ruház át jogalkotási hatáskört diszkriminációellenes jogszabályok elfogadására a tagállamok vagy a magánszemélyek ezen működési területein, és a megkülönböztetés tilalmának kimondása sem olyan széleskörű az említett területeken. E cikk valójában csupán az Unió intézményei és szervei által – a Szerződések alapján átruházott hatáskörök gyakorlása során – megvalósított, valamint a tagállamok által az uniós jog végrehajtása során megvalósított megkülönböztetés eseteire vonatkozik. Az (1) bekezdés nem változtat sem a 19. cikkben biztosított hatáskörök terjedelmén, sem e cikk értelmezésén.”⁴⁶⁵

A Charta 51. cikke is azt állítja, hogy a Charta nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára,⁴⁶⁶ tehát a Charta 21. cikkében foglalt

⁴⁶⁴ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02).

⁴⁶⁵ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02), Magyarázat a 21. cikkhez – A megkülönböztetés tilalma.

⁴⁶⁶ Lásd: 51. cikk: „Alkalmazási kör

(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.

diszkriminációtilalom a nemzeti kisebbségekre nézve nem von maga után jogalkotási hatásköröket.

Az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSZ) deklarált alapértékek között kétségkívül szerepelnek a kisebbségekhez tartozó személyek jogai és a megkülönböztetés tilalma:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁴⁶⁷

A kisebbségekhez tartozó személyek jogait az emberi jogok keretén belül jelöli meg az EUSz 2. cikke, illetve a *nemzeti kisebbségek* helyett az általánosabb és egyben integratívabb *kisebbség* kifejezést használja. A kisebbségek jogainak ezen keretezése és megfogalmazása az egyéni jogokra szűkül le, és a kisebbségekhez tartozó személyeknek az emberi jogaira koncentrál.⁴⁶⁸ Ez utóbbinak különös jelentősége van, tekintve, hogy például a nyelvi jogok vonatkozásában, a jelenleg jogi kötőerővel bíró nemzetközi emberi jogi egyezmények értelmében a nemzeti kisebbségeket nem illeti meg az anyanyelven folyó oktatáshoz való jog, csak az anyanyelv elsajátításához való jog.⁴⁶⁹

További említést érdemelnek az EUMSZ 165. és 167. cikkei, amelyek a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából fontos oktatás, nyelvi sokszínűség és kultúra

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

⁴⁶⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés, 2. cikk.

⁴⁶⁸ Lia VERSTEGH: Minority Protection in the European Union: From Economic Rights to the Protection of European Human Values. *Erdélyi Társadalom*, 2015/3. 85–106.

⁴⁶⁹ A nemzeti kisebbségeket megillető jogok és az emberi jogok halmazainak metszetéről bővebben lásd: Xabier ARZOZ: The Nature of Language Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 6, no. 2. (2007), 1–35. Továbbá lásd: Fernand DE VARENNES: Linguistic Human Rights Challenges in the Work of the UN Special Rapporteur on Minority Issues. In: SKUTNABB-KANGASPHILLIPSON op. cit. 183–194.

területeivel foglalkoznak. Ezek ugyan nem szavatolnak a nemzeti kisebbségek tagjai számára jogokat, illetve a nemzeti kisebbségek jogait célzó jogalkotási jogkört sem ismernek el az EU részére, mégis az itt megfogalmazott szempontok áttételes módon akár a kisebbségek érdekeit is szolgálhatják a rendes jogalkotási folyamatokban.⁴⁷⁰ Hasonlóképpen az Alapjogi Charta 22. cikke, mely szerint „[a]z Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”, ugyan nem ír elő kisebbségi jogokat, mégis a nemzeti kisebbségek számára releváns állítást tesz. Arzoz szerint, ez a cikk tekinthető a Charta kisebbségvédelmi klauzulájának, ugyanis mind az elfogadás folyamata arra utal, hogy a 22. cikk a kisebbségek jogait akarta deklarálni eredetileg, mind logikailag ez az a rendelkezés, amely a diszkrimináció tilalmán túl a különállóság lehetőségét ismeri el.⁴⁷¹

Összegzésképpen meg kell állapítsuk, hogy a tárgyalt rendelkezések nem írnak elő kisebbségi jogokat. Ezek elsősorban az EU jog értelmezéséhez járulnak hozzá, és ekképpen, közvetett módon vezethetnek el a kisebbségek védelméhez.

4.3.2. A nemzeti kisebbségekkel szembeni megkülönböztetés tilalma az EU-ban

A megkülönböztetés tilalma az EU létrejöveteléhez vezető folyamatok kezdetétől központi kérdés volt. A kezdeti szándék viszont kevésbé volt az emberi jogok magasztos értékeinek az érvényre juttatása, sokkal inkább a közös szabadpiac létrehozatala. Ehhez ugyanis egyebek között azt is kellett biztosítani, hogy egy adott állam ne kedvezzen jobban a saját polgárainak, mint a Közösségbe tartozó államok többi polgárának, illetve hogy a munkaerő olcsósága ne csábítsa a tőkét egyik államból a másikba. Az előbbihez az állampolgárok közötti diszkriminációt kellett betiltani, a

⁴⁷⁰ A. Aslı BILGIN: Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 26., no. 1. (2019), 97–98.

⁴⁷¹ Lásd: Xabier ARZOZ: The protection of linguistic diversity through Article 22 of the Charter of fundamental rights. In: Xabier ARZOZ (Ed.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*. Amsterdam / Philadelphia, John Benjamins Publishing Company, 2008. 145–174.

másodikhoz pedig arról kellett gondoskodni, hogy a férfiakat és a nőket egyenlő javadalmasítás és bánásmód⁴⁷² illesse meg a munkaerőpiacon.⁴⁷³

A megkülönböztetés tilalma látványos fejlődésen ment keresztül a 2000-es évektől. A 2000-ben kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartája a tagállamok alkotmányaira és a nemzetközi emberi jogi egyezményekre támaszkodva fogalmazta meg az emberi jogokat. A kezdetben bármely jogi kötőerőt nélkülöző kinyilatkoztatás a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésével kötelező érvényű dokumentummá vált.⁴⁷⁴ A Charta 20–26. cikkei rendelkeznek az egyenlőség elvéről. A 21. cikk mindenki számára, tehát a nemzeti kisebbségek tagjainak javára is megállapítja a törvény előtti egyenlőséget. A 21. cikk egyebek mellett a faj, etnikai vagy társadalmi származás és a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján különösképpen tilt minden megkülönböztetést. A 22. cikk a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség Unió általi tiszteletben tartásáról rendelkezik. A 23. cikk a nők és a férfiak közötti egyenlőséggel, a 24. cikk a gyermekek jogaival, a 25. cikk az idősek jogaival, a 26. cikk pedig a fogyatékkal élő személyek beilleszkedésével foglalkozik.

Az EUSz 2. cikke az *egyenlőséget* és az *emberi jogokat* is az EU alapértékeiként jelölte meg. Az EUMSz 10. cikke pedig az Unió számára tevőleges kötelezettségként írja elő a mindenfajta nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelmet.⁴⁷⁵ Ennek értelmében bármely olyan határozat, amely nem tesz eleget

⁴⁷² Belavusau és Henrard joggal állapítják meg, hogy a Római szerződés 119. cikkében előírt nemek egyenlő bérezésétől az EU szintjén ma ismert nemek közötti diszkrimináció tilalmáig jelentős fejlődési ívet azonosíthatunk be. Lásd: Uladzislau BELAVUSAU – Kristin HENRARD: *The Impact of the 2000 Equality Directives on EU Anti-Discrimination Law Achievements and Pitfalls*. In: Uladzislau BELAVUSAU – Kristin HENRARD (Eds.): *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*. H. n., Hart Publishing, 2019. 7.

⁴⁷³ Erről bővebben lásd: Mark BELL: *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening*. In P. CRAIG – G. DE BÚRCA (Eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011., 2nd edition. 611.

⁴⁷⁴ *Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról*. 2018. évi kiadás. Luxemburg, Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács, 2020. 23–24.

⁴⁷⁵ Lásd: 10. cikk: „Politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.”

ezen kötelezettségnek, az EUB döntése által megsemmisíthető.⁴⁷⁶ A korábban már idézett EUMSZ 19. cikke értelmében az EU „[...] megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére”.

A megkülönböztetés tilalmának szentelt négy irányelv⁴⁷⁷ közül a faji egyenlőségről szóló 2000/43/EK irányelv,⁴⁷⁸ illetve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelve⁴⁷⁹ tekinthető relevánsnak a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, habár egyik sem határozza meg sem az etnikum, sem a faj szavak jelentéstartalmát, illetve a nemzeti kisebbségekről sem tesznek említést.

A 2000/43/EK irányelv a faji vagy etnikai származáson alapuló közvetlen és közvetett diszkriminációt, illetve a zaklatást és a diszkriminációra való utasítást egyaránt tiltja.⁴⁸⁰ Fontos megjegyezni, hogy a korábban tárgyalt nemzetközi egyezményekhez hasonlóan a faji egyenlőségről szóló irányelv is lehetővé teszi a pozitív intézkedések⁴⁸¹

⁴⁷⁶ BILGIN op. cit. 96.

⁴⁷⁷ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról; A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról; A Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról.

⁴⁷⁸ Az irányelv 2000. július 19-én lépett hatályba. Az uniós országoknak 2003. július 19-ig kellett átültetniük a nemzeti jogukba.

⁴⁷⁹ Az irányelv 2000. december 2-án lépett hatályba. Az uniós országoknak 2003. december 2-ig kellett átültetniük a nemzeti jogukba.

⁴⁸⁰ Lásd: 2. cikk.

⁴⁸¹ Uladzislau Belavusau és Kristin Henrard felhívják a figyelmünket arra, hogy a *pozitív intézkedések* (*positive action*) terminológia az európai (*positive discrimination*) és amerikai (*affirmative action*) kifejezésekből származik. Lásd. Belavusau–Henrard op. cit. 26. Meg kell jegyezzük, hogy a *positive action* kifejezéssel találkozhattunk már 1949-ben is „A diszkrimináció fő típusai és okai” címet viselő ENSZ tanulmányban, éppen a nemzeti kisebbségek védelme kapcsán. Lásd: UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1. op. cit.

bevezetését.⁴⁸² Az irányelv hatályát tekintve „minden személyre és minden tevékenységi területre alkalmazandó az alábbiakra vonatkozóan: munkavállaláshoz való hozzáférés; munkakörülmények, beleértve az előléptetést, a munkabért és az elbocsátást is; a szakképzéshez való hozzáférés; a munkáltatói vagy munkavállalói szervezetekben vagy bármely szakmai szervezetben való részvétel; a szociális védelemhez és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés; az oktatás; a szociális előnyök; az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok nyújtása, beleértve a lakhatást is”.⁴⁸³ Beláthatjuk, hogy az irányelv tárgyi hatálya nem terjed ki a nemzeti kisebbségi közösségek kulturális sajátosságaiból és demográfiai viszonyaiból származó igények és egyenlőtlenségek kezelésére. Az EU az etnikai és faji diszkrimináció tilalmán keresztül elsősorban „a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást”⁴⁸⁴ jelöli ki célul.

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv célja „a valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel”.⁴⁸⁵ Tekintve, hogy a nemzeti kisebbségek fogalomalkotó elemét képezheti a vallási hovatartozás, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód irányelve is jelentőséggel bírhat a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmában. A faji egyenlőségről szóló irányelvhez hasonlóan ez is tiltja a diszkrimináció közvetlen és közvetett formáit, illetve a zaklatást és a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítást. Ez az irányelv is lehetővé teszi a pozitív és különleges intézkedések foganatosítását a teljes egyenlőség

⁴⁸² Lásd: 5. cikk: „A teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.”

⁴⁸³ https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/equal-treatment-irrespective-of-racial-or-ethnic-origin.html#keyterm_E0001 Lásd: 2004/113/EK irányelv, 3. cikk.

⁴⁸⁴ Lásd: 2004/113/EK irányelv, preambulum, 9. bekezdés.

⁴⁸⁵ Lásd: 2000/78/EK irányelv, 1. cikk.

gyakorlati biztosítása érdekében.⁴⁸⁶ Mindkét irányelv tiltja a panaszosokkal szembeni megtorló rendelkezéseket.⁴⁸⁷ Meg kell jegyezzük továbbá, hogy annak köszönhetően, hogy a védett tulajdonságok között nem szerepel az etnikai, faji vagy nemzeti kisebbséghez való tartozás, nagy mértékben csökkenti ennek az irányelvnek a kisebbségvédelmi jelentőségét.

A faji egyenlőségről szóló irányelv kisebbségvédelmi jelentőségét igazolja a Feryn-ügy.⁴⁸⁸ Ebben az ügyben – egyéb kérdések mellett – az EUB azt vizsgálta, hogy a Feryn belga cég azon kijelentése, miszerint nem akar marokkói származású személyeket alkalmazni, mert a cég kliensei várhatóan nem fogadnák őket a lakásaikban a termékek beszerelésének idejére, ütközik-e a 2000/43/EK irányelvvel. A Bíróság megállapította, hogy „az a tény, hogy egy munkáltató nyilvánosan kijelenti, hogy nem vesz fel bizonyos etnikai vagy faji származású munkavállalókat, a munkaerő-felvétel során alkalmazott közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg a 2000/43 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében, mivel az ilyen nyilatkozatok alkalmasak arra, hogy egyes jelölteket komolyan visszatartsanak jelentkezésük benyújtásától, és ennél fogva akadályozzák a munkaerőpiachoz való hozzáférésüket”.⁴⁸⁹

Az egyenlő bánásmód elve körüli uniós jogfejlődés, illetve az Európai Bíróság következőkben tárgyalásra kerülő joggyakorlata is arra utal, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése a diszkrimináció tilalmán keresztül tud az EU jogában egyre relevánsabb módon megjelenni.

4.3.3. Az EU nemzeti kisebbségvédelmi standardállító hatása

Jelen pillanatban magabiztossággal állíthatjuk, hogy az Európai Unió nem rendelkezik – a meghatározott személyi és tárgyi hatályok közötti diszkrimináció tilalmát leszámítva – jogalkotási hatáskörökkel a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában. Ennek ellenére az EU komplex jogi és politikai folyamatai fontos kisebbségvédelmi standardállító hatást fejtenek ki a régióban.

⁴⁸⁶ Lásd: 2000/78/EK irányelv, 7. cikk.

⁴⁸⁷ Lásd: 2004/113/EK irányelv, 9. cikk, 2000/78/EK irányelv, 11. cikk.

⁴⁸⁸ C-54/07. sz. ügy, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV között folyamatban lévő eljárás [ECLI:EU:C:2008:397].

⁴⁸⁹ Ibid. 28. pont.

Koppenhágai kritériumok

Az 1990-es évek elején bekövetkezett politikai folyamatok eredményeként a korábbi kommunista blokkhoz tartozó kelet-közép-európai államok egy része a nyugati intézményekhez (NATO, EBEÉ, OECD, EU) akart csatlakozni. Ennek okán 1993. június 20–21. között az Európa Tanács a dániai Koppenhágában megfogalmazta, hogy milyen elvárásrendszert állít azon közép-kelet-európai államokkal szemben, amelyek csatlakozni kívánnak az Európai Unióhoz. A *koppenhágai kritériumok*ként közismertté vált elvárások a csatlakozni kívánó államoktól a teljes értékű szuverenitás és a működő piacgazdaság mellett a stabil demokratikus intézményrendszert, a jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogok érvényesülését és védelmét határozták meg a csatlakozás előfeltételéül.⁴⁹⁰ A koppenhágai kritériumok a csatlakozni kívánó államoktól megkövetelik az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott Keretegyezmény ratifikálását. Az eddigi tapasztalat szerint a koppenhágai kritériumoknak fontos kisebbségvédelmi standardállító hatása van Közép-Kelet-Európában.⁴⁹¹ Az a tény viszont, hogy ugyanezt a standardot nem kéri számon az 1993 előtt tagállammá vált államokon,⁴⁹² világossá teszi, hogy a koppenhágai kritériumok kevésbé az emberi jogi értékek alapján tekintik szükségesnek a nemzeti kisebbségek védelmét a csatlakozó államokban, és sokkal inkább a régió stabilitásának megőrzéséhez találták szükségesnek azt.⁴⁹³ Az EU

⁴⁹⁰ Lásd: “Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.” – Presidency Conclusions, Copenhagen European Council – 21–22 June 1993. 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe. A. The Associated Countries.

⁴⁹¹ Ukrajna csatlakozási folyamata fontos próbája lesz a koppenhágai kritériumok standardállító erejének.

⁴⁹² Például Franciaország és Görögország mind a mai napig egyaránt elutasítja a nemzeti kisebbségek védelmét és létét saját területükön.

⁴⁹³ A nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének három indokát azonosítja be Athanasia Spilipoulou Åkermark a korábban már idézett művében: i) az emberi méltóság védelmét, ii) a kulturális sokszínűség védelmét és iii) a politikai stabilitás és béke védelmét. Lásd: SPILIPOULOU ÅKERMARK op. cit. 67. Vizi Balázs hasonlóképpen három párhuzamos diskurzust azonosít be a kisebbségi jogok legitimációja és értelmezése mögött: i) az emberi jogok diskurzusát, ii) a biztonsági diskurzust, és iii) a kulturális értékek

legnagyobb bővülése – amikor 10 közép-kelet-európai állam vált az Unió részévé – fordulópontra is jelenthetett volna a nemzeti kisebbségek védelmének politikájában. A kisebbségvédelem EU-n kívül eső célországainak felvétele az EU-ba 2004. május 1-én a nemzeti kisebbségek kérdésének az Unión belülről való interiorizálását is jelenthette volna.⁴⁹⁴

Ahhoz, hogy a koppenhágai kritériumok valóban nemzeti kisebbségvédelmi standardot állíthassanak fel, bár az 1993 után csatlakozó tagországok szintjén következetesen számonkért elvárásrendszerrel kellene tudjunk beszélni. 2008-as tanulmányában Dimitry Kochenov viszont egyértelművé teszi,⁴⁹⁵ hogy az EU következetlen módon, más-más mértékben várja el a csatlakozni kívánó tagállamoktól, hogy azok védelmezzék a területükön élő nemzeti kisebbségeket. Kirívó esethez mutat rá Észtország és Lettország eseteire, ahol gyakorlatilag az erőszakos asszimiláció politikáját sem kifogásolta az Unió a csatlakozási folyamat során.⁴⁹⁶

Az Európai Unió Bírósága

Amint azt már korábban tárgyaltuk, az Európai Unió nemzeti kisebbségeket érintő rendelkezései nem hoztak létre egy kisebbségvédelmi rendszert. Ezen rendelkezések inkább szempontokat fogalmaztak meg az EU-s szervek működése vonatkozásában, illetve a hátrányos megkülönböztetés bizonyos tárgykörében a nemzeti kisebbségekkel szembeni diszkrimináció tilalmát írták elő. Ennek fényében az Európai Unió Bíróságának kulcsfontosságú szerepe lehet. Az EUB ugyanis az Európai Unió jogának értelmezésére egyedül felhatalmazott fórum, amely akár a nemzeti kisebbségek jogvédelmét is előmozdíthatja az EU-ban. A Bíróság működése során már

diskurzusát. Lásd: VIZI, Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsím és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, 2018/2. 6–7.

⁴⁹⁴ Gabriel N. TOGGENBURG: A Remaining Share or a New Part? The EU's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. In: Marc WELLER – Denika BLACKLOCK – Katherine NOBBS (Eds.): *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. London, Palgrave Macmillan, 2008. 96.

⁴⁹⁵ Dimitry KOCHENOV: A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection. *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 31., no. 1. (2008), 1–51.

⁴⁹⁶ *Ibid.* 22–48.

láthattunk példát a Bíróság jogfejlesztő döntéseire.⁴⁹⁷ Az EU által deklarált kisebbségi jogok híján a nemzeti kisebbségek vonatkozásában az EUB a diszkrimináció tilalmára tudott támaszkodni a joggyakorlatában. Az Európai Bíróság egyre bővülő joggyakorlata világossá tette, hogy az EU joga a tagállamok szintjén nem csak az EU szabályozási tárgykörében kell hogy érvényre jusson. Ekképpen a tagállami hatáskörbe tartozó nemzeti kisebbségek jogainak tárgykörében is könnyedén illetékesé válik az EU Bírósága, hogyha például a személyek szabad mozgásának problémája is felmerül. A Mutsch-ügyben⁴⁹⁸ az EB megállapította, hogy amennyiben Belgium német nyelvű településén az igazságszolgáltatásban a belga állampolgárságú német nyelvű kisebbség tagjai használhatják az eljárásban a német nyelvet, akkor egy luxemburgi állampolgárt sem lehet ezen jogától megfosztani. Több mint egy évtizeddel később, a Bickel & Franz-ügyben⁴⁹⁹ a Bíróság hasonló megállapításra jutott. Ez alkalommal az olasz, német és ladin hivatalos nyelvekkel rendelkező Dél-Tirolban egy osztrák kamionsofőr számára nem tették lehetővé az olasz hatóságok, hogy használja a német nyelvet az eljárás során. A Bíróság ebben az esetben is megállapította, hogy azon jogok, amelyek a német nyelvű olasz állampolgárokat megilletik, nem tagadhatóak meg más EU-s állampolgároktól. Fontos megjegyezni, hogy a bírósági döntés

⁴⁹⁷ Lásd: a C-11/70 – Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [ECLI:EU:C:1970:114] ügyben az Európai Bíróság (EB) elismerte a közösségi jog előnyét a nemzeti joggal szemben; a C-4/73 – Nold v. Commission [ECLI:EU:C:1974:51] ügyben az EB már az emberi jogokat is a közösségi jog szerves részének tekintette, amelyeket tiszteletben kell tartani közösségi jog végrehajtása során; a C-260/89 – ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas [ECLI:EU:C:1991:254] ügyben az EB az EJEE 10. cikkében előírt szólásszabadságot közösségi jog alatt védendő alapjogként ismerte el.

⁴⁹⁸ A C-137/84. sz., Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1985:335].

⁴⁹⁹ A C-274/96. sz., Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárás ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1998:563].

megállapította, hogy a kisebbségvédelem legitim célt képezhet.⁵⁰⁰ A Ruffer-ügyben⁵⁰¹ a Bíróság ismét a dél-tiroli német nyelvhasználat kérdését volt kénytelen megvizsgálni. A Bickel & Franz-üggyel ellentétben itt nem egy büntetőjogi eljárásban, hanem egy síbaleset miatti polgárjogi, kártérítési kereset tárgyában jutott arra a következtetésre a Bíróság, hogy egy adott állam kisebbsége számára szavatolt nyelvi jog biztosítását nem lehet megtagadni az életvitelszerűen akár máshol élő, de a nyelvet beszélő más EU-s állam állampolgáraitól.⁵⁰²

A CHEZ-ügy⁵⁰³ kiemelt jelentőséggel bír. Egy bulgáriai település roma többségű negyedében a villanyórákat a standard szemmagasság helyett 7 méter magasba helyezték, ezzel megnehezítve az áramfogyasztás követését és leolvasását. A felperes, ugyan nem romaszármazásúként a villanyáram szolgáltató céget a roma közösséggel szembeni diszkrimináció vádjával perelte be. Az ügyben hozott ítélet során az EUB fontos megállapításokat tett a faji egyenlőségről szóló 2000/43/EK irányelv személyi hatályáról, illetve a közvetlen és közvetett diszkrimináció mibenlétéről. Megállapította, hogy a roma közösség etnikai közösségnek minősül, és az irányelv hatálya kiterjed a nem roma felperesre is, amennyiben a romák ellen irányuló intézkedés áldozata. A Bíróság továbbá megállapította, hogy amennyiben a szolgáltató eljárása mögött az érintett negyed etnikai összetétele áll, akkor az közvetlen diszkriminációt jelent, amennyiben viszont más oknál fogva járt el ilyen sajátos módon, akkor a közvetett diszkrimináció tényállását meríti ki.

⁵⁰⁰ Ibid. par. 29. A szakirodalom további két ügyre hívja fel a figyelmünket a nyelvi kérdések kapcsán, ezek viszont kevésbé bírnak kisebbségjogi relevanciával: Lásd: C-379/87. sz., Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1989:599]; C-281/98. sz., Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:296].

⁵⁰¹ A C-322/13. sz., Ulrike Elfriede Grauel Ruffer kontra Katerina Pokorná ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:189].

⁵⁰² Az EUB nyelvi kérdésekben létrejött joggyakorlatának részletesebb elemzéséért lásd: Francesco PALERMO: The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC law and Judgments of the ECJ. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8. no. 3. (2001), 299–318.

⁵⁰³ C-83/14. sz., CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD kontra Komisia za zashtita ot diskriminatsia ügyben 2015. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:480].

4.3.4. Részkövetkeztetések

Az Európai Unió egy tisztán gazdasági együttműködésből fokozatosan egy komplex politikai együttműködéssé alakult át, a gazdasági érdekek mellett közös értékeket azonosítva be. Jelen pillanatig az EU nem kapott felhatalmazást a nemzeti kisebbségek védelmének tárgyában való jogalkotásra a tagállamoktól, így ez továbbra is a tagállamok hatáskörében maradt. Ugyan a koppenhágai kritériumok standardállító hatása az EU térségében nem nevezhető egységesnek, mégis jelentőségteljes változásokat hozott az 1993 után csatlakozott közép-kelet-európai államok kisebbségvédelmi rezsimeiben, és mai napig hatást gyakorol a csatlakozni kívánó államokra. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata pedig figyelemre méltó módon, a tagállamok szintjén elismert kisebbségi jogok személyi hatályát sikeresen kiterjesztette a teljes EU állampolgári közösségre. A személyi hatály kiterjesztése fontos jogfejlődést jelent, ugyanakkor ez a folyamat magában hordozza annak a veszélyét is, hogy az államok egyre kevésbé vállalkoznak arra, hogy a területükön élő őshonos nemzeti kisebbségek javára például széleskörű nyelvi jogokat ismerjenek el. Az EU és a tagállamok nemzeti kisebbségek igényei iránti legalábbis megkérdőjelezhető elköteleződés bizonytalanná teszi az EU-s kisebbségvédelem jövőbeni fejlődési irányait.⁵⁰⁴ A nemzeti kisebbségek jogainak dinamikusabb fejlődését az EU-ban bizonyára az sem teszi lehetővé rövid távon, hogy a jelenlegi tagállamok szintjén a kisebbségek létének tagadásától a területi autonómia és a kisebbségi nyelvek hivatalos státuszának elismeréséig igen széles skálán helyezkednek el az EU jogát alakító államok. A kisebbségek különállását és kulturális fejlődését elősegítő EU-s jogforrások mondhatni teljes hiánya nem teszi lehetővé, hogy érdemlegesen vizsgáljuk az *otthonosság* szempontrendszerének létét vagy lehetőségét az EU szintjén.

⁵⁰⁴ Lásd: Ulrike BARTEN: The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 15., no 2. (2016), 104–123.

5. Az *otthonosság* elhelyezése a nemzetközi kisebbségvédelem fogalmi rendszerében

Értekezésem első és második fejezetében, felzárkózva a 20. századi erdélyi magyar értelmiségi hagyományhoz, egzisztenciális kérdésként jelöltem meg a kisebbségi sors bomlott otthonszerkezetének problémáját. Az *otthonosságot*, megfosztva érületi és pszichológiai tartalmi rétegeitől, objektív kategóriaként, mint *reflektálatlanság*, *jelöletlenség* vagy *magától értetődőség* határoztam meg. Ennek értelmében például az a Románia lehetne igazán *otthonos* az erdélyi magyarok számára, ahol erdélyi magyarként létünk és milyenségünk olyannyira magától értetődő, hogy identitásunknak már-már jelentőséget sem kell tulajdonítanunk. Akár azt is gondolhatnánk, hogy az „identitás terhe” alól való „felszabadulás” egyfajta identitásvesztéssel járna, viszont ennek éppen az ellenkezője igaz. Ugyanis sokkal kevesebben lépnének ki egy olyan identitásmederből vagy sorsközösségből, amelyben erőfeszítés nélkül, pusztán a dolgok rendjéből fakadóan marad benne az ember, mint ahogy azt a többségi társadalom tagjai is rendszerint teszik.

A harmadik fejezetben a nemzeti kisebbségek globális védelmének rendszerét, a negyedik fejezetben pedig a nemzeti kisebbségek európai védelmének rendszerét tekintettem át. Ezek következtetéseként megállapíthatjuk, hogy a nemzetközi jog és joggyakorlat az alábbi jogi alapösszefüggéseket ismerte el Európában a nemzeti kisebbségek jogai vonatkozásában:

- i. A kisebbségek léte ténykérdés és nem függ az állami elismeréstől.⁵⁰⁵
- ii. A kisebbségi csoporttagság az egyén önazonosulásán alapul mindaddig, amíg a csoport azt nem kifogásolja. Az objektív affiliáció fennállása esetén a csoport egyoldalúan nem zárhatja ki soraiból a csoporthoz tartozni akaró egyént.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Lásd: CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), par. 5.2. Az Állandó Nemzetközi Bíróság 1930-as ajánlása a görög–bolgár közösségek esetében, tisztázta már a létkérdések tényszerű természetét. Lásd ehhez: Advisory opinion of 31 July 1930 on the Greco-Bulgarian Community, P.C.I.J., Ser. B, No. 17, 22. Lásd még: EJEB, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 1998. július 10-i ítélet.

⁵⁰⁶ Lásd: Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához, UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, par. 53.

Lásd: CERD General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group Adopted

- iii. A nemzeti kisebbségek tagjaival szembeni diszkrimináció tilalma a törvény előtti, formális egyenlőségen túl az effektív vagy valós egyenlőséget célzó kiegyenlítő rendelkezéseket is feltételez. A kiegyenlítő rendelkezések időszakosan *különleges rendelkezések* útján egyenlőtlenséghez is vezethetnek az egyének szintjén.⁵⁰⁷
- iv. A kisebbségek tagjai számára kijelölt – az általános jogrendtől eltérő – kiegyenlítő jogok nem vezethetnek hátrányos megkülönböztetéshez.⁵⁰⁸
- v. Senki sem korlátozható abban, hogy az általános jogrend által szavatolt jogokkal éljen.⁵⁰⁹
- vi. A formális jogegyenlőségen túlmutató kiegyenlítő jogok terjedelme a nemzetközi egyezményekben előírt mérték fölött az államok döntési jogkörébe tartozik. Ennek értelmében az általános jogrenden túlmutató – nem a nemzetközi jog által előírt – *kisebbségi jogok* biztosításának kérdése és mikéntje az államok exkluzív mérlegelési jogkörén belüli kérdéskör.⁵¹⁰

at the Thirty-eighth session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, on 22 August 1990 (Contained in Document A/45/18).

⁵⁰⁷ Lásd: Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, 1. cikk, 4. bekezdés; Committee on the Elimination of Racial Discrimination: General Recommendation No. 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination. 24 September 2009, UN Doc., CERD/C/GC/32; United Nations – Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Definition and Classification of Minorities. 27 December 1949, UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85, 27; Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia záródokumentuma, 31. cikk; Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, 4. cikk; CDL-MIN(1998)001rev, Summary Report on Participation of members of minorities in public life, Introduction, §1.1., 2.1., 2.2.; CDL(2000)79rev, Opinion on the draft constitutional law on the rights of minorities in Croatia, §6.

⁵⁰⁸ Lásd: Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 3. cikk; EJEB, *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 2018. december 19-i ítélet, par. 157.

⁵⁰⁹ EJEB, *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 2018. december 19-i ítélet, par. 157.

⁵¹⁰ Itt fontos felidézni, hogy az állam amennyiben mégis biztosít a nemzetközi minimum standardokat meghaladó jogokat is, azt nem teheti diszkriminatív módon, hogyha az Emberi Jogok Európai Egyezménye által védett valamely jog tárgyába tartozó jogról van szó (Lásd: EJE, *Rasmussen v. Denmark*, no. 8777/79, 1984. november 28-i ítélet, 29. pont; *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, no. 9214/80., 1985. május 28-i ítélet, 71. pont; *Inze v. Austria*, no. 8695/79, 1987. október 28-i ítélet, 36. pont.), vagy hogyha az adott állam ratifikálta az EJE Tizenkettedik Kiegészítő

A nemzetközi jog ezen kisebbségvédelmi összefüggéseit nemzeti szinten a jogrendszer magától értetődő összefüggéseinek tekintem a továbbiakban.

A harmadik és negyedik fejezetek során fokozatosan körvonalaztam és konkretizáltam az *otthonosság* szempontrendszerét, amelyet időről időre összevettem az éppen vizsgált egyezményekkel. A hatályos európai nemzetközi kisebbségvédelemről kijelenthető, hogy jelen pillanatban nem követi az *otthonosság* szempontrendszerét, illetve a nemzetállami szintű jogalkotásban sem ösztönzi az *otthonosság* szempontrendszer szerinti kisebbségvédelmet.

Jelen fejezetben az *otthonosság* objektív kategóriáját és a kisebbségi jogok rendszerének összefüggéseit egybevetve jogi természetű megállapításokat fogok tenni az *otthonosság* lehetséges helyéről és szerepéről az európai nemzeti kisebbségek védelmének rendszereiben. Továbbá, a fejezet végén rámutatok arra, hogy az *otthonosság* koncepciójának beépítése a kisebbségek védelmébe milyen gyakorlati haszonnal járna a nemzeti kisebbségek érdekeinek és törvény által szavatolt jogainak érvényesítésében.

5.1. Az *otthonosság* rendszertani elhelyezése

Az *otthonosság* objektív kategóriája, amely az egyén kulturális meghatározottságából származó tulajdonságok, igények, csoportaffiliációk, közösségi törekvések *reflektálatlanságára, jelöletlenségére és magától értetődőségére* utal, többféle módon válhat jogtudományi kategóriává. Egyrészt tekinthetünk rá önértékként vagy az emberi természetből fakadó igényként, amely jogbölcseleti megfontolásokra ad lehetőséget. Másrészt az *otthonosság* jogelvként is felléphet, új jogelvet hozva létre, vagy meglévő jogelv jelentéstartalmát bővítve ki, alakítva át. Harmadrészt az *otthonosság* önálló jogként is elgondolható.

5.1.1. Az *otthonosság* mint jogbölcseleti megfontolások kiindulópontja

Az *otthonosság* önértékként vagy az ember fajlagos meghatározottságának részét képező igényként való megközelítése jogbölcseleti, filozófiai tárgyalásra ad lehetőséget. A jogbölcseleti, jogfilozófiai gondolkodás különösen nagy szabadságot ad

Jegyzőkönyvét, amely kiterjeszti az Egyezményben foglalt diszkrimináció tilalmának tárgyi hatályát az Egyezményben foglalt jogok tárgyán túl a belső jogrend által szavatolt összes jogra.

a világot annak egységében elemezni kívánó jogász számára. Bizonyára a valós élet tapasztalataiból táplálkozó *otthonosság* fogalmának jogi értelmezéséhez óhatatlanul a jogbölcselet területére tévedünk. Amint Somló Bódog fogalmazott:

„[A jogbölcselet] a jog legmélyebb okait, más tüneményekkel való legtávolabbi összefüggéseit, azokra való hatását kutatja, beállítja a jogot összes ismereteink egységébe és ebből az egységes szempontból világítja azt meg. Csakis akkor érthetjük meg teljesen a jogi jelenségeket, ha azokat ebben az egységben is tudjuk szemlélni. Csakis azáltal találjuk meg a jog helyét a világrendben.”⁵¹¹

Ha az ember természeti beállítottságából származó igényként, tehát egyben önértékként tekintünk az *otthonosságra*, akkor az igazságos és méltányos rendnek a szabadság és egyenlőség önértékeitől független változója lesz. Ekképpen az *otthonosság* csorbulása, annak indokolatlan korlátozása a szabadság indokolatlan korlátozásához és a szükségtelen egyenlőtlenységhez hasonló méltánytalanságot eredményez a társadalomban.

Az egyéni szabadság önértéke szerint elrendezett jogrendben az egyenlő bánásmód jogelve a szabadság függvényében nyer értelmet, létrehozva az *egyenlő mértékű szabadság* gondolatát. Analogikusan, az *otthonosság önértéke* szerint elrendezett jogrendről megállapíthatjuk, hogy az az egyenlő bánásmód jogelvének alkalmazásával az *egyenlő mértékű otthonosság* gondolatához vezet.

A szabadság és az *otthonosság* viszonyáról két megállapítást kell tennünk. Egyrészt az egyenlő mértékű szabadságot szavatoló jogrendszerek és társadalmi viszonyok nem mindig eredményeznek egyenlő mértékű *otthonosságot* a társadalomban. Erre kiváló példa az a demokrácia, ahol elismerik a nemzeti kisebbségek létezését és azok kulturális igényeit kielégíteni hivatott jogokat, viszont ezen jogokat az általános jogrendtől eltérő, a többség jogaihoz viszonyítva aszimmetrikusan elhelyezkedő külön jogrend formájában biztosítják. Ebben az esetben akár egyenlő mértékű is lehet a kisebbség és a többség tagjainak egyéni szabadsága, viszont csak a többség kulturális igényeinek megfelelő jogok vezethetőek le a jogrendszer főszabályát képező általános jogrendből, csak az ő igényeiket kielégítő jogok kerülnek magától értetődő módon biztosításra. Az *egyenlő mértékű otthonosság*, viszont az *egyenlő mértékű magától*

⁵¹¹ SOMLÓ, Bódog: *Jogbölcseleti előadásai*. Első füzet. Kolozsvár, k. n., 1906. 7.

értetődőséget feltételezi. Másrészt beláthatjuk, hogy az *egyenlő mértékű otthonosság* elképzelhetetlen az *egyenlő mértékű szabadság* hiányában, hiszen nem tekinthetünk egy „kisebbségtagadó” modellt otthonosabbnak a nemzeti kisebbségek számára, mint a „kisebbségi jogok” bőkezű biztosításának modelljeit. Evidens módon az előbbi, miközben az egyenlő bánásmód formális látszatát fenntartja, teljes mértékben eltekint a kisebbségi közösségek igényeinek integrálásától a saját szempontrendszerébe.⁵¹² Így az *otthonosságot* önértékként kezelő jogbölcseleti elgondolás az egyenlőség egy új dimenziójaként tekint az *otthonosságra*, amely a szabadsághoz hasonló, de attól független ideál. Ahogy a liberális, egyéni szabadságot szavatoló társadalmi rendben az egyén szabadsága legitim cél, a kulturális szorongást elkerülni igyekvő *otthonosságra* való törekvést is legitim célnak kell tekintenünk.⁵¹³ Az otthonosság jogbölcseleti alapösszefüggései ezek szerint a következők:

- i. az *otthonosság* a szabadsághoz és egyenlőséghez hasonló, viszont azoktól független önérték;
- ii. az *otthonosság* az egyenlő bánásmód egyik dimenziója;⁵¹⁴

⁵¹² A probléma felvetésének logikai mintázata hasonlóságokat mutat az amerikai oktatási deszegregációs perek kérdésével, ahol a bíróságok fokozatosan különbséget tettek az integráció és a deszegregáció között. Az integráció elvárásának azon tanintézetek is eleget tettek, amelyek borszintől függetlenül befogadtak diákokat, a deszegregáció – fogalmilag az integráción túl fejlődött – elvárásának viszont csak azon intézmények tettek eleget, amelyekben a diákok faji megoszlása arányosan tükrözte az adott tankörzet lakosságának faji megoszlását. Lásd: SUK op. cit.

⁵¹³ A jog forrásává tenni az *otthonosságra való törekvést*, mint az egyén konkrét döntéseinek túlmutató emberi szükségletet, egyáltalán nem idegen a jogtól. Az elvont emberit megragadni próbáló fogalmak fontos részeit képezik a különböző rendszereket megalapozó jogi dokumentumoknak. Amint arra már korábban, a második fejezetben hivatkoztam, az Amerikai Egyesült Államok Függetlenségi nyilatkozata az ember elidegeníthetetlen jogai közé sorolta a hasonlóan elvont és relatív boldogságra való törekvés jogát, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata pedig jogi védelmet szavatol az ember metafizikai természetű méltóságának, illetve Magyarország Alaptörvénye is az emberi lét alapjának tekinti ezt. Az egyén érzéseitől, érzelmeitől független determinisztikus hatást (*affect*) a jogfilozófia már korábban is a jog lehetséges forrásaként azonosította be. Lásd bővebben: REIMER op. cit. 265–266.

⁵¹⁴ Alan Patten politikai filozófiai megalapozása a nemzeti kisebbségek jogainak az egyenlő elismerés politikája. Véleményem szerint az *otthonosság* jogbölcseleti összefüggései összeegyeztethetők az általa kidolgozott elmélettel. Lásd: Alan PATTEN: *Equal Recognition. The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2014.

- iii. az egyenlő mértékű szabadság nem szükségszerűen vezet el az egyenlő mértékű *otthonossághoz*;
- iv. az egyenlő mértékű *otthonosság* az egyenlő mértékű szabadság hiányában elérhetetlen.⁵¹⁵

5.1.2. Az *otthonosság* mint jogelv

Fejtegetésem gondolati szálán tovább haladva a következőkben az *otthonosságot* az egyenlőség jogelvére épülő diszkriminációtilalom jogintézményének rendszerében próbálom elhelyezni. Az egyenlő bánásmódot érvényre juttató diszkrimináció tilalmának egyik őskérdése az esélyegyenlőség és a valós egyenlőség közötti különbségtétel lehetősége.⁵¹⁶ A modern emberi jogi alapokon nyugvó kisebbségvédelemben pedig egyenesen megkerülhetetlen ez a probléma.

A nemzeti kisebbségek modern nemzetközi védelmében első perctől központi szerepet töltött be az egyenlő bánásmód e két típusa közötti különbségtétel. A korábban már említett Népszövetség égisze alatt elfogadott kisebbségvédelmi szerződések szerint: „Azok az állampolgárok, akik faji, vallási, vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi állampolgár.”⁵¹⁷ Figyelemre méltó a *jogilag és ténylegesen* megkülönböztetés. Az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a lengyelországi német telepések ügyében adott tanácsadó véleménye szerint:

„A szerződés 8. cikke az etnikai kisebbségeknek jogilag és ténylegesen ugyanazon bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat garantálja, mint aminővel a többi lengyel állampolgárok rendelkeznek. Az a tény, hogy az 1920. július 14-iki törvény nem állapít meg egyenesen faji megkülönböztetéseket és néhány elszigetelt esetben ez a törvény nem

⁵¹⁵ Az etnokulturális értelemben semleges állam ideálja az egyenlő mértékű *otthonosság* biztosításával sem válna maradéktalanul elérhetővé. Az egyenlő mértékű *otthonosság* viszont minden bizonnyal az etnokulturális semlegesség egyik előfeltétele. Az etnokulturális értelemben véve semleges állam liberális koncepciójáról lásd bővebben: PATTEN op. cit. 104–148.

⁵¹⁶ Lásd az i. e. 6. században alkotó Ezópusz meséjét a rókáról és a gólyáról, amely kiválóan szemlélteti a közvetett diszkrimináció problémáját.

⁵¹⁷ Lengyel kisebbségi szerződés 8. cikk, osztrák békeszerződés 67. cikk, magyar békeszerződés 58. cikk, bolgár békeszerződés 54. cikk, török békeszerződés 40. cikk.

német lengyel állampolgárokra is alkalmazást nyer – a lényegen semmit sem változtat. A 8. cikk éppen az ilyen panaszokra vonatkozik, aminőről szó van. Tényleges egyenlőségnek kell lenni és nemcsak formális egyenlőségnek a jogokban oly értelemben, hogy a törvény szavai kerülnek a különbözőzeti bánásmódot.”⁵¹⁸

Világosan láthatjuk, hogy a Nemzetek Szövetsége égisze alatt működő nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer már a kezdetektől különbséget tett a *formális egyenlőség* és a *tényleges egyenlőség* között. Napjaink terminológiájával a *formális vagy jogi egyenlőség* alatt a meg nem különböztetett bánásmód azon formáját értjük, amely eleget tesz a közvetlen diszkrimináció tilalmának. A *tényleges vagy valós egyenlőség* alatt pedig a közvetett diszkrimináció tilalmának való megfelelést értjük. A formális és tényleges egyenlőség közötti különbségtétel áthatja a nemzeti kisebbségvédelem jogforrásait és szakirodalmát.⁵¹⁹

Az ENSZ Albizottsága 1949-ben keletkezett, korábban már tárgyalt „A kisebbségek meghatározása és osztályozása” című tanulmányában kijelentette, hogy a *tényleges egyenlőség*hez a *formális egyenlőséget* biztosító (közvetlen) diszkrimináció általános tilalmán túl *speciális jogokra (special rights)* és *pozitív szolgáltatásokra (positive services)* van szükségük a nemzeti kisebbségeknek. Az 1965-ös Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről *különleges és konkrét intézkedéseket (special and concrete measures)* jelöl ki időszakosan az emberi jogok és alapvető szabadságok *teljes és egyenlő élvezetének biztosításához*. Általános ajánlásában tisztázta, hogy a *különleges és konkrét intézkedések* nem összekeverendők a kisebbségek kulturális akkomodációját célzó *sajátos jogokkal (specific rights)*, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek számára saját kultúrájuk, vallásuk gyakorlását vagy anyanyelvük használatát. Ez utóbbiak ezen személyek vagy csoportok állandó jogai. Ezzel szemben a *különleges és konkrét intézkedések* csak a hátrányos helyzet fennállásának pillanatáig maradhatnak hatályban és mindaddig, amíg a hátrányos csoportkörülmények léteznek az állam köteles ilyen intézkedéseket életbe léptetni. A *különleges intézkedések* kifejezés később az EBEÉ

⁵¹⁸ Állandó Nemzetközi Bíróság 6. sz. Tanácsadó véleménye – idézi: BALOGH op. cit. 124–125.

⁵¹⁹ A közvetlen és közvetett diszkrimináció tilalma mögött meghúzódó morális összefüggésekről lásd: Hugh COLLINS: Justice for Foxes: Fundamental Rights and Justification of Indirect Discrimination. In: COLLINS–KHAITAN op. cit. 249–278.

égisze alatt elfogadott 1990-es kopenhágai dokumentumban, az ENSZ 1992-es kisebbségvédelmi nyilatkozatában és az ET égisze alatt 1993-ban elfogadott Nyelvi Kartában is megjelenik hasonló jelentéstartalommal. Az ENSZ Kisebbségvédelmi Nyilatkozata, illetve később az 1995-ben elfogadott Keretegyezmény *megfelelő intézkedésekről* is említést tesz, melyek tartalmukban a kisebbségeket permanensen megillető formálisan véve különböző bánásmódot, *sajátos jogokat* jelölik. A Velencei Bizottság *megegerősítő intézkedéseknek* nevezi a kisebbségek identitásának felmutatását lehetővé tevő jogokat, amelyek a *valós, effektív egyenlőséget* teszik elérhetővé.

Láthatjuk, hogy a nemzeti kisebbségekkel szembeni egyenlő bánásmód kétféle egyenlőséget különböztet meg: a *formális egyenlőséget* és a *valós egyenlőséget*. Az előbbi a közvetlen diszkrimináció tilalmának, az utóbbi a közvetett diszkrimináció tilalmának tesz eleget.

Az egyenlő bánásmód tárgyalt összefüggéseiből kialakult diszkriminációtílalom három alapvető állítást tett a nemzeti kisebbségek vonatkozásában:

- i. a nemzeti kisebbségekkel szembeni, a többséggel azonos vagy a többségtől megkülönböztetett bánásmód csak akkor megengedett, ha nem csorbítja a jogszabályok – köztük az emberi jogi egyezmények – által elismert jogokhoz való egyenlő mértékű hozzáférést;
- ii. az előbbi szabálytól csak legitim cél érdekében és a célhoz mérten arányos rendelkezés útján lehet eltérni;⁵²⁰
- iii. senki sem korlátozható abban, hogy az általános jogrend által szavatolt jogokkal éljen.

A fenti összefüggések lehetőséget adnak arra, hogy: miközben a többség óvodától egyetemig anyanyelvén tanulhat, a kisebbség számára csak részlegesen, és mondjuk csak a kezdeti években teszi az állam elérhető az anyanyelven folyó oktatást. Ez amiatt nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, mert a jogszabályok az általános jogrendben például csak a többség nyelvével azonos államnyelven biztosítják az oktatást, viszont a kisebbségi jogokat szavatoló különleges jogrend a kisebbség tagjai számára csak részlegesen teszi elérhetővé az anyanyelven folyó oktatást. Ekképpen a kisebbség

⁵²⁰ Ez azt feltételezi, hogy: i) a célnak kellőképpen fontosnak kell lennie ahhoz, hogy alapvető jogokat korlátozzanak érdekében; ii) a célhoz hozzárendelt eszköznek racionális módon kell kapcsolódnia a célhoz; iii) a korlátozás nem haladhatja meg a célhoz mérten szükséges mértéket; iv) az egyén jogai és a társadalom érdekei közötti egyensúlynak meg kell maradnia.

tagjai többségi nyelven folyó oktatásban is részt vehetnek, akár első perctől, de igénybe vehetik a részlegesen anyanyelvükön biztosított közoktatás lehetőségét is. Amíg a törvényben szavatolt részleges anyanyelvi oktatást valóban biztosítja az állam, mindhiába elérhető anyanyelven a teljes oktatási spektrum a többség számára, ez mégsem meríti ki a közvetlen vagy közvetett diszkrimináció tényállását. A morálfilozófia vagy etika nyelvén mindezt úgy fogalmazhatnánk meg, hogy *mindenkinek meg kell adni azt, ami jár,*⁵²¹ *ugyanakkor nem mindenkinek jár ugyanaz, viszont az általános jogrend gyümölcsei mindenkit megilletnek.*

Ugyan mindenkit megilletnek az általános jogrendben kimért jogok, az általános jogrendről azt tapasztaljuk, hogy az csak egyesek igényeit elégíti ki teljességgel. Amennyiben az általános jogrend valós kedvezményezettjeitől eltérő személyek számára – az általános jogrendtől eltérő, de számukra előnyösebb – ún. különleges jogrend biztosítja jogaikat, akkor teljesül az egyenlő bánásmód arisztotelészi elvárása, mely szerint *i) az azonosakkal azonos módon, ii) a különbözőkkel pedig különböző módon kell bánni.*⁵²²

Még ha teljesülnek is a diszkrimináció tilalmának és az egyenlő bánásmódnak a fentiekben ismertetett elvárásai, ez akkor sem szükségszerűen elégséges körülmény az egyenlő mértékű *otthonosság* érvényre jutásához. Egyrészt a diszkrimináció tilalma nem szükségszerűen vezet az egyenlő mértékű szabadság állapotához. Másrészt az egyenlő mértékű szabadság – habár előfeltétele az egyenlő mértékű *otthonosságnak* – nem szükségszerűen vezet az egyenlő mértékű *otthonosság*hoz.

Az *otthonosság*, mint az egyenlő bánásmód elvének a szabadságtól eltérő dimenziója a diszkrimináció tilalmának tehát egy tovább gondolt koncepcióját teszi szükségessé. Ez a diszkriminációtilalom nemcsak az azonosakkal való azonos és a különbözőkkel való különböző bánásmódot feltételezi, hanem az egymástól különbözőek *azonos*

⁵²¹ Latinul: *suum cuique tribuere*.

⁵²² Lásd: Arisztotelész: *Nikomakoszi etika*. Budapest, Európa kiadó, 1997. V. könyv.

*természetű igényeinek*⁵²³ azonos módon, *különböző természetű igényeinek*⁵²⁴ pedig különböző módon való kielégítését is.

A nemzetközi kisebbségvédelem jogából és joggyakorlatából levezetett diszkriminációtilalom korábban tárgyalt három elvadását:

- i. a nemzeti kisebbségekkel szembeni, a többséggel azonos vagy a többségtől megkülönböztetett bánásmód csak akkor megengedett, ha nem csorbítja a jogszabályok – köztük az emberi jogi egyezmények – által elismert jogokhoz való hozzáférést;
- ii. az előbbi szabálytól csak legitim cél érdekében és a célhoz mérten arányos rendelkezés útján lehet eltérni;
- iii. senki sem korlátozható abban, hogy az általános jogrend által szavatolt jogokkal éljen;

egy újabb elvárással kell hát kiegészítsük:

- iv. *a megkülönböztetett csoportok azonos természetű igényeit egyaránt az általános jogrendben kell biztosítani.*

Ekképpen az *otthonosságot* a nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének rendszerében úgy helyezük el, hogy az illeszkedik annak fogalmi rendszerébe és fejlődési irányába.⁵²⁵ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az egyenlő bánásmód elve és

⁵²³ Azonos természetű igénynek tekintendő a korábbiakban szimmetrikus igényként beazonosított anyanyelvhasználat, vallásgyakorlás, szimbólumhasználat és minden olyan más igény, amely kultúrától függetlenül igényként jelentkezik a csoportok tagjai szintjén.

⁵²⁴ Különböző természetű igénynek tekintendő a korábbiakban aszimmetrikus igénynek nevezett minden olyan sajátos igény, amely csak a társadalom töredékét képező csoportok tagjainál jelentkezik kulturális igényként. Ilyen sajátos igény a vándorló életmód gyakorlatának fenntartása, sajátos vallási tradíció szerinti munkavégzés, állatmészárlás, ruházzkodás, halottakat megillető végtisztelet megadása stb.

⁵²⁵ Úgy gondolom, hogy erre utal az a tény is, hogy az általános jogrend és a különleges jogrend biztosította jogok közötti átjárás ugyan nem a nemzeti kisebbségek, hanem a nemi kisebbségek vonatkozásában, de egyre inkább tematizálódni látszik. Az EJEB aktuális álláspontja szerint az államok szintjén még nem alakult ki egy konszenzus az azonos neműek házassághoz való jogáról (lásd: *Schalk and Kopf v. Austria*, no. 30141/04, 2010. november 22-i ítélet, par. 61–63), viszont az államok már nem rendelkeznek mérlegelési jogkörrel abban a tekintetben, hogy semmilyen fajta – a házasság intézményéhez hasonló védelmet nyújtó – jogintézményt (pl. bejegyzett élettársi kapcsolat) ne tegyenek elérhetővé az azonos nemű párok számára (lásd: *Oliari and Others v. Italy*, no. 18766/11, 36030/11, 2015. július 21-i döntés, par. 185). Ez éppen az egyenlő mértékű szabadság igényének eleget tevő általános és különleges jogrend rendszerét hozza létre fokozatosan az európai jogi térben. Ugyanakkor

az ezt védő diszkrimináció tilalma az emberi jogok talán legdinamikusabban fejlődő területe.⁵²⁶

Ezen a ponton említést kell tennem Szilágyi N. Sándor törvénytervezetéről *az etnikai és nyelvi identitással kapcsolatos jogokról, valamint az etnikai és nyelvi közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről*, amely logikájában és szellemiségében oly módon kívánta szabályozni a romániai etnikai és nyelvi viszonyokat, hogy az eleget tett volna az általam javasolt iv. pontban megfogalmazott elvárásnak is.⁵²⁷

5.1.3. Az otthonosság mint jog

Az *otthonosságot* önálló jogként megragadni elméletileg lehetségesnek találom, viszont az európai kisebbségvédelem fejlődésének ívét áttekintve ezt kevésbé gondolom stratégiaileg célszerűnek.

Az új jogok elismerésének nehézségeit jól szemlélteti az ún. *nyelvi emberi jogok* jogbővítő mozgalmanak esete, amely nyelvészek, szociológusok és jogászok sorát tudhatja maga mögött, és mégsem tudott áttörést elérni a kisebbségek nyelvi jogai vonatkozásában. A Tove Skutnabb-Kangas finn nyelvész és Robert Phillipson dán nyelvész által fémjelzett nemzetközi nyelv jogi mozgalom vonatkozásában számos könyv, tanulmány, konferencia jött létre.⁵²⁸ A legelső próbálkozás a nyelvi emberi

Nagy-Britanniában lefolyt – tudomásom szerint – az első olyan per (lásd a per összefoglalóját: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0060-press-summary.pdf>), amelyben a különböző nemű párok az azonos nemű párok számára elérhető élettársi kapcsolat bejegyzését kérték. A Legfelső Bíróság, a bírák egyöntetű véleménye mellett, helyt adott a kérelemnek.

A általános jogrend helyetti különleges jogrendben való jogszabályozás okozta *otthonosságdeficit* bizonyára felvetné az EJEE Tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyve által bevezetett *jelentős hátrány* meglétének kérdését. A *jelentős hátrány* kérdésének szisztematikus tárgyalásáért lásd: Council of Europe/European Court of Human Rights: Practical Guide on Admissibility Criteria. 2022. 78–88.

⁵²⁶ A közvetett diszkrimináció megosztó doktrínájának térnyeréséről lásd: Barbara HAVELKOVÁ: Judicial Scepticism of Discrimination at the ECtHR. In: COLLINS–KHAITAN op. cit. 83–121.

⁵²⁷ Lásd: SZILÁGYI, N. Sándor: Törvény az etnikai és nyelvi identitással kapcsolatos jogokról, valamint az etnikai és nyelvi közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről. In: SZILÁGYI, N. Sándor: *Mi-egy-más*. Kolozsvár, Kalota Könyvkiadó, 2003. 576–648.

⁵²⁸ A nyelvi emberi jogok területén legutóbb napvilágot látott tanulmánykötet 2023-ban jelent meg Tove Skutnabb-Kangas és Robert Phillipson szerkesztésében (lásd SKUTNABB-KANGAS–PHILLIPSON op. cit.). A szerkesztők mellett olyan szaktekintélyek szerepelnek a szerzők között, mint Robert Dunbar, Stephen

jogok megalapozására 1987-ben történt egy, az UNESCO által támogatott, Brazíliában szervezett szeminárium keretében elfogadott határozat útján. A határozatban a következők foglaltattak:

„Minden társadalmi csoportnak joga van, hogy azonosuljon egy vagy több nyelvvel, és hogy ezt az azonosulását mások elfogadják és tiszteletben tartásuk.

Minden gyereknek jogában áll teljes mértékben elsajátítani saját csoportjának nyelvét.

Minden személynek jogában áll csoportjának nyelvét használni bármely hivatalos helyzetben.

Minden személynek jogában áll elsajátítani a számára otthon nyújtó állam legalább egy hivatalos nyelvét, saját választása szerint.”⁵²⁹

Később, 1996-ban Barcelonában, a Nyelvi Jogok Világkonferenciáján megfogalmazásra került egy Nyelvi emberi jogi nyilatkozattervezet, amelyet viszont az UNESCO végül nem támogatott.⁵³⁰ A magyar tudományos közösség irányába Kontra Miklós nyelvész tolmácsolta a lehangsúlyosabban a nyelvi jogoknak a Skutnabb-Kangas–Phillipson-féle emberi jogi elgondolását, amely a nyelvi kisebbségek jogairól alkotott szociolingvisztikai megfontolásokra épült.⁵³¹

Andrássy György pécsi jogászprofesszor neve is említést érdemel a nyelvi emberi jogok kapcsán. A témában a 90-es évektől publikáló magyar jogfilozófus a *nyelvszabadságot* mint elismerésre váró emberi jogot vázolta fel.⁵³² Logikai eszmefuttatása abból indult ki, hogy az emberi jogok doktrínája különbséget tesz a

May, Gudmundur Alfredsson, Fernand de Varrenes, Kristin Henrard, Csernicskó István, Kontra Miklós, Markku Suksi és még sokan mások.

⁵²⁹ Tove SKUTNABB-KANGAS – Robert PHILLIPSON: Introduction: Establishing Linguistic Human Rights. In: SKUTNABB-KANGAS–PHILLIPSON op. cit. 2.

⁵³⁰ KONTRA, Miklós: *Hasznos nyelvészet*. Somorja, Fórum Kisebbségkutató Intézet, 2010. 17.

⁵³¹ Lásd: KONTRA, Miklós: Nyelv, oktatás, emberi jogok. In: SÁNDOR, Klára (szerk.): *Nyelv és hatalom, nyelvi jogok és oktatás: tanulmányok a Bolyai Nyári Akadémia előadásaiból*. Csíkszereda, „Apáczai Csere János” Pedagógusok Háza Kiadója, 2000., 128–138; KONTRA, Miklós: Nyelvi emberi jogi polémiák. In: BENŐ, Attila – SZILÁGYI, N. Sándor (szerk.): *Nyelvi közösségek – nyelvi jogok*. Kolozsvár, Anyanyelvápolók Erdélyi Szövetsége, 2006. 9–29; KONTRA, Miklós: Nyelvi genocídium az oktatásban a Kárpát-medencében. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, XI. Évf., 2009/4. 67–76.

⁵³² ANDRÁSSY, György: *Nyelvszabadság – Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog*. Budapest–Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2013.

fennálló és az elismert emberi jogok között, ugyanis az emberi jogok az ember alkotta jogon túlmutató jogtárt feltételeznek. Ekképpen elégségesnek találta igazolni azt, hogy az emberi jogok rendszerének logikus elgondolása szükségszerűen elvezet a *nyelvszabadság* jogához. Eszmefuttatása során az emberi szabadságjogok lényegi természetéről megállapítja, hogy azok „azt mutatják meg, azt írják körül, hogy mi emberek mit tudhatunk a magunkéinak, mit tekinthetünk a sajátunknak, a tulajdonunknak”.⁵³³ A saját nyelv használatához való jogot a saját gondolathoz, saját lelkiismerethez, saját meggyőződéshez, saját valláshoz és a saját véleményhez való jogok sorába állítja. A továbbiakban az „alapvető érdek” oldaláról hasonlítja össze a felsorolt jogokat a nyelv megválasztásának jogával.⁵³⁴ Végző következtetése az, hogy a *nyelvszabadság jogát* fel kellene venni az emberi jogok leltárába.

A Skutnabb-Kangas-Phillipson szerzőpáros és az Andrassy által képviselt érvrendszerek közös eleme, hogy egy olyan jogcsoportot kívánnak elismertetni emberi jogként, melynek biztosítása a hatályos nemzetközi jog értelmében az államok exkluzív mérlegelési jogkörébe tartozik. Ez pedig láthatóan elégségesnek bizonyul ahhoz, hogy a nyelvi emberi jogok projektje mind a mai napig ne érjen célba.⁵³⁵

Ha mégis ragaszkodnánk ahhoz, hogy egyfajta *otthonosság*hoz való jogról beszéljünk, akkor ez az állam azon kötelezettségét jelentené, hogy az egyén kulturális meghatározottságából származó igényeit az általános jogrenden keresztül elégítse ki.

⁵³³ ANDRÁSSY, György: Nyelvszabadság. Egy elismerésre váró emberi jog? In: ANDRÁSSY, György – VOGL, Márk: *Az emberi jogok és a nyelvek*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 107–108.

⁵³⁴ Andrassy eltekint annak tárgyalásától, hogy a felsorolt jogok – természetük szerint – lényegesen eltérnek az anyanyelv használatának jogától. Ugyanis a gondolati, lelkiismereti szabadságoknak az értelme abban rejlik, hogy saját gondolatokkal és saját meggyőződésekkel rendelkezhetünk. Az viszont nem derül ki az eszmefuttatásból, hogy mely jog nyerne csak olyan körülmények között értelmet, ha az anyanyelv széleskörű használata garantált. Lásd: ANDRÁSSY (2010) op. cit.

⁵³⁵ Williams és Rainey véleményem szerint helyesen állapítja meg, hogy a nyelvi jogok emberi jogi elismeréséhez megkerülhetetlen az őshonos kisebbségek és a bevándorlók közötti különbségtétel felszámolása, mely ebben a pillanatban is érzékeny politikai kérdésnek tekinthető. Lásd: Katherine WILLIAMS – Bernadette RAINEY: Language, education and the European Convention on Human Rights in the twenty-first century. *Legal Studies*, vol. 22., no. 4. (2002), 650.

Az *otthonossághoz való jog* ebben az esetben a polgárokat megillető egyéni jogként kerülhetne megfogalmazásra.

5.2. Az *otthonosság* jogi koncepciójának jelentősége

A nemzeti kisebbségek jogainak szavatolásához az államok – jellemző módon – jogi értelemben kettéosztják a társadalmat, felállítva a nemzeti kisebbségek és a többség (nem nemzeti kisebbségek) kategóriáját. Ez egybecseng az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága alá rendelt Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság 1949-es tanulmányával, amely arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének tárgykörébe elsősorban nem azon esetek tartoznak, amikor az egyének a domináns (többségi) csoport tagjaival való formális egyenlőségre (az általános jogrend kínálta törvény előtti egyenlőségre) törekednek, hanem azok az esetek, amikor egy közösség tagjai különállásukat megőrizve a domináns csoporttal való valós egyenlőségre (a csoport sajátosságaiból fakadó „sajátos” jogok védelmére is) törekednek. Alapjában könnyen egyetérthetünk a tanulmány szerzőivel: a nemzeti kisebbségek védelmének igazi kérdése, hogy miként érzük el a többségtől eltérő kulturális igényekkel rendelkező etnokulturális csoportok tagjainak *valós egyenlőségét* a domináns csoport tagjaival szemben.

A mindenki számára elérhető jogok tárát a nemzeti kisebbségek vonatkozásában jellemzően az általános jogrendtől eltérő kiegyenlítő célzatú jogokkal egészítik ki. Tekintve, hogy az általános jogrend egyaránt elérhető a nemzeti kisebbségek számára, különbséget kell tegyünk a *nemzeti kisebbségek jogainak* halmaza és a *kisebbségi jogok* halmaza között. Ez a különbségtétel idegen a kisebbségvédelmi szakirodalomtól, mégis különösképpen alkalmas a jelen értekezés mondandójának szemléltetésére. Értekezésemben az előbbi a nemzeti kisebbségek számára elérhető jogok teljes halmazát jelenti, beleértve az emberi jogokat és a nemzeti szinten szavatolt állampolgári jogokat is, az utóbbi viszont csak az általános jogrenden kívül szabályozott jogok halmazát jelöli. Ez utóbbit nevezem *kisebbségi jogrendnek*. A kisebbségi jogrend létéből viszont többfajta gyakorlati probléma származik.

i) A kiegyenlítő jogok többletjogokként való megjelenésének problémája

Az egyik probléma, hogy a többségi társadalom ezeket a jogokat hajlamos többletjogokként felfogni, arra hivatkozva, hogy a nemzeti kisebbség tagjai az általános

jogrend által biztosított jogokhoz is hozzáférhetnek. Legyintheznék erre az érvelésre, hogy ez nem egy komolyan vehető kifogás, a probléma lekicsinylése viszont mit sem változtat azon a tényen, hogy Romániában, különböző politikai szituációkban mondhatni konstans módon visszatérő érv, hogy az erdélyi magyarok jogköveteléseinek többletjogokat eredményeznének, amely ekképpen diszkriminatív a többségi lakosságra nézve.⁵³⁶ Ez egyrészt azt eredményezi, hogy a jogkövetelések egy része elakad a többség politikai ellenállása okán. Másrészt a többségi lakosság a meglévő kisebbségi jogokkal szemben gyanakvó és elutasító marad, azok létét nem tekinti magától értetődőnek, így pedig mindig nyitott arra, hogy ezeket a látszat többletjogokat visszavonják, helyreállítva ezáltal az „egyenlőség” kívánatos rendjét.

A formális jogegyenlőségen túlmutató kiegyenlítő jogok terjedelme a nemzetközi egyezményekben előírt mérték fölött az államok döntési jogkörébe tartozik. Így, az általános jogrenden túlmutató – nem a nemzetközi jog által előírt – *kisebbségi jogok* létéről való döntés az állam exkluzív mérlegelési jogkörét képezi. Ekképpen a nemzeti kisebbségek és tagjaik – nemzetközi standardon túlmutató – jogbővítő követeléseivel bármikor szembeállítható az államok mérlegelési jogköre, illetve az állam magyarázat nélkül vonhatja vissza a nemzetközi egyezményekben foglalt vállalásokon túlmutató jogokat mindaddig, amíg ezzel nem szegi meg a diszkrimináció tilalmának szabályát.⁵³⁷

Ez utóbbi eset, amikor a valós egyenlőség jegyében biztosított jogok kerülnek visszavonásra, azt a sajátos logikai ellentmondást eredményezi, hogy a jogok

⁵³⁶ A Kiss Tamás, Toró Tibor és Jakab Zalán Tamás által végzett kutatás szerint 1995 és 2020 között „[a] kisebbségi jogok általános megítélése hasonló a többség–kisebbség viszony megítéléséhez. Nincs trendszerű változás, inkább egyfajta hullámzás jellemző, 19 és 33 százalék között mozog azok aránya, akik szerint a kisebbségek ‘túl sok joggal’ rendelkeznek.” Lásd: KISS–TORÓ–JAKAB op. cit. 44–45.

⁵³⁷ Ezen a ponton fontos visszautalnunk az első világháború után Balogh Arthur által, az Asbjørn Eide tanulmánya nyomán Kovács Péter által, illetve a Fábíán Gyula kolozsvári jogász által is hivatkozott szerzett jogok elvére vagy doktrínájára. Véleményem szerint a nemzeti kisebbségek közjogi vonatkozású jogai kapcsán a szerzett jogok doktrínája nem működik valós jogelvként, vagyis a konkrét esetekben következmények nélküli az arra való hivatkozás. Erre utal a Velencei Bizottság elemzése az ukrán nyelvtörvényről, amely korábban garantált kisebbségi anyanyelvhasználati jogok sorát vonta vissza. Lásd: CDL-AD(2019)032-e Ukraine – Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6–7 December 2019).

kiterjedése tekintetében az egymástól eltérő kezdeti és későbbi bánásmód egyaránt eleget tesz az egyenlő bánásmód elvét védő diszkrimináció tilalmának. Ha matematikailag fejeznék ki, akkor ennek alapján azt állítanánk, hogy az $[A=B]$ és az $[A=B-C]$ állítások egyidőben érvényesek – ahol az „A” a többség és „B” a kisebbség jogainak halmazát jelöli, a „C” pedig a kisebbségtől visszavont jogok halmazát jelenti. Ebből matematikailag csak egy dolog következhetne: $[C=\emptyset]$. Tehát akkor nem sérül a valós egyenlőség, ha nem vonunk vissza kiegyenlítő jogokat. Egy további elfogadható eset volna, ha a körülmények lényeges megváltozása tenné indokolttá a kisebbségek jogainak mérséklését. A határon túli magyar közösségeket érintő kisebbségvédelmi rendelkezések visszarendeződése alapján megállapítható, hogy indoklás nélkül is elfogadhat az állam jogvesztéshez vezető jogszabályokat.⁵³⁸

ii) A valós egyenlőtlenség legitimálásának problémája

A második fajsúlyos probléma, amely a kisebbségek jogainak kisebbségi jogrenden keresztül történő biztosításából származik az, hogy miközben a valós egyenlőtlenséget sokszor csak töredékesen csökkenti, ez mégsem ütközik a diszkrimináció tilalmába, és így jogorvoslati eszközökkel nem kommunikálható a társadalom irányába. Vegyük példaként az anyanyelven folyó oktatás esetét, amikor egy állam a kisebbség nyelvein mondjuk csak részlegesen teszi elérhetővé a közoktatást – ezzel is felülmúlva az emberi jogi minimumot –, miközben az állam hivatalos nyelvét képező többség anyanyelvén az oktatás teljes spektruma elérhető. Az a tény, hogy a *valós egyenlőtlenség*⁵³⁹ nem meríti ki a diszkrimináció tényállását, oda vezet, hogy az adott társadalomban az állam nem kell alátámassza, hogy miért szükségszerű a *valós egyenlőtlenség* fenntartása, és a kiegyenlítő jogokat követelő kisebbségi csoport kénytelen érvelni az egyenlőségért. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy miközben az emberi jogi logikában a diszkrimináció gyanúja fennállásakor a bizonyítás terhe a panaszosról a panaszlottra száll, a *valós egyenlőtlenség* szükségszerűségének bizonyítása nem terheli az államot. Ennek közvetlen következménye a többség és a kisebbség közötti *valós egyenlőtlenség* legitimálása.

⁵³⁸ Ilyen jogvesztésnek tekinthetjük a szlovák és ukrán nyelvtörvényeket, illetve a romániai közigazgatási törvény változásait is.

⁵³⁹ A *valós egyenlőséget* ellentételező általam használt megfogalmazás.

A *kisebbségi jogrend*, amint láthatjuk, jelentős akadályokat görgöt a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítése elé azáltal, hogy a *valós egyenlőtlenséget* kompenzáló jogokat többletjogokként szemlélteti, és a *valós egyenlőtlenséget* a diszkriminációtilalom tárgykörén kívül helyezi, egyúttal legitimálva azt. Továbbá, a *kisebbségi jogrend* a magától értetődően biztosított jogok halmazán kívül helyezi a kisebbségek jogait, melyek ekképpen kevésbé hozzák létre a kisebbség tagjait magától értetődő módon kezelő jog- és társadalmi rendet. Ennek hiányában a kisebbségek otthona is kevésbé tud *otthonossá* válni.

5.3. Következtetések

Értekezésem ezen fejezete túlmutat a jogszabályok, bírói joggyakorlat, adatok és információk módszeres feldolgozásán. Az első és második fejezetben beazonosított *otthonosság hiányának* érzelmi, pszichológiai élményéből levezetett objektív kategóriát próbáltam elhelyezni kisebbségi jogi ismereteim tudáshálójában. Legfőbb kihívásnak az bizonyult, hogy az *otthonosságot* ne egy minden kisebbségi probléma megoldására alkalmas naiv, jogi varázsszóként, új jogként helyezzem el az emberi és kisebbségi jogok rendszerében, hanem az egyenlő bánásmód jogelvének kiterjesztéseként, újabb dimenziójaként ragadjam azt meg. Az *otthonosság* kérdésének ekképpen való elhelyezése a kisebbségvédelemről való gondolkodás rendszereiben – véleményem szerint – kellőképpen organikus és az egyenlő bánásmód fejlődési ívébe illeszthető. Kutatásom második hipotézise – mely szerint az *otthonosság* jogi kategóriaként beilleszthető a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló hatályos nemzetközi jog paradigmájába – beigazolódott.

Az *otthonosságnak* – az egyenlő mértékű szabadsághoz hasonló – egyenlő bánásmód dimenziójaként való elgondolásának kisebbségvédelmi jótéteménye abban rejlik, hogy:

- a) a törvény által előírt, az általános és különös jogrendekben leszabályozott *valós egyenlőtlenséget* jelentő bánásmódokat a diszkrimináció tilalmának problémakörébe sorolja;
- b) a kisebbségek jogai csak a pozitív diszkrimináció vagy kultúraspecifikus jogok esetében jelennének meg többletjogokként a többségi társadalom tagjai szemében;

- c) a kisebbségek kiegyenlítő célzatú jogkövetelései során az egyenlő bánásmódnak és a diszkriminációttilalomnak – a többség szemében is – legitim diskurzusát tudnák segítségül hívni.

6. Összefoglaló következtetések

Doktori értekezésem kiindulópontját a kisebbségi lét közvetlen, személyes, életvitelszerű megtapasztalása képezte. A felismerés abban rejlett, hogy a romániai magyarok jelenleg hatályos kisebbségi jogainak maradéktalan biztosítása sem oldaná fel teljesen az identitásom terhes reflektáltságát otthonomban, Erdélyben. Az identitás túlzott reflektáltságának helyzetéből kivezető lehetséges stratégiák egyike a kivándorlás. A kivándorlásnak több esete is lehetséges. Egyrészt elhagyhatjuk szülőföldünket egy olyan társadalomért, ahol éppen a mi karakterisztikáink adják az általános jogrend által elismert magától értetődőség milyenségét és így *jelöletlenekké* válhatunk. Tekintve, hogy Erdélyben a területi autonómia *jelöletlenítő* eszköztára nem áll rendelkezésre, ez a Magyarországra való kivándorlás lehetőségét hordozza magában. Ez viszont a „honvág a hazában” egy másik esetéhez vezet, ahol a honvág ezúttal a szülőföld és nem a nemzeti magától értetődőség irányába mutat. A kivándorlás második esete egy személyesebb szinten végbemenő folyamat, amikor identitásunkat és identitásközösségünket hagyjuk hátra – és a többségi társadalomba olvadunk be. A kivándorlás mindkét stratégiája komoly – nem pusztán anyagi – költségekkel jár az egyén számára.

Az identitás túlzott reflektáltságából a másik kivezető utat az erdélyi politikai elit által választott párhuzamos társadalomépítés stratégiája jelentheti, amely a magyar intézmények hálózatát létrehozva teremti meg a *jelöletlenség* tereit. Tekintve, hogy ennek a valóságnak a tapasztalata vezetett el engem a reflektált identitás terhének problémájához, erről bizonyosan állíthatom, hogy nem elégséges számomra az *otthonosság* teljes komfortjának megéléséhez, ugyanis nap mint nap határátlépésre kényszerít a *magyar* és a *román világ* között a boltban, a hivatalban, az utcán, a lakóközösségi gyűléseken és még sorolhatnám. A határátlépés költségein pedig nem azonos mértékben osztozunk a többségi lakossággal. Ennek terheit gyakorlatilag csak a kisebbség viseli.

Felismerésemet, hogy az otthonos lét egyidőben reflektálatlan is, kezdetben az univerzálisan emberiről tett lényeglátó, újszerű felismerésnek véltem. A kisebbségi irodalom fokozatos megismerésével viszont örömmel láttam, hogy a hétköznapi erdélyi magyar lét otthonossághiányának élménye és problematizálása az erdélyi magyar értelmiség visszatérő vívódása, már-már eszmetörténeti hagyománya. Ez megerősített abban, hogy a kisebbségi léthelyzetnek van egy sajátos terhe, amelyen a kisebbségi

jogok ugyan segítenek, de távolról sem súlytalanítják megfelelő mértékben. A gyanú, hogy a problémának akár jogi metszete is lehet, elsősorban abból származott, hogy a többség vállalja az identitás reflektáltságának terhe nem nyomja, számukra az otthonuk valóban otthonos, és az interetnikus együttélés költségeit sem ők fizetik meg.

Tekintve, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének legfőbb emberi jogi eredője az identitás védelmében áll, egyenesen ellentmondásos törekvésnek tűnhet a kisebbségek védelme az identitásuk okozta reflektáltsággal szemben. Ahhoz, hogy megfelelően elhelyezhessem az otthonosság hiányának problémáját a kisebbségek jogvédelmének rendszereiben, szükségesnek találtam beazonosítani a globális és európai nemzetközi jogi rendszerek összefüggéseit. Kiemelt figyelemmel tanulmányoztam át, hogy a nemzetközi jog miként határozza meg a nemzeti kisebbségeket, és miként rendelkezik a nemzeti kisebbségekkel szembeni egyenlő bánásmódról. Vizsgálódásom fókusza így kevésbé irányult a kisebbségek kulturális jogaira, sokkal inkább az egyenlőség és a nemzeti kisebbségek mibenlétére. Sejtésem ugyanis az volt, hogy az *otthonosság* szempontrendszer nem *szükségszerűen* hiányzik a nemzeti kisebbségek védelmének nemzetközi rendszereiből. Vagyis a nemzeti kisebbségek védelme és az egyenlő bánásmód elve definíció szerint nem *szükségszerűen* zárja ki, hogy az államok gondoskodjanak a szülőföld *otthonosságának* biztosításáról – bár a lehetőségekhez mérten. A nemzetközi jogi tér feltárása során valóban nem arra a következtetésre jutottam, hogy az *otthonosság* szempontrendszer *szükségszerűen* hiányzik a kisebbségek védelmének rendszereiből. Ugyanakkor azt is be kellett látnom, hogy a nemzetközi jog teljesen nélkülözi az *otthonosság* szempontrendszerét követő jogvédelem kialakulásának ösztönzőit. Ekképpen a kutatás első hipotézise, mely szerint a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelme nélkülözi az otthonosság szempontrendszerét, beigazolódott.

Rendszertani szempontból jelentőségteljesnek találom, hogy az ENSZ jogalkotási folyamatai során a nemzeti kisebbségek kérdése, még ha nehezen is kapott egyezményi szintű figyelmet, búvópatakként – mondhatni – első perctől meghatározó volt. Ugyan nagy veszteségnek tekinthetjük, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában a nemzeti kisebbségek sajátosságát figyelembe vevő jogok nem kerültek becikkelyezésre, mégsem elhanyagolható, hogy a „*Fate of Minorities*” címmel elfogadott határozatban az ENSZ explicit módon felvállalta, hogy nem maradhat érdektelen a kisebbségek sorsával szemben. A Diszkrimináció Megelőzésével és

Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság munkássága kiemelt jelentőséggel bírt számomra a nemzeti kisebbségek védelme és meghatározása közötti összefüggések feltárásában. Jelentőségteljes összefüggésnek vélem, hogy a nemzeti kisebbségek védelme tekintetében az Albizottság szükségesnek találta a többségbe inkább egyénként beintegrálódni próbáló és a többségtől való különbözőséget inkább közösségként megőrizni szándékozó csoportok közötti különbségtételt. Továbbá fontos felismerésnek találok az időről időre a definíciós kísérletekben is megjelenő azon összefüggést, hogy a nemzeti kisebbségek fogalomalkotó jegye a nem domináns hatalmi pozíció az adott államban. Ennek legfőbb jelentősége abban rejlik, hogy a nemzeti kisebbségek *otthonosságának hiánya* nem véletlenül jön létre. Hiszen ennek eredője nem más, mint az általános jogrend, amely, mivel egyenlőtlenségekhez vezet, különleges jogrend elfogadását teszi szükségessé a valóban egyenlő bánásmód érdekében. Az általános jogrend létrehozatala fölötti kontrollt viszont a nemzeti kisebbség – definíció szerint – nem gyakorolhatja. Így könnyen magyarázatra lel, hogy a jogalkotási jogosítványokat biztosító területi autonómia miért lehet alkalmas arra, hogy egy adott kisebbség otthonosságérzete növekedjen a lakhelyén. Illetve arra is válasszal szolgál, hogy a közösségi vétójogokra épülő *konzociális rendszerekben*⁵⁴⁰ miért nem tekintenek magukra kisebbségként a törvényhozásban vétójoggal felvértezett számszerű kisebbségek tagjai. Ekképpen, hogyha a politikai dominancia hiányát a nemzeti kisebbségek fogalomalkotó elemének tekintjük, beláthatjuk, hogy az *otthon otthonosságának csorbulása* valóban a kisebbségi lét egy sajátos tapasztalata. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az, aki önmagára kisebbségiként tekint, nagy eséllyel fog szimpatizálni és magára lelteni az *otthonosság hiányának* problémafelvetésében.

Az európai kisebbségvédelmi rendszerek a politikai stabilitás, az európai kulturális diverzitás és a kisebbségi egyének méltóságának megőrzésére és védelmére

⁵⁴⁰ A konzociális demokrácia modellje a fragmentált vagy pilléresedett társadalmak elit csoportjainak együttműködésén alapuló demokrácia modell, amelyben a csoportokat vétójogok rendszerén keresztül védik meg attól, hogy egy másik csoport kisajátíthassa a többségi demokrácia eszközein keresztül az állam fölötti kontrollt, az állami szuverenitást. Bosznia-Hercegovina és Belgium nevezhető a modell legillusztrisabb európai példáinak. A fogalom elsősorban Arend Lijphart nevéhez fűződik. Lásd: Arend LIJPHART: *Democracy in Plural Societies*. New Haven–London, Yale University Press, 1977. A téma magyar nyelvű feldolgozását lásd: SALAT, Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapja*. Marosvásárhely, Mentor, 2001. 100–119.

hivatkoztak a kisebbségek jogvédelmének megalapozásához. A kisebbségvédelmi standardok kibővítése és nemzetközi terjesztése, a Nyelvi Kartát leszámítva, maradéktalanul a geopolitikai stabilitás biztosítása jegyében következett be a Szovjetunió bukása után. Ennek ellenére, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatán keresztül folyamatosnak mondható a nemzeti kisebbségek érdekében is igénybe vehető diszkrimináció tilalmának fejlődése. Továbbá, ugyancsak az Európa Tanács égisze alatt létrejött két kisebbségvédelmi egyezmény monitoring mechanizmusai jelentőségteljes diskurzusalakító és standardállító munkát végeznek az európai jogi térben, amely fokozatosan beemelésre kerül az EJEB joggyakorlatába is. A Velencei Bizottság pedig időről időre be is azonosítja azokat a kisebbségvédelmi standardokat, amelyek ebben az európai jogi térben mértékadónak tekinthetőek. A fentieket egybevetve a következő megállapításokat tettem az európai jogi térben fennálló kisebbségvédelemről:

- i. A kisebbségek léte ténykérdés és nem függ az állami elismeréstől.
- ii. A kisebbségi csoporttagság az egyén önazonosulásán alapul mindaddig, amíg a csoport azt nem kifogásolja. Az objektív affiliáció fennállása esetén a csoport egyoldalúan nem zárhatja ki soraiból a csoporthoz tartozni akaró egyént.
- iii. A nemzeti kisebbségek tagjaival szembeni diszkrimináció tilalma a törvény előtti formális egyenlőségen túl az effektív vagy valós egyenlőséget célzó kiegyenlítő rendelkezéseket is feltételez. A kiegyenlítő rendelkezések időszakosan *különleges rendelkezések* útján egyenlőtlenséghez is vezethetnek az egyének szintjén.
- iv. A kisebbségek tagjai számára kijelölt – az általános jogrendtől eltérő – kiegyenlítő jogok nem vezethetnek hátrányos megkülönböztetéshez.
- v. Senki sem korlátozható abban, hogy az általános jogrend által szavatolt jogokkal éljen.
- vi. A formális jogegyenlőségen túlmutató kiegyenlítő jogok terjedelme a nemzetközi egyezményekben előírt mérték fölött az államok döntési jogkörébe tartozik. Ennek értelmében az általános jogrenden túlmutató – nem a nemzetközi jog által előírt – *kisebbségi jogok* biztosításának kérdése és mikéntje az államok exkluzív mérlegelési jogkörén belüli kérdéskör.

Az európai jogi térben fennálló kisebbségvédelem összefüggéseinek beazonosítása után értekezésem ötödik fejezetében próbáltam elvégezni azt a kreatív szellemi feladatot, hogy a jogtudományban értelmezhető problémaként helyezzem el a korábbiakban beazonosításra került, társadalmi viszonyokat leíró *otthonosság* objektív kategóriáját. Az *otthonosság* objektív kategóriáját a nemzetközi jogról tett megállapításaim rendszerében próbáltam elhelyezni különböző stratégiák útján.

Kiindulásképpen az *otthonosságra* mint jogbölcséleti megfontolásokra lehetőséget adó koncepcióra tekintettem. Az *otthonosságra* való törekvést az ember nem maga által választott, sajátosan emberi indíttatásaként vizsgáltam, amely ekképpen a kisebbségek védelmének sajátos megalapozásaként léphet színre. Ugyancsak jogbölcséleti természetű összefüggésként az *otthonosságra* önértékként tekintettem, mely így az *otthonosságot* egy legitim törekvés tárgyaként tette további jogi megfontolások forrásává. A jogbölcséleti elgondolásokból a szabadság önértékén kívüli, az egyenlő bánásmód egy új dimenziójaként helyeztem el az *otthonosságot* és az arra való törekvést. Az *otthonosság* jogbölcséleti összefüggései a következő megállapításokhoz vezettek:

- i. az *otthonosság* a szabadsághoz és egyenlőséghez hasonló, viszont azoktól független önérték;
- ii. az *otthonosság* az egyenlő bánásmód egyik dimenziója;
- iii. az egyenlő mértékű szabadság nem szükségszerűen vezet el az egyenlő mértékű *otthonossághoz*;
- iv. az egyenlő mértékű *otthonosság* az egyenlő mértékű szabadság hiányában elérhetetlen.

A továbbiakban az *otthonosságot* az egyenlő bánásmód elvének kibővítéséből származó *egyenlő mértékű otthonosságot* érvényre juttató diszkriminációttilalom intézményének rendszerében helyeztem el. Itt a formális és valós egyenlőség védelmébe állítható közvetlen és közvetett diszkrimináció jogintézményeiből indultam ki, és elsősorban az általános jogrend és a kisebbségi jogrend közötti különbségtétel fontosságára mutattam rá. Következtetésem értelmében a diszkrimináció tilalma, ahhoz hogy szempontként tekinthessen az *egyenlő mértékű otthonosság* érvényre jutására, a következő elvárásoknak kellene hogy eleget tegyen:

- i. a nemzeti kisebbségekkel szembeni, a többséggel azonos vagy a többségtől megkülönböztetett bánásmód csak akkor megengedett, ha az nem csorbítja a jogszabályok – köztük az emberi jogi egyezmények – által elismert jogokhoz való hozzáférést;
- ii. az előbbi szabálytól csak legitim cél érdekében és a célhoz mérten arányos rendelkezés útján lehet eltérni;
- iii. senki sem korlátozható abban, hogy az általános jogrend által szavatolt jogokkal éljen;
- iv. *a megkülönböztetett csoportok azonos természetű igényeit egyaránt az általános jogrendben kell biztosítani.*

Harmadik stratégiaként az *otthonossághoz* való jog megalkotásának lehetőségét vetettem fel. Két megfontolásból találtam ezt kevésbé célszerű stratégiának: i) egyrészt, a nemzetközi kisebbségvédelem fejlődésének áttekintése arra engedett következtetni, hogy az államok kevésbé nyitottak arra, hogy teljesen új jogokat ismerjenek el; ii) másrészt az *otthonossághoz* való jog gyakorlatilag az *otthonosság* szempontrendszerét szem előtt tartó egyenlő bánásmódot és diszkriminációtilalmat feltételezne, amelyet a korábban tárgyaltak szerint talán könnyebb az egyenlő bánásmód és diszkriminációtilalom dinamikus fejlődő területébe bevezetni.

Ezen a ponton megállapíthatjuk, hogy a kutatás második hipotézise is beigazolódott: az otthonosság jogi kategóriaként beilleszthető a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló hatályos nemzetközi jog paradigmájába.

Végső következtetésként azt állítom, hogy ha az *otthonosság* problémájának jelentőségét elismerjük, akár azért, mert az *otthonosságra* való törekvést valóban univerzálisan emberinek tekintjük, akár azért, mert az *otthonosság* céljára tekintünk legitim célként, akkor fontos szempontrendszer és iránymutatást nyújthat doktori értekezésem, kiváltképpen azok számára, akik a nemzetközi vagy nemzeti jogalkotási folyamatokra ráhatással bírnak. A kisebbségi autonómiák létrehozói számára pedig könnyen kínálkozik a lehetőség, hogy az *otthonosság* szempontrendszere szerint hozzák létre közösségeik jogi tereit, anélkül hogy az egyik közösség *otthonossága* aránytalan és szükségtelen mértékben a másik közösség *otthonosságának* a kárára váljon. Ugyanakkor hangsúlyoznám, hogy értekezésem következtetése értelmében az

otthonosság szempontrendszer szerint elgondolt jogrendszer nem feltételezi az autonómia vagy konszociális demokrácia valamely megoldását, ugyanakkor ezeket nem is zárja ki.

Az *otthonossági* szempontrendszer elgondolásának jogelméleti és jogfejlesztő potenciálja leginkább abban rejlik, hogy miközben teljesen idegen a jelenlegi nemzetközi kisebbségvédelmi paradigma tartalmától, abból nem levezethető, azzal mégis könnyen összeegyeztethető és az egyenlő bánásmód elvébe organikusan beépíthető. Az *otthonosság* önértékéből levezetett *egyenlő mértékű otthonosság* elgondolása a diszkriminációtilalom organikus továbbgondolását teszi lehetővé. A diszkriminációtilalom így alkalmassá válhat az indokolatlan mértékben *jelölt* kisebbségek otthonosságérzetének növelésére, illetve ki tudná mozdítani a kisebbségek jogtörekvéseinek problémáját a különleges és többletjogok sokszor indokolatlan és hátráltató diskurzusából.

Kolozsvár, 2023. augusztus 25.

Felhasznált irodalom

I. Könyvek, könyvrészek, tanulmányok

BILGIN, A. Asli: Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 26., no. 1. (2019), 92–115.

ALFREDSSON, Gudmundur – FERRER, Erika: Kisebbségi jogi kalauz: eljárások és intézmények az ENSZ-ben. In: BÁRDI, Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 75–129.

ANDRÁSSY, György: Nyelvszabadság. Egy elismerésre váró emberi jog? In: ANDRÁSSY, György – VOGL, Márk: *Az emberi jogok és a nyelvek*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 101–125.

ANDRÁSSY, György: *Nyelvszabadság – Egy egyetememes elismerésre váró egyetememes emberi jog*. Budapest–Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2013.

ANDRÁSSY, György: A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke. In: CSAPÓ, Zsuzsanna (szerk.): *Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára*. Budapest, Dialóg Campus – Wolters Kluwer, 2019. 17–32.

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka: The margin of appreciation doctrine: a theoretical analysis of Strasbourg's variable geometry. In: FØLLESDAL, ANDREAS – PETERS Birgit – ULFSTEIN, Geir (Eds.): *The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 62–105.

ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakoszi etika*. Budapest, Európa kiadó, 1997.

ARZOZ, Xabier: The Nature of Language Rights. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 6, no. 2. (2007), 1–35.

ARZOZ, Xabier: The protection of linguistic diversity through Article 22 of the Charter of fundamental rights, In: ARZOZ, Xabier: (Ed.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*. Amsterdam–Philadelphia, John Benjamins Publishing Company, 2008, 145–174.

BALOGH, Artur: *A kisebbségek nemzetközi védelme*. Berlin, Ludwig Voggenreiter Verlag, 1928.

BARTEN, Ulrike: The EU’s Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 15., no. 2.(2016), 104–123.

BELAVUSAU, Uladzislau – HENRARD, Kristin: The Impact of the 2000 Equality Directives on EU Anti-Discrimination Law Achievements and Pitfalls. In: BELAVUSAU, Uladzislau, ULADZISLAU – HENRARD, Kristin (Eds.): *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*. H. n., Hart Publishing, 2019. 1–40.

BELL, Mark: The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening. In CRAIG, P. – BÚRCA, G. de (Eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2011., 2nd edition. 611–639.

BETHLENDI, András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája (I.). *Magyar Kisebbség*, 2012/1–2. 222–233.

BETHLENDI, András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája (II.). *Magyar Kisebbség*, 2012/3–4. 205–229.

BETHLENDI, András – TORÓ, Tibor: A Peculiar Case of Monitoring. Minority Rights in Romania as Seen Through the Lens of the ACFC and the COMEX. *Hungarian Journal of Minority Studies*, vol. 2. (2018), 23–61.

BETHLENDI, András: *Vitairat egy kolozsvári magyar anyanyelvhasználati stratégia szükségességéről*. Kolozsvár, YZ Intézet, 2019.

BETHLENDI, András: Az „otthonossághoz való jog”, mint a kisebbségi létparadoxon jogi feloldása. *Erdélyi Jogélet*, 2020/3. 13–30.

BIBÓ, István: Az európai egyensúlyról és békéről. In: BIBÓ, István: *Válogatott tanulmányok*. Első kötet, 1935–1944. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986.

BLOED, Ariel: Institutional Aspects of the Helsinki Process After the Follow-up Meeting of Vienna. *Netherlands International Law Review*, vol. 36., no. 3. (1989), 342–363.

BLOED, Ariel: Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek. In: BÁRDI, Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 130–139.

BLOED, Ariel – LETSCHERT, Rianne: The OSCE High Commissioner on National Minorities. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert: *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 88–118.

BOWRING, Bill: European Minority Protection: The Past and Future of a “Major Historical Achievement”. *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15., no. 2–3. (2008), 413–425.

BOWRING, Bill: Protecting Minority Rights through an Individual Rights Mechanism: The Strassbourg Court and some Significant Developements to June 2012. In: *European Yearbook of Minority Issues*. vol. 10. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2013. 437–460.

BRETT, Rachel: Human Rights and the OSCE. *Human Rights Quarterly*, vol. 18., no. 3. (1996), 668–693.

BRINCAT, Joseph: *Report on the rights of minorities*, 1990, CoE. Doc. 6294.

BRINCAT, Joseph – WORMS, Jean-Pierre: *Report on the rights of minorities*. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 1991 – 43rd Session – Third part, Doc. 6556.

BROWNLIE, Ian – GOODWIN-GILL, Guy: *Basic Documents on Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2006, 5th edition.

BRUBAKER, Rogers – FEISCHMIDT, Margit – FOX, Jon – GRANCEA Liana: *Nacionalista politika és hétköznapi etnicitás egy erdélyi városban*. Budapest, L' Harmattan, 2011.

COLLINS, Hugh: Justice for Foxes: Fundamental Rights and Justification of Indirect Discrimination. In: COLLINS, Hugh – KHAITAN, Tarunabh (Eds.): *Foundations of Indirect Discrimination Law*. Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing, 2018. 249–278.

CRAIG, Elizabeth: Who Are The Minorities? The Role of the Right to Self-Identify within the European Minority Rights Framework. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 15., no. 2. (2016), 6–30.

CRNIĆ-GROTIĆ, Vesna – OSZMIAŃSKA-PAGETT, Aleksandra: The European Charter for Regional or Minority Languages: its origins, structure, and process. In: GRENOBLE, Lenore – LANE, Pia – RØYNELAND, UNN (Eds.): *Linguistic Minorities in Europe Online*. Berlin–Boston, De Gruyter Mouton, 2022.

CS. GYIMESI, Éva: *Honvágy a hazában. Esszék, interjúk, publicisztikai írások*. Budapest, Pesti Szalon, 1993.

CSEKE, Péter: *Lehet – nem lehet. Kisebbségi létértelmezések (1937–1987)*. Marosvásárhely, Mentor, 1995.

CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989.

DAES, Erika-Irene – EIDE, Asbjørn: *Working paper on the relationship and distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples*. Geneva, 19 July 2000. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/2000/10.

DAUDET, Pierre – EISEMANN, Michel: *Commentary on The Convention Against Discrimination in Education*. UNESCO, Paris, 2005.

DE VARRENES, Fernand: Study on the concept of a minority in the United Nations. In: *Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. 15 July 2019. UN Doc., A/74/160.

DE VARRENES, Fernand: Linguistic Human Rights Challenges in the Work of the UN Special Rapporteur on Minority Issues. In: SKUTNABB-KANGAS, Tove – PHILLIPSON, Robert (Eds.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. H. n., Wiley Blackwell, 2022. 183–194.

DEMETER, M. Attila: *Szabadság, egyenlőség, nemzetiség. A nemzeti kisebbségek problémája az angolszász politikai filozófiában*. Kolozsvár, Pro Philosophia, 2009.

DEMETER, M. Attila: *Korunk politikai filozófiája*. Kolozsvár, Pro Philosophia Kiadó – Egyetemi Műhely Kiadó, 2018.

DESCHÊNES, Jules: *Proposal concerning a definition of the term “minority”*. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1985/31.

DUDÁS, Dóra Virág: Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a hazai közigazgatási bíróságok közötti kölcsönhatás. *Fundamentum*, 2014/1–2. 103–114.

DUDÁS, Dóra Virág: *A mérlegelési mozgástér doktrína természete a strasbourgi bíróság gyakorlatában, különös tekintettel a magyar vonatkozású ügyek tapasztalataira*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

DUNBAR, Robert: The Council of Europe's European Charter for Regional or Minority Languages. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert (Eds.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 155–186.

EIDE, Asbjørn: *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities: 2nd progress report*. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1992/37.

EIDE, Asbjørn: *Protection of Minorities. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*. 10 August 1993. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1993/34.

EIDE, Asbjørn: The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert (Eds.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 119–154.

FAZAKAS, Zoltán József: *Nemzet, nemzetiség, kisebbség. A magyar és román nacionalizmus asszimetriái 1784–1940 között*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

FÁBIÁN, Gyula: A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918–2018, avagy „A gyulafehérvári ígéret megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet”. *Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies*, vol. 7., no. 2. (2018), 165–261.

FIALA-BUTORA, János: Az európai kisebbségvédelmi rendszer: rendszerszintű problémák és be nem váltott remények. *Fundamentum*, 2019/1–2. 14–23.

GARVALOV, Ivan: The United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert (Eds.):

Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 249–277.

GERARDS, Janneke: Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, vol. 18., no. 3. (2018), 495–515.

GREER, Steven: *The Margin of Appreciation Interpretation and Discretion Under The European Convention on Human Rights.* H. n., Council of Europe, 2000.

HAVELKOVÁ, Barbara: Judicial Scepticism of Discrimination at the ECtHR. In: COLLINS, Hugh – KHAITAN, Tarunabh (Eds.): *Foundations of Indirect Discrimination Law.* Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing, 2018. 83–121.

HELGESEN, E. Jan: Protecting minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process. *International Journal on Group Rights*, vol. 2., no. 1. (1994), 7–34.

HENRARD, Kristin: The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds? *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 34., no. 3. (2016), 157–177.

HUMPHREY, John P.: The United Nations Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities. *The American Journal of International Law*, vol. 62., no. 4. (1968), 869–888.

ILYÉS, Szilárd: Nyomott élet. Bibó István a kisebbségi létről. *Kellék*, 2005/26. 103–108.

JACKSON, Miles: The Definition of Apartheid in Customary International Law and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 71., no. 4. (2022), 831–855.

K. LENGYEL, Zsolt: *Haza és szülőföld. Tanulmányok a transzilvanizmus történetéhez (1867–1945)*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület – Kriterion Könyvkiadó, 2023.

KARDOS, Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa. In: EPLÉNYI, Kata – KÁNTOR, Zoltán (szerk.): *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – Lucidus Kiadó, 2012. 66–79.

KARDOS, Gábor: Az ENSZ kisebbségvédelmi normái. In: GÖMBÖS, Ervin (szerk.): *Kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. H. n., Magyar ENSZ Társaság, 2016. 35–50.

KERN, Joshua – HERZBERG, Anne: *False Knowledge as Power: Deconstructing Definitions of Apartheid that Delegitimise the Jewish State*. NGO Monitor, 2021.

KISS, Tamás – SZÉKELY, István Gergő – TORÓ, Tibor – BÁRDI, Nándor – HORVÁTH, István (Eds.): *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. H. n., Palgrave Macmillan. 2018.

KISS, Tamás – TORÓ, Tibor – JAKAB, Zalán Tamás: *Magyarellenesség Romániában*. Kolozsvár, Székelyföldi Közpolitikai Intézet – Bálványos Intézet, 2021.

KOCHENOV, Dimitry: A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection. *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 31, no. 1. (2008), 1–51.

KONTRA, Miklós: Nyelv, oktatás, emberi jogok. In: SÁNDOR, Klára (szerk.): *Nyelv és hatalom, nyelvi jogok és oktatás: tanulmányok a Bolyai Nyári Akadémia előadásából*. Csíkszereda, „Apáczai Csere János” Pedagógusok Háza Kiadója, 2000. 128–138.

KONTRA, Miklós: Nyelvi emberi jogi polémiák. In: BENŐ, Attila – SZILÁGYI, N. Sándor (szerk.): *Nyelvi közösségek – nyelvi jogok*. Kolozsvár, Anyanyelvápolók Erdélyi Szövetsége, 2006. 9–29.

KONTRA, Miklós (szerk.): „*Tudjuk a nyelvtant, mégsem tudunk semmit*”. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan Kiadó, 2018.

KOVÁCS, Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996.

KOVÁCS, Péter: Bilateralism and regionalism in the protection of minorities with special regard to the hungarian-rumanian treaty on co-operation and minority protection. *Belarusian Journal of International Law and International Relations*, no. 2. (1998), 21–26.

KOVÁCS, Péter: A rodopi mufti esete a nemzetközi joggal: Kisebbségi autonómiabarát ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságán: magányos fecske vagy új tendencia? – Széljegyzet a Szerif c. Görögország ítélet margójára. *Magyar Kisebbség*, 2000/1. 213–225.

KOVÁCS, Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségről. *Állam- és jogtudomány*, LX. évf., 2019/1. 69–90.

KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

LANSTYÁK, István: A nyelvi ideológiák néhány általános kérdéséről. In: MISAD, Katalin–CSEHY Zoltán (szerk.): *Nova Posoniensia*. Pozsony, Szenczi Molnár Albert Egyesület – Kalligram Kiadó, 2011. 13–57.

LÁSZLÓ, Dezső: Hogyan látják az elmúlt esztendő magyar politikáját, kultúráját és az ifjúság útját az erdélyi magyar fiatal szellemiség kiválóságai? *Ellenzék*, LXI. évf., 1938. január 4. 2. Újrakiadva: In: CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989. 126–128.

LIJPHART, Arend: *Democracy in Plural Societies*. New Haven–London, Yale University Press, 1977.

MAKKAI, Sándor: Nem lehet. In: CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989. 106–111.

MAKKAI, Sándor: Nemzet és kisebbség. In: CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989. 230–237.

O’LEARY, Brendan – MCGARRY, John: The politics of Accomodation and Integration in Democratic States. In: GUELKE, Adrian – TOURNON, Jean (Eds.): *The study of ethnicity and politics; recent analytical developments*. Opladen – Berlin – Farmington Hills, Verlag Barbara Budrich, 2012. 89–116.

PALERMO, Francesco: The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC law and Judgments of the ECJ. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8., no. 3. (2001), 299–318.

PALERMO, Francesco: Language Rights as a Litmus Test for the Future of Minority Protection. In: Elżbieta KUZBORSKA (Ed.): *Integration and exclusion. Linguistic rights of national minorities in Europe*. Conference book. Vilnius, Artprint, 2015. 21–38.

PATTEN, Alan: *Equal Recognition. The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton–Oxford, Princeton University Press, 2014.

REIMER, Franz: Law as Culture? Culturalist Perspectives in Legal Theory and Theory of Methods. *German Law Journal*, vol. 18., no. 2. (2017), 255–270.

REMÉNYIK, Sándor: *Ahogyan lehet*. 1935. április 11. Forrás: <https://tinyurl.com/zhs6cb4d>

REMÉNYIK, Sándor: Lehet, mert kell. *Ellenzék*, LXI. évf., 1937. február 17. 1. Újrakiadva: In: CSEKE, Péter – MOLNÁR, Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989. 126–128.

SALAT, Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapja*. Mentor, Marosvásárhely, 2001.

SCHEININ, Martin: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Article 27 and other provisions. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert (Eds.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 24–45.

SCHNUTZ DÜRR, Rudolf: The Venice Commission. In: WOUTERS, Jan (Ed.): *International Encyclopaedia of International Laws: Intergovernmental Organizations*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2010. 151–163.

SHAKIR, Omar: *A Threshold Crossed. Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*. Human Rights Watch, 2021.

SIMMONS, Beth A.: *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

SIMONET, Loïc – LÜBER, Hans Georg: The OSCE and Its Legal Status: Revisiting the Myth of Sisyphus. IFSH (Ed.): *OSCE Yearbook 2016*, Baden-Baden, 2017. 277–314.

SKUTNABB-KANGAS, Tove – PHILLIPSON, Robert: Introduction: Establishing Linguistic Human Rights. In: SKUTNABB-KANGAS, Tove – PHILLIPSON, Robert (Eds.): *The Handbook of Linguistic Human Rights*. H. n., Wiley Blackwell, 2023. 1–22.

SOMLÓ, Bódog: *Jogbölcseleti előadásai*. Első füzet. Kolozsvár, 1906.

SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia: *Justification of Minority Protection in International Law*. London – The Hague – Boston, Kluwer Law International, 1997.

SUK, Julie C.: Anti-discrimination Law and the Duty to Integrate. In: Hugh COLLINS – Tarunabh KHAITAN (Eds.): *Foundations of Indirect Discrimination Law*. Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing, 2018. 223–248.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény húsz év után – Tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén. *Kisebbségi szemle*, 2017/3. 43–56.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: Megkülönböztetés tilalma, In: SONNEVEND, Pál – BODNÁR, Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 336–364.

SZALAYNÉ SÁNDOR, Erzsébet: A megkülönböztetés általános tilalma, In: SONNEVEND, Pál – BODNÁR, Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 698–704.

SZEMESI, Sándor: *A diszkrimináció tilalma az emberi jogok európai bírósága gyakorlatában*. Doktori értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2008.

SZILÁGYI, N. Sándor: Törvény az etnikai és nyelvi identitással kapcsolatos jogokról, valamint az etnikai és nyelvi közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről. In: SZILÁGYI, N. Sándor: *Mi-egy-más*. Kolozsvár, Kalota Könyvkiadó, 2003. 576–648.

SZILÁGYI N., Sándor: Bukaresti mozaikkockák. In: KONTRA, Miklós (szerk.): *„Tudjuk a nyelvtant, mégsem tudunk semmit”*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan Kiadó, 2018. 222–237.

TÁRNOK, Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére*. Doktori értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2020.

TAYLOR, Charles: The Politics of Recognition. In: GUTMANN, Amy (Ed.): *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, Princeton University Press, 1994. 25–73.

THIO, Li-Ann: The United Nations Working Group on Minorities. In: HENRARD, Kristin – DUNBAR, Robert (Eds.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 46–87.

THORNBERRY, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 2001 (1991).

THORNBERRY, Patrick: Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata: háttér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények. In: BÁRDI, Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 9–74.

THORNBERRY, Patrick – ESTÉBANEZ, María Amor Martín: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004.

TOBLER, Christa: *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*. Luxembourg, European Commission, 2008.

TOGGENBURG, Gabriel N.: A Remaining Share or a New Part? The EU's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade. In: WELLER, Marc – BLACKLOCK, Denika – NOBBS, Katherine (Eds.): *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. London, Palgrave Macmillan, 2008. 95–127.

TOGGENBURG, Gabriel N.: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 11., no. 3–4. (2018). 362–391.

TÓTH, Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény tanácsadó bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 71–88.

VAN PARIJS, Philippe: *Linguistic Justice for Europe and the World*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

VARGA, Péter: Az Emberi jogok Európai Bíróságának ítélete a nemzeti kisebbségi iskolák diákjai érettségi többletterhének ügyében. *Kisebbségi Szemle*, 2020/3. 59–70.

VERESS, Károly: *Egy létparadoxon színe és visszája. Hermeneutikai kísérlet a nem lehet-probléma megnyitására*. Kolozsvár, Pro Philosophia, 2003.

VERSTEGH, Lia: Minority Protection in the European Union: From Economic Rights to the Protection of European Human Values. *Erdélyi Társadalom*, 2015/3. 85–106.

VIZI, Balázs: Konfliktuskezelés és kisebbségvédelem: az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa és legfrissebb ajánlásai. In: FEDINEC, Csilla – ILYÉS, Zoltán – SIMON, Attila – VIZI, Balázs (szerk.): *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*. Pozsony, Kalligram, 2013. 75–96.

VIZI, Balázs: A kisebbségek fogalma a nemzetközi jogban. GÖMBÖS, Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. H. n., Magyar ENSZ Társaság, 2016. 9–20.

VIZI, Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsím és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, 2018/2. 3–14.

VIZI, Balázs: Területi elv és a kisebbségi nyelvi jogokra vonatkozó nemzetközi normák. *Acta Humana*, 2022/1. 39–63.

WILLIAMS, Katherine – RAINEY, Bernadette: Language, education and the European Convention on Human Rights in the twenty-first century. *Legal Studies*, vol. 22., no. 4. (2002), 625–650.

II. Jogi dokumentumok (egyezmények, tanulmányok, kommentárok)

- Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (franciául: Déclaration des droits de l’homme et du citoyen), 1789.
- A Bill of Rights 1791. december 15-én lépett hatályba, és az amerikai alkotmány első tíz módosítását foglalta magában.
- A Lengyelországgal Versailles-ban 1919. június 28-án megkötött szerződés.
- Az Ausztriával Saint-Germain Laye-ban 1919. szeptember 10-én aláírt békeszerződés.
- A Bulgáriával Neuilly-ben 1919. november 27-én aláírt békeszerződés.
- A Magyarországgal Trianonban 1920. június 4-én aláírt békeszerződés.
- A Törökországgal Lausanne-ban 1923. július 24-én aláírt békeszerződés.
- PCIJ: Advisory opinion Ser. B. – No. 17 on the Greco-Bulgarian Community, 31 July 1930.
- A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés.
- Tratat din 2 februarie 1997 cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina.

❖ *Egyesült Nemzetek Szövetsége*

- Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, San Francisco, 1945. június 26.
- A népiirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény.
- Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
- Part C of General Assembly resolution 217 (III). International Bill of Human Rights: 217 C (III) Fate of Minorities. UN Doc., A/Res/3/217C.
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, A/RES/1514(XV).
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Nemzetközi egyezmény az apartheid bűncselekmények leküzdésére és megbüntetésére 3068. (XXVIII) számú közgyűlési határozat, 1973. november 30.

- Egyezmény a gyermek jogairól – az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án fogadta el New York-ban a gyermek jogairól szóló egyezményt.
- A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló, 1992. december 18-i -nyilatkozat – az ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. határozata 1992. december 18-án.
- Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához. UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2.
- 169. sz. Egyezmény a bennszülött és törzsi népekről a független országokban
- Resolution adopted by ECOSOC on the establishment of a Commission on Human Rights with a Sub-Commission on the Status of Women: E/RES/5(I), 16 February 1946.
- Commission on Human Rights. Drafting Committee: *International Bill of Rights*. 11 June 1947. UN Doc., E/CN.4/AC.1/3/Add.1.
- Commission on Human Rights. Drafting Committee on an International Bill of Human Rights: Report of The Drafting Committee to The Commission on Human Rights. 1 July 1947. UN Doc., E/CN.4/21.
- *Yearbook on Human Rights for 1947*. Lake Success, New York, United Nations, 1949.
- *Yearbook of the United Nations 1948-49*. Lake Success, New York, United Nations, 1949.
- Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800). 27 November 1948. UN Doc., A/C.3/307/Rev.2/Corr.2.
- Additional articles proposed for the draft Declaration (E/800). 6 November 1948. UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.1.
- Draft International Declaration of Human Rights. 19 November 1948. UN Doc., A/C.3/307/Rev.1 Add.2, A/C.3/307/Rev.1 Add.2.
- Decision of the Sub-Commission: Scope of the Terminology regarding Prevention of Discrimination and protection of minorities. In: Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities, First Session (24 November – 6 December 1947), 6 December 1947. UN Doc., E/CN.4/52.

- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Definition and Classification of Minorities. 27 December 1949. UN Doc., E/CN.4/Sub. 2/85.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: *The Main Types and Causes of Discrimination*. Lake Success, New York, 7 June 1949. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: *Report of the 3rd session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights*. Lake Success, New York, 9 to 27 January 1950. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/119.
- Resolution on definition of minorities for purposes of protection by the United Nations. In: UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: *Report of the 3rd session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, Lake Success, New York, 9 to 27 January 1950*. UN Doc., E/CN.4/358 E/CN.4/Sub.2/119.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 4th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights. New York, 1 to 16 October 1951. Annex I, draft resolution II. Definition of minorities for the purpose of protection by the United Nations. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/140.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 5th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights. New York, 22 September to 10 October 1952. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/149.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 6th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on

- Human Rights. New York, 4 to 29 January 1954, Resolution F. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/157.
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: Report of the 7th session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights. New York, 4 to 28 January 1955. Resolution F.. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/170.
 - UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Commentary Of The Working Group On Minorities To The United Nations Declaration On The Rights Of Persons Belonging To National Or Ethnic, Religious And Linguistic Minorities, 4 April 2005, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.
 - Study on the Legal Validity of the Undertakings Concerning Minorities, UN Doc., E/CN.4/367.
 - Francesco CAPOTORTI: *Study on The Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979. UN Doc., E/CN4/Sub.2/384/Rev.1.
 - Jules DESCHÊNES: *Proposal concerning a definition of the term "minority"*. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/1985/31.
 - Progress report submitted by the Special Rapporteur Mr. Asbjorn Eide, on possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. E/CN.4/Sub.2/1991/43.
 - Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. 2nd progress report: prepared by Mr. Asbjorn Eide. E/CN.4/Sub.2/1992/37 (1 July 1992).
 - Stanislav CHERNICHENKO: *Definition of Minorities*. Second working paper, 2 April 1997. UN Doc., E/CN.4/Sub.2/AC5/1997/WP.1.
 - Fernand DE VARRENES: Study on the concept of a minority in the United Nations. In: *Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. 15 July 2019. UN Doc., A/74/160.
 - ENSZ Közgyűlés, 74. ülészak, 29. találkozó jegyzőkönyve, 2019. október 22. UN Doc., A/C.3/74/SR.29.

- Human Rights Committee: *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada*, UN Doc. CCCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993).
- Human Rights Committee: *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication no. 547/1993. UN Doc., CCPR/C/70/D/547/1993.
- Human Rights Committee: *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990), U.N. Doc., Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990).
- Human Rights Committee: Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant. Concluding observations of the Human Rights Committee, UN Doc., CCPR/C/79/Add.105. 7 April 1999.

- UN Commission on Human Rights: report of the 34th session, 6 February – 10 March 1978. UN Doc., E/1978/34.
- UN Commission on Human Rights: Rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities., 13 March 1986. UN Doc., E/CN.4/1986/43.
- UN General Assembly: Vienna Declaration and Programme of Action. U.N. Doc. A/CONF.157/23.

- CERD General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group. 22 August 1990 (Contained in Document A/45/18).
- CERD General Recommendation No. 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination. 24 September 2009. UN Doc., CERD/C/GC/32.
- CERD annual report 2009, A/64/18.
- *L. R. et al. v. Slovakia*, Communication No. 31/2003. U.N. Doc. CERD/C/66/D/31/2003 (2005).

- ❖ ***Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet***
 - Final act of the 1st CSCE Summit of Heads of State or Government. 1 August 1975.

- Concluding document of the Meeting the CSCE, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the conference. 1983.
- Charter of Paris for a New Europe. 21 November 1990.
- Document of The Moscow Meeting of the Conference on The Human Dimension of the CSCE 10 September – 4 October 1991.
- Hágai ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól (1996).
- Oslói ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól (1998).
- Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről (1999).
- Útmutató a kisebbségi nyelvek használatához az elektronikus médiában (2003).
- Ajánlás a rendőrség szerepéről multietnikus társadalmakban (2006).
- Bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségek szerepéről az államközi kapcsolatokban (2008).
- Ljubljani útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához (2012).
- Grazi ajánlások a nemzeti kisebbségek igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről (2017).
- Tallinni útmutató a nemzeti kisebbségekről a digitális média korában.
- United Nations Guide for Minorities, Pamphlet No. 9: The High Commissioner on National Minorities of the Organization for Security and Cooperation in Europe.

❖ *Európa Tanács*

- Az Európa Tanács Alapszabálya
- Emberi Jogok Európai Egyezménye
- Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.2000. ETS. No. 117.
- Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination). Council of Europe, 2022.
- Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.2000. ETS. No. 117.
- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

- Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasbourg, 5.XI.1992, ETS. No. 148.
- Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről
- Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1.II.1995, ETS. No. 157.
- 538th Meeting of the Minister's Deputies, held in Strasbourg from 22 to 24 May 1995. CoE Doc. CM/De1/Dec(95)538.
- Council of Europe, Agreement Between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on Technical Arrangements Related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 30 June 2004.
- Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe.
- Council of Europe/European Court of Human Rights: Practical Guide on Admissibility Criteria.

- *Molla Sali v. Greece*, no. 20452/14, 2018. december 19-i ítélet.
- *Ciobotaru v Moldova*, no. 27138/04, 2010. április 27-i ítélet.
- “*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*” v. *Belgium*, no 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 ügyek, 1968. július 23-i ítélet.
- *Rasmussen v. Denmark*, no. 8777/79, 1984. november 28-i ítélet.
- *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, no. 9214/80, 1985. május 28-i ítélet.
- *Inze v. Austria*, no. 8695/79, 1987. október 28-i ítélet.
- *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 1998. július 10-i ítélet.
- *Larkos v. Ciprus*, no. 29515/95, 1999. február 18-i ítélet.
- *Thlimmenos v. Greece* (Nagykamara), no. 34369/97, 2000. április 6-i ítélet.
- *Hoogendijk v. The Netherlands*, no. 58641/00, 2005. január 6-i ítélet.
- *Timshev v. Russia*, no. 55762/00, 55974/00, 2005. december 13-i ítélet.
- *D.H. and Others v. the Czech Republic*, no. 57325/00 (Nagykamara), 2007. november 13-i ítélet.

- *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, no. 27996/06, 34836/06 (Nagykamara), 2009. december 22-i ítélet.
- *Schalk and Kopf v. Austria*, no. 30141/04, 2010. november 22-i ítélet.
- *Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia*, no. 7798/08, 2010. december 9-i ítélet.
- *E. B. and Others v. Austria*, no. 31913/07, 38357/07, 48098/07, 48777/07, 48779/07, 2013. november 7-i ítélet.
- *Oliari and Others v. Italy*, no. 18766/11, 36030/11, 2015. július 21-i döntés.
- *Tasev v. North Macedonia*, no. 9825/13, 2019. május 15-i ítélet.
- *Ádám and Others v. Romania*, no. 81114/17, 2021. március 8-i ítélet.

- CoE Resolution 136 (1957)
- CoE Recommendation 213 (1959)
- CoE Recommendation 285 (1961)
- CoE Resolution 412 (1969)
- CoE Recommendation 632 (1971)
- CoE Recommendation 722 (1974)
- CoE Recommendation 778 (1976)
- CoE Resolution 679 (1978)
- CoE Resolution 740 (1980)
- CoE Resolution 795 (1983)
- CoE Resolution 845 (1985)
- CoE Resolution 846 (1985)
- CoE Doc. 5225: Motion for a resolution tabled on 10 May 1984 by Mr Spies von Büllesheim and others.
- CoE Doc. 5252: Motion for a resolution tabled on 27 June 1984 by Mr Freeson and others.

- Parliamentary Assembly: Recommendation 563 (1969) on the situation of Gypsies and other travellers in Europe.
- Parliamentary Assembly: Recommendation 928 (1981): Educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe.

- Parliamentary Assembly, Recommendation 1106 (1989). Reception and settlement in the Federal Republic of Germany of refugees and resettlers of German origin coming from countries in Central and Eastern Europe.
- Parliamentary Assembly: Recommendation 1134 (1990) – Rights of minorities.
- Joseph BRINCAT: *Report on the rights of minorities*, 1990, Doc. 6294.
- Joseph BRINCAT – Jean-Pierre WORMS: Report on the rights of minorities. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 1991 – 43rd Session – Third part, Doc. 6556.
- Jean-Pierre WORMS: Report on an additional protocol to the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Doc. 6742.
- Opinion on the rights of minorities, Doc. 6562, 3 February 1992, Parliamentary Assembly Session, 1991 – 43rd Session.
- Parliamentary Assembly: Recommendation 1177 (1992) – Rights of minorities, 1991 – 43rd Session.
- Parliamentary Assembly: Recommendation 1201 (1993) – Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights.
- Committee of Ministers Resolution (75) 13 on the social situation of nomads in Europe: Recommendation No. R (83) 1 on stateless nomads and nomads of undetermined nationality.
- Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe: Resolution 125 (1981) on the role and responsibility of local and regional authorities in regard to the cultural and social problems of populations of nomadic origin.
- Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe: Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe.
- Document CM(89)82, Strasbourg, 10 April 1989: Final Declaration on the Conference “Democracy Through Law”.
- Resolution (90)6 On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session.

- Resolution (2002)3 – Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers’ Deputies.
- Document CDL-PI(2022)049: Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on the Protection of National Minorities, by the European Commission for Democracy Through Law, Strasbourg, 7 December 2022.
- Report on the replies to the questionnaire on the rights of minorities. In: European Commission for Democracy Through Law: *The protection of minorities*. Collection: Science and Technique of Democracy, no. 9, 1994.
- CDL(1991)008, Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities.
- CDL-AD(2007)001, Report on non-citizen and minority rights.
- CDL-INF(2001)12, Opinion on the draft Law on rights of national minorities of Bosnia and Herzegovina.
- CDL-INF(2001)14, Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia.
- CDL-INF(2001)19, Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-State.
- CDL-AD(2002)001, Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium.
- CDL-AD(2003)013, Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania.
- CDL-AD(2005)026, Opinion on the Draft Law on the Statute of National Minorities living in Romania.
- CDL-AD(2007)001, Report on non-citizens and minority rights.
- CDL-AD(2009)032, Joint opinion on the Electoral Code of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”.
- CDL-AD(2012)011, Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary.
- CDL-AD(2019)032-e Ukraine – Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language.

❖ **Európai Unió**

- *Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról.* 2018. évi kiadás. Luxemburg, Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács, 2020.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007/C 303/02)
- Lisszaboni Szerződés
- Az Európai Unióról szóló szerződés
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
- A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.
- A Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról.
- Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről (2020/2846(RSP)).
- C-54/07. sz. ügy a Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding és a Firma Feryn NV között folyamatban lévő eljárás [ECLI:EU:C:2008:397].
- C-11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [ECLI:EU:C:1970:114].
- C-4/73. sz., Nold v. Commission [ECLI:EU:C:1974:51].

- C-260/89. sz., ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotorios Kouvelas [ECLI:EU:C:1991:254].
- C-137/84. sz., Ministère public kontra Robert Heinrich Maria Mutsch-ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1985:335].
- C-379/87. sz., Anita Groener kontra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1989:599].
- C-281/98. sz., Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2000:296].
- C-322/13. sz., Ulrike Elfriede Grauel Ruffer kontra Katerina Pokorná-ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:189].
- C-83/14. sz., CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD kontra Komisia za zashtita ot diskriminatsia-ügyben 2015. július 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:480].