

A KISEBBSÉGEK NEMZETKÖZI JOGVÉDELME NEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

KONDOROSI FERENC

Bár általában a kisebbségi jogok szabályozása terén nemzetközi szinten az elmúlt évtizedben semmilyen előrehaladás nem történt, egy részterület, nevezetesen az őslakos népek jogainak előtérbe kerülése új reményeket kelthet a kollektív kisebbségi jogok létezésének jövőbeli elismerését illetően. Az ENSZ Közgyűlése ugyanis 2007-ben egy olyan nyilatkozatot fogadott el az őslakos népek jogairól, amely az őslakos népek tagjainak egyéni jogai mellett kifejezetten elismeri az őslakos népek kollektív jogait, különösen az autonóm intézményrendszer fenntartását és a társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődés önálló meghatározását felölelő önrendelkezéshez való jogot.

A kisebbségek jogainak nemzetközi védelme az I. világháború után a kelet-közép-európai államok viszonylatában a Nemzetek Szövetsége által működtetett kisebbségvédelmi rendszerig nyúlik vissza, a régmúltba nyúló hagyomány ellenére azonban a mai napig is meglehetősen kiforratlan, bizonytalan jogterületnek tűnik, különösen, ami a kisebbségek kollektív jogait illeti. A kisebbségek jogait ma a nemzetközi jog egyéni jogokként, a kisebbségekhez tartozó személyek jogaiként részesíti védelemben, a kollektív jogok (mint a kulturális vagy területi autonómia) biztosításához hiányzik az államok – egységes – politikai akarata.

Az 1990-es évek elején új lendületet kapott ugyan a kisebbségi jogi szabályozás, ami Európában két jelentős egyezmény – a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Nemzeti és etnikai kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény – elfogadásához vezetett, de egyetemes szinten az ENSZ Közgyűlése csak egy politikai nyilatkozatig jutott el (a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól). Mindezek a dokumentumok nemcsak a kollektív jogokról hallgatnak, de adósk maradtak magának a kisebbség fogalmának a meghatározásával is. A kisebbségek közös tulajdonsága – mennyiségi oldalról –, hogy a többségi társadalomhoz képest számszerűleg kevesebben vannak, következésképpen a többségi elvre épülő demokráciában a hatalomhoz való hozzáférés, az érdekvédelem szempontjából hátrányos helyzetben vannak, minőségileg azonban a kisebbségek meglehetősen különbözőek lehetnek aszerint, hogy milyen szervezővel (nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, stb.) alapul az identitásuk, amelyet meg kívánnak őrizni. Nemzetközi szinten a legnagyobb probléma a nemzeti kisebbségek kapcsán merül fel, amelyek célja az önrendelkezés, ami nemzeti szinten identitásuk, nemzetközi szinten pedig függetlenségük elérését jelenti. Ezért gyakran keletkezik feszültség az állam területi integritásának védelme és a kisebbségi jogok biztosítására, különösen az autonómiára irányuló törekvések között, és ennek köszönhető nemzetközi szinten az államok vonakodása vagy képtelensége a kisebbségi jogok hatékony szabályozására és számonkérésére.

Bár általában a kisebbségi jogok szabályozása terén nemzetközi szinten az elmúlt évtizedben semmilyen előrehaladás nem történt, egy részterület, nevezetesen az őslakos népek jogainak előtérbe kerülése új reményeket kelthet a kollektív kisebbségi jogok létezésének jövőbeli elismerését illetően. Az ENSZ Közgyűlése ugyanis 2007-ben egy olyan nyilatkozatot fogadott el az őslakos népek jogairól, amely az őslakos népek tagjainak egyéni jogai mellett kifejezetten elismeri az őslakos népek kollektív jogait, különösen az autonóm intézményrendszer fenntartását és a társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődés önálló meghatározását felölelő önrendelkezéshez való jogot. Megjegyzendő, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (csakúgy, mint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) biztosítja ugyan az önrendelkezéshez való jogot, a végrehajtás ellenőrzését végző Emberi Jogi Bizottság azonban világosan elhatárolta ezt a rendelkezést a kisebbségekhez tartozó személyek jogait biztosító 27. cikktől, és megállapította, hogy az önrendelkezési joggal kapcsolatban nincs lehetőség az egyéni (vagy csoportos) panaszjog gyakorlására.

A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme azonban nemcsak a speciális kisebbségi jogok biztosítása terén szenved csorbát, hanem számos kisebbségi csoport tagjai még az általánosan, minden ember számára biztosított jogok gyakorlásában is hátrányos helyzetben vannak a mindennapokban elszenvedett diszkrimináció miatt. Európa több országában – köztük hazánkban – a legsúlyosabb kisebbségi jogi probléma a romák társadalmi kirekesztése, a roma gyerekek szegregációja az oktatási rendszerben és a roma felnőttek munkaerő-piaci ellehetetlenülése. A munkaerő-piaci hátrányok egyértelműen az oktatási rendszerben gyökereznek, de ezen a területen a deszegregációs jogalkotás az utóbbi években nem bizonyult

elég hatékonyak, az oktatási kormányzat számos intézkedése legfeljebb csak az egyre-másra felfedezett visszaélési lehetőségek megszüntetésére, vagy legalábbis annak megkísérlésére voltak alkalmasak, és bebizonyosodott, hogy a többségi társadalom szemlélet-változása nélkül a jogalkotás nem érheti el kívánt hatását. Ehhez elengedhetetlen, hogy a többségi társadalom megismerje és megértse a kisebbségek hagyományait és kultúráját. A roma kultúra például, amely a cigányzenén és tánckultúrán túl teljesen ismeretlen a többség számára, olyan – a hétköznapiak során is érvényesülő – vonásokkal rendelkezik, amelyek nem illeszkednek zökkenőmentesen a többségi társadalom által meghatározott normarendszerbe, de amelyek ugyanakkor tiszteletre méltóak és egy kis odafigyeléssel a szükségtelen konfliktusok elkerülhetőek. Vajon hányan tudják például az oktatási szférában dolgozók közül, hogy a tradíció szerint a roma lányok külön blúzt és szoknyát kell hordjanak, ilyen módon világosan elválasztva az emberi test felső és alsó részét, a magamutogatás sem megengedett, ezért az iskolában a tornaóra és az ott megkövetelt tornaruha azonnali konfliktusforrást jelent az öltözködési hagyományok vonatkozásában. Ha az integrált oktatásban résztvevő roma lány megtagadja a tornaórán való részvételt, azonnal megbélyegzik problémás gyerekeként, noha csak az oktatási rendszernek kellene rugalmasabban kezelnie a tornaruha viselésével kapcsolatos követelményeket. A roma kisebbség másik olyan kulturális sajátossága, amely például az egészségügyi rendszerben – a többség szemében – devianciaként jelenik meg, a családi kapcsolatok erőssége, amit a családtagok tömeges látogatásaként megnyilvánulva nem tud kezelni a mai magyar egészségügyi rendszer (vagy éppen erre hivatkozással alakul ki szegregáció a kórházakban), mint ahogyan a gyászszertartásokkal kapcsolatos roma hagyományokat (boncolás megtagadása, halottvirrasztás) sem.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (Human Rights Committee) a kisebbségek polgári és politikai jogainak magyarországi érvényesülésével kapcsolatban – a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés általános kérdésein túl – kulcskérdésnek tekinti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra vonatkozó nyilvántartás hiányában hogyan lehet figyelemmel kísérni a kisebbségek részvételét a politikai és közéletben. Ezen kérdés megválaszolásának sürgető szükségességét mutatják a roma kisebbségek felzárkóztatását célzó programok hatékonyságával kapcsolatos kétségek, a visszaélések miatti aggályok is.

Hazai viszonylatban a roma etnikulturális kisebbséggel ellentétben kevésbé problematikus a társadalmi együttélés a nemzetiségi kisebbségekkel, amelyek a többségi társadalom percepciója szerint alapvetően nyelvi kisebbségek, vallásuk és kultúrájuk egyéb megkülönböztető jegyei nem jelennek meg markánsan a mindennapi életben, illetve kultúrájukból csak a nyelvi elemek érthetetlenek a többség számára. A hazai közéletben a nyelvi kisebbségek problémái inkább a határon túli magyar kisebbségek védelmének problémájaként jelennek meg. Ebben a kérdésben a nemzetközi jogi dokumentumok a diszkrimináció tilalmán túl igen kevés fogódzót nyújtanak, „à la carte” kötelezettségvállalási rendszerével az említett európai nyelvi charta sem nyújt hatékony védelmet, legfeljebb az állam által önként biztosított védelmi szint későbbi csökkentésére irányuló törekvésekkel szemben. Az Európai Unió joga sem ad semmilyen iránymutatást kisebbségi jogi kérdésekben. Az Alapjogi Charta ugyan előírja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartását, de ez csak az Unió intézményrendszereire kötelező célkitűzés, a tagállamok számára semmilyen kötelezettséget nem keletkeztet. Így a „kelet-európai kisállamok nyomorúságát” jellemző „nyelvi nacionalizmus” máig élő, illetve ismételten feltámadó, a nemzetközi közösség által kezeletlen probléma.

A kisebbségek közös sajátossága, hogy valamely lényeges tulajdonságukat tekintve mások, mint a többség. Napjainkban a világban egyre erősödő jelenség a mássággal szembeni intolerancia, ezen belül is a vallási intolerancia. Ennek megnyilvánulásai a svájci népszavazás a minaretépítés tilalmáról és a különböző vallási öltözetek, köztük a burka, a csador és a különböző iszlám fejkendők viselésének megtiltására vonatkozó kezdeményezések is. Ez a vallási intolerancia nagyon veszélyes, öngerjesztő társadalmi jelenség, amely részben az iszlám fundamentalizmustól való félelemben gyökerezik, ugyanakkor maga is hozzájárul a fundamentalizmus megerősödéséhez. A minaretépítés tilalma miatt a svájci vallási kisebbség az Emberi Jogok Európai Bíróságánál keresett jogvédelmet, amely így újabb lehetőséget kap arra, hogy kiegyensúlyozottabbá tegye joggyakorlatát, illetve pontosítsa joggyakorlatának azokat az elemeit, amelyek szentesíteni látszanak az iszlámofóbia egyes megnyilvánulásait. A Bíróság gyakorlata szerint olyan helyzetekben, amikor a személyazonosság tisztázása érdekében, személyes vagy közbiztonsági okokból indokolt, a vallási előírások miatt viselt fejfedők, az arcot eltakaró leplek levételének, eltávolításának előírása nem jelenti a vallásszabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását, ezért elfogadhatatlannak minősítette azokat a kérelmeket, amelyek azt sérelmezték, hogy biztonsági kapun áthaladáskor – akár reptéren, akár konzulátuson –, vagy vezetői engedélyhez fénykép készítésekor a kérelmezőket kötelezték, hogy vegyék le a vallásuk előírásai szerint hordott csadort vagy turbánt. De a szekularizmus alkotmányos értékének védelmére hivatkozással ennél sokkal szélesebb korlátozásokat is megengedhetőnek talál a Bíróság, például azt sem találta aránytalan intézkedésnek, hogy egy diákot fegyelmi úton eltávolítottak az iskolából azért, mert a testnevelés és sportfoglalkozásokon megtagadta a csador levételét annak ellenére,

hogy ezt egészségügyi és biztonsági okokra tekintettel az iskola házirendje megkövetelte. Az azonban már a vallási tolerancia igényével kevésbé összeegyeztethető, hogy a Bíróság nem találta ésszerűtlen és aránytalan intézkedésnek azt, hogy a szekularizmus elvont alkotmányos értékének védelme érdekében utóbb Franciaországban egy törvénymódosítás kiterjesztette az iszlám fejkendő, illetve egyéb vallási jelképek viselésének tilalmát a testnevelés órákon túl a teljes iskolai életre. Egy későbbi török ügyben azonban a Bíróság már igyekezett némi határt szabni a vallási öltözetek viselése korlátozásának, amikor a vallásszabadságot sértőnek találta, hogy a kérelmezőket büntetőbíróóság elítélte vallási öltözetük viselése miatt, noha erre nem közintézményben (pl. iskolában), nem is az államhatalom képviselői részéről, hanem közterületen (az utcán), a közrend megzavarása, a járókelők zaklatása nélkül került sor.

A társadalmi intolerancia fokmérője lehet a gyűlöletbeszéd elszaporodottsága. A gyűlöletbeszéd olyan szóbeli vagy írásbeli megnyilvánulás, amelynek célja valamely társadalmi csoport megalázása, megfélemlítése vagy a csoport tagjai elleni erőszak vagy előítéletes fellépés kiváltása. A gyűlöletbeszéd legtöbbször a faji, etnikai, nemzeti, vallási, szexuális irányultság, nemi identitás vagy fogyatékoság szerinti kisebbségi csoportok tagjai ellen irányul. A gyűlöletbeszédet a nemzetközi jog (a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, és a nemzetközi emberi jogi testületek jogértelmező és jogalkalmazó gyakorlata) a faji, a bőrszín, a leszármazás, a nemzeti vagy etnikai származás szerinti, és a vallási intolerancián alapuló megkülönböztetés egyik megnyilvánulási formájaként kezeli, és a véleménynyilvánítás szabadsága különleges szerepének és fontosságának hangsúlyozása mellett is elítélendőnek, büntetendőnek tartja. Az ENSZ keretében elfogadott emberi jogi egyezmények (a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény) alapján az államok kötelesek fellépni a faji, stb. alapú előítéletekre, gyűlöletre, megkülönböztetésre izgatással szemben, és ez a fellépés az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján sem sérti a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot, ha a korlátozás megfelel az arányosság követelményének. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata értelmében a gyűlöletbeszéd legsúlyosabb megnyilvánulásai az emberi jogok (emberi méltóság és az egyenlőség alapelve) és a demokrácia értékei elleni támadást valósítanak meg, ezért nem élvezik a véleménynyilvánítás szabadsága által nyújtott védelmet.

Napjaink nemzetközi kapcsolatainak meghatározó jelensége, a globalizáció, a kisebbségi problémák területén is érezteti a hatását. A globalizáció gerjeszti ugyanis a migrációt, ami egyes államokban a hagyományos, történelmi nemzeti és vallási kisebbségek mellett új, a többségtől kulturálisan sokkal jobban különböző, illetve a többség számára szokatlan kultúrájú és vallású kisebbségek megjelenéséhez vezet. Magyarországon is létezik már a migránsok problémája, de még nem jelenik meg markánsan a közéletben, mert eddig Magyarország főként olyan migránsok, menekültek célországa volt, akiknek magyar nyelvű kulturális gyökerei voltak (gondoljunk csak a délszláv háborúk menekültjeire). Az eltérő kultúrájú és vallású menekültek számára Magyarország ritkán jelentett célállomást, a menekülteként elismertek vagy a befogadottak száma arányaiban nem is volt túl magas, mégis időről-időre megtapasztalhattuk az idegengyűlöletnek a másságtól való félelemben gyökeredző megnyilvánulásait. A munkanélküliség növekedésével párhuzamosan pedig a munkahelyek féltése is hozzájárul a migránsokkal szembeni ellenérzések felerősödéséhez. Ezzel kapcsolatban a befogadó országok társadalmában számos tévhit él a bevándorlók gazdasági szerepét, gazdaságra gyakorolt hatását illetően: általában a közvélemény úgy látja, hogy a bevándorlók kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, segélyekből élnek az állami költségvetés terhére, illetve elveszik a munkalehetőségeket a helyiek elől. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) szerint azonban megalapozatlanok ezek a félelmek és előítéletek, a bevándorlók nem kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárulnak a növekedéséhez. A külföldről érkezők nem veszik el a munkahelyeket a helyiek elől, ugyanis vagy olyan munkákat végeznek, amelyekre a helyi lakosság nem lenne hajlandó, vagy pedig nagy szaktudást igénylő állásokat töltenek be, amelyekre az adott országnak nincs elegendő embere. A bevándorlás tehát gazdaságilag hasznos, a fejlett országok előregedő társadalmában biztosíthatja a gazdasági-szociális fenntarthatóságot, azonban valóban konfliktusforrást jelenthet ennek ütközése a nemzeti identitás fenntarthatóságával. Ezért a természetes, nem a migrációból, hanem az eltérő termékenységi rátákból adódó demográfiai arányeltolódások mellett a globalizáció migrációs hatásait is megfelelően figyelembe kell venni nemcsak a hazai kisebbségi politika, de a határon túli nemzetpolitika stratégiájának kialakításakor is.

A szerző egyetemi tanár

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org