

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

Herczegh Géza

A nemzetiség és az emberi jogok*

Mindenekelőtt tanulmányom címét kell pontosítanom, és pedíg úgy, hogy a nemzethez, illetve a nemzetiséghez való tartozás, mint emberi jog. Ez a megfogalmazás azonban távolról sem kifogástalan, hiszen ebben a formában az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményekben, illetve deklarációkban sehol sem szerepel. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke mindössze annyit mond, hogy „*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*”. A nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek tagjainak tehát joguk van a saját kultúrára, a vallás megvallására és gyakorlására, illetve az anyanyelv használatára.

Egyelőre ne mélyedjünk el a szöveg boncolgatásában és azt se vizsgáljuk, mi a 27. cikk viszonya az Egyezségokmány többi cikkében foglalt jogokhoz, mindenekelőtt a népek önrendelkezési jogához, mely az Egyezségokmány élén olvasható. Annyit azonban megállapíthatunk, hogy a nemzeti, vallási, nyelvi kisebbséghez való tartozásból bizonyos jogok származnak, amelyeket az emberi jogok közé soroltak. Amit meg kell válaszolnom, az az, hogy az idézett cikk milyen emberi – egyéni, illetve társadalmi – igényt kíván kielégíteni és hogy miért így, miért ebben a formában szövegezték meg?

Az, hogy mikor, milyen alapvető „emberi” jogot hirdettek meg és fogadtak el vagy biztosítottak ünnepléses formában, a történeti fejlődés kanyargós útjától függ, attól, hogy az adott korban milyen sérelmek érték az embereket, milyen értékeket – szellemi és morális javakat – próbáltak tőlük elvitatni, melyekhez ragaszkodtak mindenekfelett és – az adott körülmények között – végül is sikeresen?

Csak példaként említem, hogy az európai fejlődésben ezek között az első nyilvánvalóan a személyes szabadság volt, mely nemesi privilégiumként a Magna Charták, az aranybullák szövegében bukkant fel. Ahogy Verbőczy megfogalmazta – a nemesek fő szabadságai között az első, hogy „*hacsak előbb idézve vagy perbe híva és törvénykezési rend útján marasztalva nincsenek, személyükben bárkinek folyamodására vagy vádjára vagy kérelmére sehol és senki által le nem tartóztatnak*” – a tettenérés esetét kivéve. A nemesek kiváltsága azután minden rendű és rangú ember igénye lett, hogy végül általános emberi és polgári jogként találjon utat az alkotmányok pontjai közé, majd tovább a büntető eljárás szabályaiba, amelyek között azonban még ma is akad fejleszteni való. A vallásszabadság kérdését a XVI–XVII. században Európa számos országának felekezeti megosztottsága állította előkeresedett politikai küzdelmek középpontjába. Az 1606-os bécsi békében – hogy magyar vonatkozású jogszabályszoveget idézzek – a császári és királyi felség kötelezte magát arra, hogy „*úgy a mágnásokat és a nemeseket, mint a közvetlenül a koronához tartozó szabad és kiváltságolt városokat, továbbá a magyar véghelyeken levő magyar katonákat az ő vallásukban és hitükben soha és sehol megháborítani nem fogja*”, majd az 1645-ös linzi békekötés a vallásszabadságot a jobbágyokra is kiterjesztette, mondván, „*hogy a parasztok az ő vallásukban*

Herczegh Géza akadémikus, egyetemi tanár JPTE Állam- és Jogtudományi Kar (Pécs).

* Elhangzott az Emberi Jogok Napja alkalmából 1988-ban a Magyar Tudományos Akadémián.

nem gátlandók és nem háborítandók”, mégis kétszáz évnek kellett eltelnie, 1848 forradalmának kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy egy Görgei Artúr nevű kivetált huszár főhadnagy lutheránus létére a pesti egyetem vegytani tanszékére pályázhasson. A hit, a vallásos meggyőződés szabadságát tehát csak hosszú idő és ismételt próbálkozások után sikerült kielégítően szabályozni és biztosítani.

A nemzeti kérdés és vele együtt a nemzeti kisebbségek elnyomásának veszélye a mi régióinkban – a szélesebb értelemben vett Kelet-Közép-Európában – közel 200 évvel ezelőtt került előtérbe és vált – sajnálatos módon – e térség politikai életének meghatározó elemévé. Illyés Gyula egyik írásában Montesquieu-t idézte, aki szerint „*la nation c'est la langue*”, majd hozzáfűzte: „*ma, amikor eredeti nyelvükről rég lemondott népeket támaszt fel nemzeti sérelmek emléke, Montesquieu azt mondaná: »La langue, c'est la nation«. Az a menedék.*” A nyelv az emberek közötti kommunikáció legfontosabb eszköze, és mint ilyen, a közös leszármazás tudatával, az ehhez fűződő kulturális örökséggel párosulva elsődrendű közösségteremtő és -formáló tényező. Kultúránk nagy része nemzeti kultúra – az irodalom, a művészet, sőt még a zene is az. A legtöbb ember tudatát áthatja és egyúttal döntő módon befolyásolja egy nemzethez való tartozása és mindaz az értelmi, kulturális élmény és érzelmi kötődés, ami ezzel együtt jár. Olyan értékekről van szó, amelyeknek elvesztése énjük elszegényedését, identitásuk zavarát idézhetik elő, amelyekhez tehát a kedvezőtlen körülmények között is feltétlenül ragaszkodnak, éppúgy, mint a hitbeli meggyőződéshez, a személyes szabadsághoz és az emberi méltóság többi összetevőjéhez.

Kedvezőtlen körülmények pedig fölös számban akadnak. Többmillió ember él csak a mi földrészünkön olyan államokban, ahol a többség más nyelven beszél, amelynek hivatalossá nyilvánításával és kizárólagossá tételének szándékával az állam hátrányos helyzetbe hozza más nyelven beszélő és más nyelven gondolkozó polgárait, akiket azután megbízhatatlannak minősítve, a veszélyeztetettnek nyilvánított államegység védelmében próbál így vagy úgy – több vagy kevesebb – kényszerrel beolvasztani.

A probléma tehát és vele együtt megoldásának feladata a XIX. század eleje óta létezik. Számos jogszabály – nemzetiségi törvény – próbált egyensúlyt teremteni a nemzeti kisebbségekhez tartozók által veszélyeztetettnek tartott értékei és a fennálló állami keretek megőrzéséhez fűződő érdekek között. Ismételtlen leszögezték a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak a többségekkel való teljes egyenjogúságát, de a tényleges helyzet mégis minduntalan eltért a jogszabályokban foglaltaktól. Mi magyarok nagyon jól ismerjük ezt a problémakört, mind a mi nyelvünkben a múlt század végén elkövetett hibák, mind pedig a Trianon óta elszenvedett sérelmek révén. Tudjuk jól, hogy a kérdés régóta túllépte az államhatárokat, hogy a belső jogi szabályozás mellett nemzetközi jogi rendezést igényel, mert külső nemzetközi garanciák nélkül a belső jogi szabályozás nem lehet kielégítő.

Bizonyos előzmények után ez a problémakör az el-

ső világháborút követően került a nemzetközi jogi szabályok síkjára. Az államhatárok megváltoztatását a győztesek azzal indokolták, hogy az elnyomott kisebbségeket fel kell szabadítani az elnyomók uralma alól. Mi lesz azonban azokkal, akik az új határok miatt kerülnek kisebbségi sorba, merthogy kerülnek – ezt maguk is jól tudták –, hiszen az önrendelkezési jog elvét ismételtlen alárendelték hadászati, gazdasági és egyéb szempontoknak. Mi lesz, ha őket is elnyomják? C. Coolidge amerikai politikus 1919. március 31-i memorandumában, amelyre minden valószínűség szerint hatottak a budapesti útnán hallott aggodalmak, a következőkre hívta fel Wilson figyelmét: „*A Bizottságnak a vitatott területek odaítélésére vonatkozó minden javaslata kétségtelenül azon a feltételezésen alapszik, hogy megfelelő bánásmódban fogják részesíteni az idegen uralom alá helyezett kisebbségeket. Az ilyen feltételezés azonban nem elegendő. Ellenkezőleg, a Konferenciának sürgősen meg kell állapítania és ki kell hirdetnie, hogy legalábbis mi alkotja a politikai, nyelvi, vallási jogok minimumát...*”

Így és ezért jött létre a Nemzetek Szövetségének égisze alatti kisebbségvédelmi rendszer, melynek sajátosságai természetesen tükrözték megvalósításának idejét és körülményeit. Sajátos vonás volt mindenekelőtt az, hogy a kisebbségvédelmet csak regionális keretben, Kelet-Közép-Európa országaira korlátozva biztosította. Másutt nem voltak nemzeti kisebbségek? Dehogyan nem, csak éppen a kisebbségi problémák eltérő módon merültek fel és a szabályozás külső feltételei is különbözőek voltak.

Jellemzőnek tekinthetjük a sokat emlegetett és az e téren máig élő individualista szemléletet. E jogok egyéni jogok, az egyes ember jogai, aki számára mindenekelőtt a jogegyenlőséget kell biztosítani, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezt a rendszer kritikussai kezdetől fogva bírálták. „*A minoritások, de különösen a nemzeti kisebbségek fogalmának lényege ugyanis – írta Flachbart Ernő több mint fél évszázada – tagjaiknak az a közös érzése, az a közösségi öntudatuk, hogy a többségtől különböző szociológiai kollektivitást, öncélú személyiséget alkotnak.*” Következésképp: minden népcsoportnak joga lenne területileg vagy személyileg szervezett közjogi testületet alkotnia.

A békeszerződések idevágó rendelkezései, a kisebbségvédelmi egyezmények és deklarációk pontjai alaptörvénynek minősültek, amelyekkel semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lehetett elmenthető. A kisebbségvédelmi rendelkezések a Nemzetek Szövetségének védelme alatt állottak és – ez is kiemelendő vonás – a Tanács többségének hozzájárulása nélkül nem voltak megváltoztathatók. A Tanács bármelyik tagja felhívhatta annak figyelmét a kisebbségvédelmi kötelezettségek bármely megsértésére vagy megsértésének veszélyére. A Tanács joga volt eljárni és az adott esetben alkalmasnak és hatékonynak látszó utasításokat adni.

A kisebbségekhez tartozók jogainak pontos felsorolása túl sok időt venne igénybe. Összegezésként csak annyit, hogy a jogegyenlőség általános biztosításán túl a

kisebbségek számára bizonyos könnyítéseket biztosítottak az anyanyelvi oktatás terén, sőt méltányos részesevést az állami, községi és egyéb költségvetésekben azokból az összegekből, amelyeket nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra irányoztak elő. A szabályozás nem volt tökéletes, de jelentős előrelépés. Az „emberi jogok” kifejezést a kisebbségvédelmi megállapodások nem használták, de a bennük biztosított jogok több vonatkozásban megfeleltek azoknak, amelyeket napjainkban az emberi jogok egyezségokmányai tartalmaznak és az sem lehetett vitás, hogy a kisebbségek védelmének kérdései nem minősültek az illető ország kizárólagos belügyének.

Hitler és a hitlerizmus bűnlajstromán fontos helyet foglal el a nemzetközi kisebbségvédelem végzetes kompromittálása. Ennek gondolatát hosszú évekre lejáratta azzal, hogy a német kisebbségek helyzetének javítását követelve nyomban átcsapott más nemzetek és más kisebbségek kíméletlen elnyomásába. – A kisebbségvédelem alkalmas ürügy az agresszor számára! – hirdették éppen 1945-ben, amikor az új nemzetközi jog alapelveit megfogalmazták. Rossz következtetés volt, hiszen épp a hitlerizmus szolgáltatott elrettentő példát arra, hogy milyen veszélyek fenyegethetik a kisebbségeket egy gátlástalan diktatúra részéről. Higgadt, tárgyilagos szemlélet tehát a kisebbségvédelemnek nagyobb jelentőséget kellett volna hogy tulajdonítson, mint bármikor azelőtt. Hogy miért helyezkedtek a jogalkotók mégis más álláspontra, azt a II. világháború szörnyűségei magyarázzák, de nem indokolják, miként a nemzeti kisebbségek egyoldalú, tömeges kényszerkitalépítését sem igazolhatják.

1945-ben úgy látták, hogy a nemzeti, vallási, nyelvi kisebbségek problémáit maradéktalanul megoldja az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki számára, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő biztosítása. Nyugat-Európa abban a hiszemben élt, hogy túljutott a nemzeti kérdés viharos szakaszán, a kisebb etnikumok asszimilációja már régen, fájdalommentesen befejeződött. Foosevelt és más amerikai politikusok az Egyesült Államok viszonyai alapján a kérdés lényegét abban látták, hogy a kisebbségek tagjait ne akadályozzák a többséghez való gyors és önkéntes hasonulásban és nem gondoltak arra, hogy egyes kisebbségek fő törekvése éppen a megmaradás legyen. Kelet-Európában azt hangoztatták, hogy a társadalmi fejlődés rövid időn belül, automatikusan megoldja a múlt káros örökségének nyilvánított nemzetiségi problémákat. A teória és a valóság ellentétéről nem volt tanácsos vagy legalábbis nem volt ildomos tudomást venni annak a nyilvánvalóan tévesnek bizonyult meggondolásnak a nyomán, hogy a nemzeti kisebbségeknek annál jobb, minél kevesebb szó esik róluk.

A háború befejezése óta az említett nézeteket sora felül kellett vizsgálni. Állandó tüntetések, nagymúltú egyetemek kényszerű átszervezése, egyes helyeken pedig pokolgépes merényletek sora jelezte, hogy a kisebbségek kérdése mégsem annyira túlhaladott, mint ahogyan azt feltételezték. A „bevándorló” államok lakóinak második, sőt harmadik generációja egyre élénkebb ér-

deklódést tanúsított a „gyökerek” iránt. A gyarmati rendszer felbomlása és az annak nyomán fellángoló harcok új dimenziót adtak a problémának, amelynek félreérthetetlen megnyilvánulásai előtt immár Közép- és Kelet-Európában sem lehetett szemet hunyni.

Mindez megmutatkozott a nemzetközi jogalkotás terén is. Az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációja 1948-ban nem szólt a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségekről, de a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 1966-ban – tudjuk – már külön, igaz, nagyon is rövid cikket szentelt nekik. Azóta egyre gyakrabban találkozunk a kisebbségek jogainak védelmére irányuló erőfeszítésekkel: A Helsinki Értekezlet Záróokmánya – némileg más formában – megismételte az Egyezségokmány gondolatát: „A résztvevő államok, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvényelőtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és ilyen módon védelmezzék a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.” A kisebbségekhez tartozó személyekről van szó, a „nemzeti kisebbségek törvényes érdekei” kifejezés azonban már – halványan – a kollektivitás elismerése felé mutat.

Kielégítő-e az Egyezségokmány 27. cikkének megfogalmazása? Egyetemes jellegéből, általános érvényéből adódóan aligha felelhet meg a világ különböző országaiban felmerülő sajátos kisebbségi problémáknak, de jó alapot, biztos kiindulópontot jelent a nemzeti, vallási, nyelvi kisebbségek számára. A kisebbségekhez való tartozásból nemzetközileg elismert és védett jogok – emberi jogok – származnak, amiből értelemszerűen következik, hogy a nemzeti, vallási, nyelvi kisebbséghez való tartozás maga is alapvető emberi jogként fogalmazható meg. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy e jog bővítésre, fejlesztésre szorul, tekintettel a különböző eredetű, jellegű kisebbségek eltérő helyzetére.

Mi lehet ennek a legcélszerűbb módja? Az Egyezségokmány részes államainak kormányai a kisebbségek jogainak érvényesítése érdekében elfogadott intézkedésekről és e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról jelentéseket terjesztenek elő. Ezeket egy e célra felállított Emberi Jogok Bizottságának kell tanulmányoznia és észrevételeit meg kell küldenie a részes államoknak. Ez elvileg lehetőséget nyújt a 27. cikkben „bennerejlő jogok” fokozatos kibontakoztatására, ami azonban nemcsak a Bizottságtól, hanem az ENSZ egészében, annak fő szerveiben érvényesülő felfogástól függ. A jelek nem túl kedvezőek. A franciák például kereken kijelentették, hogy náluk kisebbségnek nincsenek és ezért rájuk a 27. cikk nem vonatkozik, ami felettébb elgondolkoztató. Akad olyan jelentés, mely a 27. cikkben foglalt jogok gyakorlása terén elért előrehaladás ismertetését azzal kezdte, hogy tulajdonképpen egyetemes nemzeti állam és hogy az „együttélő” nemzetiségek más földrészekről és térségekből jövő bevándorlás, idegen hódítás és erőszakos kolonizáció eredményei, megbontva a már egységes nemzeti területet. Ilyen bevezetés után a jogokat bizonyító számok nem hatnak meggyőzően.

1947 óta működik az ENSZ keretében egy, a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével megbízott albizottság. Ebben az albizottságban 1978-ban jugoszláv részről egy, a kisebbségek jogairól szóló deklaráció tervezetét terjesztették elő, mely tulajdonképpen előkészítője lenne egy későbbi egyezménynek – az emberi jogok Egyetemes Deklarációjának példáját követve. A deklaráció ügye csigalassúsággal mozog, senki sem tudja megmondani, mikor lehet majd elfogadásával számolni, a kisebbségvédelmi egyezmény ügye pedig még nehezebbnek tűnik. Közelebb áll a megvalósuláshoz a regionális vagy kisebbségi nyelveknek az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott Kartája, mely nem a kisebbségeket, hanem a nyelveket kívánja az európai örökség részeként megvédeni, de mindazokat a jogokat tartalmazza – igen érdekes megoldásban –, amelyeket a nemzeti (nyelvi) kisebbségek a maguk szemszögéből általában fontosnak tartanak.

Hosszúra nyúlna, ha mindazokat a multilaterális, illetve kétoldalú egyezményeket ismertetném, amelyekben kisebbségi vonatkozású rendelkezéseket találunk, vagy éppenséggel meghatározott kisebbségek önkormányzatára vonatkoznak az Aland-szigetektől Dél-Tirolig. A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi szabályozás félkész épülethez hasonlítható, amelyen a munkálatok akadozva folynak és befejezésük időpontja bizonytalan, de hát sokáig így volt ez a személyes szabadsággal vagy a vallásszabadsággal is. Az épület bizonyos védelmet már nyújt az időjárás viszontagságai ellen, de még nagyon sok munkára van szükség ahhoz, hogy valóban kényelmes és biztonságos legyen. Óriási nehézségekkel és szívós ellenállással kell számolni, de a nemzetközi jog más területein elért haladás reményt nyújt arra, hogy – nagyobb távlatokban gondolkozva – a kisebbségek védelmének fokozására irányuló erőfeszítések nem lesznek hiábavalók.

Orosz Gábor

Lehet-e termőföld az állam tulajdonában?

I.

Bármilyen makacs igyekezettel próbálkozzék is valaki egy értelmes rendszerbe foglalni a földtulajdonnal kapcsolatos felfogását, végül is kudarcot vall, ha azt „gyökereitől” elszigetelten teszi. S a különös az, hogy nemcsak akkor következik be ez a kudarc, ha a különböző gazdasági és társadalmi rendszerek tudományainak idevágó felfogásait mellőzi, hanem akkor is, ha a gyakran tapasztalt megideologizálást használva, a lényeg elhomályosítva, burkoltan hozza azt nyilvánosságra.

Ilyen esetben csak egyet lehet tenni, hogy az ember megvizsgálja, elemzi, összeveti és lehetőség szerint elhárítja a különféle szemléleti felfogásokat, s fly módon megkísérli a tudomány által megismerni kívánt, és a gyakorlat számára szükséges utakat feltárni.

Ez természetesen azt is jelenti, hogy a történelmi fejlődés során igen messziről kell kezdeni az elemzést, és csak olyan alapvető kérdések boncolásába lehet mélyen belemenni, amely valamilyen ok folytán kiemelését érdemel. Az okfejtést először a tulajdonnal mint általános fogalommal szeretném kezdeni, majd annak jogán a földtulajdonra szorítani.

II.

A tulajdon a preklasszikus korban már ismert jogintézményként szerepelt, de pontos meghatározása még a római birodalom időszakában sem mondható teljesnek. Ulpiánus császártól származik az a meghatározás, mely szerint „A tulajdon egy dolog feletti teljes hatalom,

amelynél fogva a magáéban mindenki mindazt megteheti, amivel nem zavar másokat.”¹ Ez a tulajdon bizonyos határok között – tehát nem korlátlanul – rendelkezési lehetőséget és teljes hatalmat biztosít a tulajdonosnak a dolga felett. A sajátos római társadalmi viszonyok között itt alakult ki először az emberiség történetében a polgári jogi tulajdonnak eme joga. Lényegében ez volt az a tulajdonjog, amelyet majd kétezer évvel később a kapitalista jogfejlődés felújított, és jogrendszere középpontjába állított.

A gazdasági elkülönültség, valamint az állam és a jog fokozatos kialakulása azonban a tulajdonjognak mintegy kiegészítő szerepet tulajdonított a dolgokon való közvetlen hatalomgyakorlás mellett. Helytálló tehát Eörsi megállapítása, mely szerint „...a tulajdonjog a közvetlen hatalomból, a birtokon keresztül alakult ki.” Kotz² azonban a polgári jog területén használatos és a dolgokra vonatkozó „ius in re” tulajdon kifejezést jogi zsargonnak nevezi, mely „tulajdon”-nak nevezett jogi zsargon azonossága tette lehetővé azt, hogy az általános tulajdonfogalom a speciális tulajdonfogalommal összekeverhető legyen. Véleménye szerint a köznyelvi tulajdonfogalmat élesen el kell választani a dologi tulajdonfogalomtól.

A tulajdon kialakulása, fejlődése és formája szinte elválaszthatatlan a termelőerőktől és termelési viszonyoktól, mint társadalmi-gazdasági életünk egészétől.

Rousseau mondja a *Discoursban*³: az első személy aki bekerített egy földterületet és azt mondta, ez az

¹ Brósz – Pólay: Római jog Bp., 1974. Tankönyvkiadó (jegyzet), 198. old.

² Kotz L.: A tulajdonfogalom. Az elsődleges jogalanyok és a társaság. Magyar Jog, 1988. 12. szám 521–531. old.

³ Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Főszerkesztő: Szabó Imre, Akadémiai Kiadó, Bp., 1980. 1663–1664. old.