

a 200 ezret. Iskoláik vannak, de ezek csak a nemzetiségi nyelvet is tanítják, esetleg néhány egyéb tantárgyat is nemzetiségi nyelven. Nemigen van mit büszkélkedni velük. Az alkotmány, 1972-es módosításával együtt is, csak a formális egyenlőséget biztosítja a nemzetiségek számára, nem különösségük megőrzését.

Ezzel azonban már elérkeztünk napjainkhoz, a történész köteles átadni a szót a jelenkor tudósainak.

Herczegh Géza

A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELME A NEMZETKÖZI JOGBAN*

Sokféle kisebbség van (nemzeti, vallási, faji és egyéb), de ha csak a nemzeti kisebbségeket — a nálunk elterjedt szóhasználat szerint: a nemzetiiségeket — tartjuk szem előtt, az ő helyzetük is nagyon eltérő lehet, problémáik pedig különbözőek és éppen ezért védelmüket sem szabad uniformizáltan elképzelni. Nemzetiséget alkotnak a határ módosítása folytán egy másik államhoz csatolt területen élő és ott kisebbségbe szorult magyarok vagy osztrákok, de annak tekinthetők az Egyesült Államokba érkező olasz vagy spanyol bevándorlók, az Amazonas őserdeiben élő bennszülöttek, akárcsak a nemrég függetlenné vált afrikai országokban lakó különböző törzsek tagjai.¹ Míg a környező országokban élő magyarok magyarok akarnak maradni és sérelmesnek tekintik, ha őket így vagy úgy be akarják olvasztani, a bevándorlók azt sérelmezik, ha éreztetik velük, hogy nem igazi amerikaiak, brazilok vagy ausztrálok, amivé ők maguk — lehetőleg minél gyorsabban — válni szeretnének. Egyik-másik afrikai országban a törzsi hovatartozás szabja meg az emberek politikai magatartását és kötelességüknek érzik a saját törzsbelijeik favorizálását a más törzsből származók rovására. A nemzeti kisebbségek bármelyik fajtájához tartozókat rendszerint hátrányos megkülönböztetésekkel sújtják, a velük szemben alkalmazott diszkrimináció azonban már nagyon is különböző formákat ölthet, eltérő intézkedések foganatosításában állhat.

Mindezt le kell szögezni ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelméről szólhassunk és előre kell bocsátani, ha ennek a védelemnek a szintjeit és módozatait elemezni próbáljuk. A kisebbségek belső államjogi vagy alkotmányos védelme ugyanis — bármily fontos is legyen — önmagában nem kielégítő, mert a többség által elvileg bármikor megszüntethető, illetve módosítható.² A nemzeti kisebbségek jogainak igazi *biztosítékait* a nemzetközi jog

* A Magyar Kisebbségvédelmi Egyesületben 1989. október 26-án tartott előadás.

¹ Óvakodunk attól, hogy megkíséreljük a nemzeti kisebbség vagy nemzetiség általános jellegű, átfogó meghatározását. Ennek lehetősége a különböző világnyelvek eltérő szóhasználatára és a különböző nemzet-fogalmak miatt erősen kétséges. Nemzetiségről vagy nemzeti kisebbségről szólva a Magyarországon élő németeket, szlovákokat, horvátokat, szerbeket, románokat és szlovéneket tartjuk szem előtt és természetesen a szomszédos államok területén élő magyarokat, valamint a hozzájuk hasonlóan a többségtől eltérő nyelvet beszélőket.

² A Magyar Autonóm Tartomány például egy idő után egyszerűen eltűnt Románia térképéről, de másutt is megszűnt, illetve felszámolásra került nem egy nemzetiségi önkormányzat, sőt, arra is van példa, hogy a nemzetiség létét is kétségbe vonták, hogy az erőszakos „reszlovakizációt” vagy „bolgárosítást” indokolják.

szabályai jelentik, mert azok egyoldalúan nem, hanem csak közös megegyezéssel módosíthatók. Miután a kisebbségek elnyomása számtalan nemzetközi viszály forrása volt a múltban és okozhat ilyeneket a jövőben, a nemzetközi jog legsajátosabb funkciójának tesz eleget, ha a különböző kisebbségek és köztük a nemzetiségek védelmének biztosításával elejét veszi egyes nemzetközi viszályok keletkezésének vagy elmérgesedésének.³

Miért van szükség az emberi jogok tiszteletbentartásán túl a nemzeti (és egyéb) kisebbségek védelmére, hiszen — gondolták és mondták sokan a II. világháború befejezésekor — az előbbi automatikusan megoldja az utóbbi feladatot is? Az emberi jogok egész rendszere azonban — hogy a problémakörnek csak egyik, de alapvető fontosságú összetevőjét említsem — *individuális jellegű*, azaz egyéneket illet meg még akkor is, ha — mint például az egyesülési jog — csak csoportosan gyakorolható. A nemzetiség viszont (a nyelvi, nemzeti, etnikai stb. kisebbség) meghatározott emberi közösség — *kollektíva* —, amelynek lényege éppen tagjainak összetartozása és az összetartozás tudata. Az egyénekekkel szemben alkalmazható diszkrimináció tilalma viszont a közösséget magát még nem védelmezi. Nem az a cél, hogy X Y-t megkülönböztetés nélkül felvegyék egy olyan iskolába, ahol a többség nyelven megtanulja ennek a többségnek a kultúráját, olyan alaposan, hogy a sajátját végül elfelejti, hanem az illető a saját anyanyelvén, saját közösségének kultúráját ismerje meg úgy, hogy annak megőrzéséhez és gyarapításához hozzájárulhasson. *A közösség léte kollektív jogok gyakorlásában nyilvánul meg.* A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelme ennek a ténynek a felismerése, anélkül, hogy ennek valamennyi konzekvenciáját a nemzetközi jog valóban levonta volna, vagyis — más szavakkal — a nemzetközi jog által a nemzeti kisebbségeknek nyújtott védelem még távolról sem kielégítő.

A nemzetközi jog — hogy a legelterjedtebb meghatározását idézzük — az államok által közös megegyezéssel alkotott magatartási szabályok összessége⁴ és mint ilyen különböző hatályú normákból áll. Hatályuk szerint nemzetközi jog szabályait három csoportba szokták osztani:

a) *egyetemes jellegű* szabályokra, amelyek minden államot köteleznek és amelyek — legalábbis elvileg — valamennyi állam (gyakorlatilag az államok többségének és köztük a legjelentősebb hatalmak) akaratóból, azok összeegyeztetése útján jönnek létre;

b) *regionális* jogszabályokra, amelyeket egy földrajzilag körülhatárolható térség államai alkottak meg kapcsolataik rendezése céljából, és amelyeknek a hatálya ezekre az országokra terjed ki és végül

³ A nemzetközi jog történeti fejlődése során többször fordult elő, hogy az állam és polgárai közötti viszony valamely elemét rendezte. Így pl. az 1606-os bécsi és az 1645-ös linzi békekötések a vallásszabadságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak és a keresztények javára szóló szabályokat találunk az 1699. évi karlócai, az 1718. évi pozsarváci és az 1739. évi belgrádi békében. Az első világháború utáni kisebbségvédelmi rendelkezésekről a későbbiek során még bőven lesz szó. Az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó újabb keletű nemzetközi jogszabályoknak tehát hosszú előtörténetük, számos előzményük van.

⁴ A nemzetközi jog meghatározásába gyakran belefoglalták, illetve belefoglalják azt az ismérvet, miszerint az államközi kapcsolatokat szabályozza. Ez elvileg valóban így is van, de mind gyakrabban tartalmaznak az államközi megállapodások — vagyis a nemzetközi jog — arra vonatkozó kötelezettségeket, hogy a szerződő felek bizonyos belső ügyeiket vagy azok csoportjait azonos módon rendezik.

c) *bilaterális szabályokra*, amelyeket két állam alkotott közös megegyezéssel, és amelyek csakis őket, vagyis ezt a bizonyos két államot kötelezik.

A nemzetközi jog alapvető sajátossága, hogy szabályait maguk az érdekeltek hozzák létre és ezek a kívülálló — harmadik — államokat nem kötelezhetik. *Paeta tertiis nec nocent, nec prosunt*.⁵

Nézzük meg e három kategóriát külön-külön a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából.

Ami az univerzális szintet illeti, a tárgykörünkbe tartozó legfontosabb 2. nemzetközi jogszabály a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának*⁶ 27. cikke, melynek szövege a következő:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási és nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy vallásukat vallják és gyakorolják vagy hogy nyelvüket használják.”

Ennyi és nem több az, amit az Egyezségokmány a kisebbségeknek biztosít és ezen a körön más, ma hatályos egyetemes jellegű szerződés rendelkezéseinek segítségével sem juthatunk túl.⁷ Ha a 27. cikk létrejöttének történetét vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy a jogok bővítésére, a védelem konkretizálására irányuló kísérletek határozott ellenállásba ütköztek az ENSZ tagállamainak többsége részéről. A szervezet fennállásának első időszakában a tagállamok szám szerint legnagyobb homogén csoportját a latin-amerikai országok alkották, amelyektől — „bevándorló” államok lévén — távol állt mindenfajta kisebbségvédelmi szemlélet. Attól tartottak, hogy a kisebbségek jogainak pontos megállapítása és biztosítása esetén a bevándorlók csoportjai önálló tényezőkké válnak a politikai életben, no meg attól is, hogy a társadalom perifériájára szorult bennszületett „öslakók” nagyobb szerephez jutnak.⁸

Nem vált kedvezőbbé a nemzeti kisebbségek számára a nemzetközi légkör a későbbiek során sem. A hatvanas évek elejétől kezdve a volt gyarmati országok — az ún. harmadik világ államai — kerültek többségbe az ENSZ-ben. Határait még a volt gyarmattartó országok állapították meg egymással

⁵ Messze vezetne tárgyunktól, ha arra is kitérnénk, hogy *kivételesen* mikor és milyen feltételek fennforgása esetén van hatásuk nemzetközi megállapodásoknak harmadik államokra.

⁶ Az Egyezségokmány 1976. március 23-án lépett hatályba, Magyarország az 1976. évi 9. tvr-rel hirdette ki és az Egyezségokmány 41. cikkével kapcsolatban, valamint az Egyezségokmányhoz csatolt ún. Fakultatív Jegyzőkönyvet illetően 1988. szeptember 7-én külön elfogadó nyilatkozatot tett.

⁷ Lásd pl. az 1960. dec. 14-i UNESCO-egyezményt a közoktatás terén alkalmazott diszkrimináció tilalmáról vagy az 1965. dec. 21-i egyezményt a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről. A felsorolásokban mindig szerepel a nemzeti, az etnikai eredet és a nyelv, mint amely — a többi ismérv mellett — nem szolgálhat hátrányos megkülönböztetés alapjául, de a nemzeti kisebbségek érdekében pozitív, cselekvő intézkedések megtételére nem kötelezik a részes államok kormányait.

⁸ Lásd az ENSZ Közgyűlés III. Bizottsága 16. ülészakájának 1961-ben folytatott vitáit. A (C. 3) SR 305.; A/C 3. SR. 1103. BOSSUYT, M. J.: Guide to the „Travaux préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights. Dordrecht, Nijhoff. 1987. 496.

folytatott alkudozásai során, lakosságuk épp ezért etnikailag távolról sem volt egységes. Politikai szempontból a legnagyobb veszélynek a különböző törzsek, népcsoportok szeparatista törekvéseit minősítették, amelyeket a kisebbségek jogainak elismerése és garantálása — véleményük szerint — csak növelhetett. Hogy ezt a veszélyt eltúlozták-e vagy sem, vagy hogy az esetleges szeparatista mozgalmakkal szemben megfelelő módszerekkel léptek-e fel, annak vizsgálata nem tartozik ide. Pusztán annak megállapítására szorítkozunk, hogy a harmadik világ államai egyáltalán nem mutatkoztak fogékonyak a kisebbségek hatékonyabb védelme iránt. Ezt bizonyítja többek között a nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek jogairól szóló, és az ENSZ-nek a diszkrimináció megelőzésével, valamint a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottságában 1978-ban előterjesztett jugoszláv deklaráció-tervezet eddigi sorsa, mely a fogalmi és terminológiai problémák hálójában vergődött, anélkül, hogy lényegesen előrejutott volna az elfogadásához vezető úton.⁹

A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelmének univerzális szintjével kapcsolatban tehát a következőket állapíthatjuk meg:

1. miután a nemzetközi jogszabályok tartalma mindenkor a megalkotásukban részt vevő államok akaratának legnagyobb közös osztója lehet csupán, ez a közös osztó az államok számának növekedésével szükségszerűen egyre kisebb;

2. az államok mai közösségében különböző okokból kisebbségben vannak azok az államok, amelyek valóban érdekeltek egy hatékony és széles körű nemzetiségi (etnikai, nyelvi stb.) kisebbségvédelem kiépítésében;

3. következésképp az univerzális nemzetközi jog a kisebbségek védelmét illetően az általános elv kimondására szorítkozik, amelyből bizony a nemzeti kisebbségek számára kevés alanyi jog, a területileg érintett állam kormánya számára pedig kevés konkrét kötelezettség vezethető le;

4. ennek ellenére helytelen lenne lebecsülni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének jelentőségét. Egy alapelv kimondása — ha nem is határozza meg — mindenesetre befolyásolja az államok kormányainak magatartását, a nemzetközi jogalkotás irányát. A részes államoknak az Egyezségokmány alapján fennálló jelentéstételi kötelezettsége¹⁰ ennek bizonyos mértékű biztosítékeként értékelhető.

3. A *regionális szintű* nemzetközi jogi védelemre a legjobb példát még ma is a Nemzetek Szövetségének égisze alatt megvalósított *kisebbségvédelmi rendszer* nyújtja. Regionális volt abban az értelemben, hogy területi hatálya a Balti-tengertől az Égei-tengerig húzódó széles övezetre terjedt ki, vagyis Kelet-Közép-Európára és a Balkánra. Ez a térség azonban Európának kevesebb mint egynegyedét jelentette és eltörpült Földünk lakott területeinek egészéhez ké-

⁹ CHÁSZÁR EDE: A nemzeti kisebbségek nemzetközi problémája. Indiana University of Pennsylvania 1985. 21 és köv. o.

¹⁰ Az Egyezségokmány 40. cikkének 4. bekezdése értelmében „A Bizottság az Egyezségokmányban részes államok által előterjesztett jelentéseket tanulmányozza. A Bizottság a saját jelentéseit és az általa szükségesnek látott általános észrevételeit eljuttatja a részes államokhoz. A Bizottság a Gazdasági és Szociális Tanácsnak is megküldheti ezeket az észrevételeket az Egyezségokmányban részes államoktól kapott jelentések másolataival együtt.” A rendelkezések betartásának biztosítéka tehát tulajdonképpen a *nyilvánosság*, mely a jelentések megvitatását kíséri.

pest. Rendelkezései azonosak voltak az említett térség államai számára, — lettek légyen azok az első világháborúban győzteseknek vagy legyőzötteknek minősülő országok, vagy a két kategória egyikébe sem tartozók.¹¹ A legfontosabb szabályokat a következőkben foglalhatjuk össze:

A kisebbségvédelmi rendelkezések *alaptörvények* voltak,¹² amelyekkel semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lehetett ellentétes. Az adott ország minden lakosát születési, nemzetiségi, nyelvi, faji vagy vallási különbség nélkül megillette az élet és a szabadság teljes védelme. Bármely hitet, vallást vagy hitvallást nyilvánosan vagy otthonában szabadon gyakorolhatott, amennyiben az a közrenddel és a jó erkölcsökkel nem ellenkezett. Mindenkinek, akinek az adott ország területén volt illetősége, és nem volt más állam állampolgára, biztosította az adott állam állampolgárságát. Az államterületen való születés pusztán tényével állampolgárságot szerzett minden személy, akit születésénél fogva más állampolgárság nem illett meg. Minden állampolgár faji, nyelvi vagy vallási különbség nélkül törvény előtti egyenlőséget, azonos polgári és politikai jogokat élvezett. Vallási, hitbeli vagy felekezeti különbség a polgári és a politikai jogok élvezete, nyilvános állások, hivatalok és méltóságok elnyerése vagy a különféle foglalkozások és iparok gyakorlása tekintetében semmiféle hátránnyal sem járhatott. Egyetlen állampolgár sem volt korlátozható bármely nyelv szabad használatában a magán- vagy az üzleti forgalomban, a vallás, a sajtó útján történő vagy bármely természetű közzététel terén, vagy a nyilvános gyűléseken. A más anyanyelvű állampolgárok nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban történő használata tekintetében megfelelő könnyítésekben részesültek, ami nem érintette a hivatalos nyelv megállapítására vonatkozó rendelkezéseket. A faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó állampolgárok jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezték, mint a többséghez tartozók. Joguk volt saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelőintézeteket létesíteni, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják. Azokban a városokban és kerületekben, ahol a más anyanyelvűek jelentékeny számban laktak, a kormányoknak megfelelő könnyítéseket kellett engedélyezniük az elemi iskolákban saját nyelvükön történő tanításuk érdekében. Az ilyen városokban és kerületekben a faji, vallási vagy nyelvi kisebbsé-

¹¹ A Szövetséges és Társult Főhatalmak az ún. utódállamokkal a következő kisebbségvédelmi megállapodásokat kötötték: Lengyelországgal (Versailles, 1919. jún. 28.); Csehszlovákiával (Saint Germain en Laye, 1919. szept. 10.); a Szerb-horvát-szlovén királysággal (Saint Germain en Laye 1919. szept. 10.); Romániával (Párizs, 1919. dec. 9.); Görögországgal (Sèvres 1910. aug. 10. 1923-ban Lausanne-ban módosított formájában érvényesült); Litvánia az ún. Memel-vidék tárgyában (1924. május 8.) A békeszerződések közül meg kell említeni a Németországgal kötött Versaillesi Szerződés 85. és 93. §§-t; az Ausztriával kötött békeszerződés 62—64. §§-ait Magyarországgal kötött békeszerződés 54—60. §§-ait, a Bulgáriával kötött béke 49—55. §§-ait és a Törökországgal kötött lausanne-i béke 37—45. §§-ait. Albánia, Litvánia, Lettország és Észtország képviselői a Nemzetek Szövetsége előtt ünnepélyes nyilatkozatot tettek. Finnország az Åland-szigeteket illetően Svédországgal külön megállapodást kötött.

¹² A kisebbségvédelem magyarországi szakirodalmából kiemelkedik BUZA L.: A kisebbségek jogi helyzete. Bp. MTA, 1930; valamint FLACHBART E.: System des internationalen Minderheitenrechtes. Bp. Gergely, 1937. Újabb összefoglalását illetően I. SZALAYNÉ SÁNDOR E.: A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása. In: A nemzeti kisebbségek jogi védelme. Jogász Szövetségi Értekezések, 1989. XII. évf. 2. szám.

geknek méltányos részt kellett biztosítani mindazokból a pénzekből, amelyeket a közvagyon terhére állami, községi vagy más költségvetésekben nevelési, vallási vagy jótékonyági célokra fordítottak.

A kisebbségek javára szóló kötelezettségeket megállapító rendelkezések a Nemzetek Szövetségének védelme alatt állottak. Ez azt jelentette, hogy a Szövetség Tanácsának hozzájárulása nélkül nem voltak megváltoztathatók és betartásukat a Tanács ellenőrizte. A Tanács bármely tagja felhívhatta a figyelmet a kisebbségek védelmével kapcsolatos kötelezettségek megsértésére vagy megsértésének veszélyére, a Tanácsnak viszont joga volt eljárni és az adott esetben alkalmasnak és hathatósaknak látszó utasításokat adni.¹³ Az e cikkekkkel kapcsolatos jogvita esetén a Tanács az ügyet az állandó Nemzetközi Bíróság elé terjeszthette, mely abban véglegesen döntött. Ha valamelyik fél a döntést nem hajtotta végre, a Tanácsnak kellett az ítéletet érvényesítenie.

Nem térhetünk ki annak vizsgálatára, hogy milyen külső körülmények fennforgása és milyen politikai feltételek találkozása volt szükséges ahhoz, hogy a fentiekben vázolt regionális jellegű nemzetközi jogi szabályozás létrejöheszen,¹⁴ csak sajnálkozhatunk azon, hogy ezt a rendszert a II. világháború elsöpörte, és hogy azt követően sem állították helyre. A nemzetiségek jogainak és a kormányok ezekkel kapcsolatos kötelességeinek terjedelme lényegesen nagyobb, a védelem hatékonysága pedig magasabb volt annál, mint amit egy korszakkal később a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke nyújtani tud.

Mindez tehát az univerzális jellegű szabályozással szemben a regionális rendezésre irányuló törekvések mellett érvel. A regionális védelem színvonala és hatékonysága — legalábbis bizonyos viszonylatokban — tovább növelhető alternatív rendelkezések megszövegezése révén, amelyek közül a szerződés részes államai a saját viszonyaiknak leginkább megfelelő változatot fogadhatják el. A kötelezettségek szintjét, illetve mértékét így nem a régió valamennyi állama akarátának legnagyobb (a dolog természeténél fogva meglehetősen kicsiny) közös osztója határozná meg, hanem az bizonyos államok viszonylatában jóval magasabb is lehet.

Erre a lehetőségre példa a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának tervezete*, amelyet az Európa Tanács égisze alatt dolgoztak ki 1983—1988 között. Egyelőre nincs hatályban — ezért említjük tervezetként —, de remélhető, hogy előbb vagy utóbb életbe lép, és hogy nemcsak az Európa Tanács jelenlegi tagjai, hanem más európai országok is csatlakoznak hozzá. A nemzetközi jogalkotás megoldási módozatainak szemszögéből igen érdekes és figyelemre méltó tervezet alternatív rendelkezéseiből — a sok közül — két

¹³ A gyakorlatban a súlypont az előzetes eljárásra helyeződött át, amelynek során egy bizottság megvizsgálta, vajon a panaszok valóban a szerződések értelmében kerültek-e benyújtásra, nem irányulnak-e az érintett kisebbség és az állam közötti kapcsolat megszakítására. Nem volt szabad névtelen vagy kétes forrásból származniok, nem voltak sértő modorban megszövegezhetőek, és azt is meg kellett vizsgálni, vajon nem olyan tényre vonatkoznak-e, mely már egy előző eljárás alapjául szolgált. Ha a panasz ezen az előzetes szűrőn átjutott, a Tanács egyik tagja azt rendszerint magáévá tette és ez esetben a Tanács — a bepanaszolt állam képviselőjének közreműködésével — érdemben foglalkozott az ügygel és megfelelő megoldást javasolt.

¹⁴ Lásd HERCZEGH G.: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről. Pécs 1988. 416 és köv. o.

példát idézünk. A közoktatásról szóló hatodik cikk (b) bekezdésének, mely a középfokú iskolákra vonatkozik, két (*i* és *ii*) változatát szövegezték meg:

6. § (b) *i.*: „a középiskolai oktatás nagy részét, ideértve a technikai szakiskolákat is, a regionális vagy kisebbségi nyelveken elérhetővé teszik mindazok tanulók számára, akik ezt kívánják” — vagy

ii. „ahol a b(*i*) pont a kérdéses nyelvek helyzete miatt nem alkalmazható, legalább megfelelő könnyítéseket nyújtanak ilyen nyelvek oktatására a közép-, a technikai és a szakiskolákban.”

A Tervezet 7. cikke a közszolgálattal kapcsolatos teendőket kívánja szabályozni. Szövegéből idézzük a következő részt:

„7. §. Ami a közszolgálatot, az igazgatási és a jogi hatóságokat illeti, a Felek vállalják, hogy azon a területen, ahol ilyen (ti. regionális vagy kisebbségi — H. G.) nyelveket használnak és amennyire ez ésszerűen lehetséges

a) *i.)* biztosítják, hogy a közigazgatási hatóságok a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják és hogy ezek a hatóságok vagy legalábbis azok a tisztviselők, akik a közönséggel érintkeznek, a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják azok viszonylatában, akik e nyelvek valamelyikén fordulnak hozzájuk — vagy

ii.) ha a regionális vagy kisebbségi nyelv különleges helyzete miatt az *a)* *i.* pont nem alkalmazható, biztosítják, hogy azok a személyek, akik igazgatási hatósághoz fordulnak, okmányokat vagy kérelmeket e nyelveken érvényesen terjeszthessenek elő.”

A Tervezet III. részének kb. 70 rendelkezése közül a feleknek legalább 35-öt vállalniuk kell, és ezen túlmenően további megkötések is vannak. Bizonys cíkek minimális rendelkezéseit például mindenképpen vállalniuk kell. A Karta tervezetében foglalt szabályozási rendszerhez tartozik az a rendelkezés is, miszerint a megerősítés, illetve a csatlakozás alkalmával a feleknek nyilatkozniuk kell, hogy a vonatkozó szabályokat államterületük mely részein és mely regionális vagy kisebbségi nyelv viszonylatában fogják alkalmazni. Az államok ugyanis területük egyes részeire korlátozottan és meghatározott nyelv vagy nyelvek viszonylatában bizvást vállalhatnak és teljesíthetnek olyan kötelezettségeket, amelyek az államterület egészén és a nyelvek nagyobb számát illetően már túlságosan terhesek vagy teljességgel ésszerűtlenek lennének. Miután a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzete — akárcsak a nemzetiiségeké — nagyon különböző, az államok ezzel kapcsolatos kötelezettségeinek — mértékük, terjedelmük szempontjából — különbözőeknek kell lenniük. A Karta tervezetének rendelkezéseit azonban nem hasonlíthatjuk össze és nem vethetjük egybe a Nemzetek Szövetsége idején fennállott kisebbségvédelmi rendszer szabályaival. Meg kell várnunk hatálybalépésüket, meg kell várnunk az alkalmazásukkal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokat ahhoz, hogy ítéletet mondhassunk róluk azon túl, miszerint a Tervezet nagyvonalú és szabadelvű nemzetiségpolitikáról és ugyanakkor ötletes jogászai gondolkozásmódról tanúskodik.

4. A szabályozás harmadik szintjét a *bilaterális, vagyis a kétoldalú megállapodások* jelentik. Ezen a szinten lehet leginkább figyelembe venni az adott nemzetiség tényleges helyzetéből adódó sajátosságokat, és ezért itt és így lehet — elvileg — a legjobban kielégíteni a nemzeti kisebbség, illetve a kisebbséghez tartozók jogos igényeit. „Elvileg” — fűzzük hozzá — mert egyáltalán nem biztos, hogy az érintett két állam kormányában egyaránt megvan a szabályozásra való készség, illetve a már megkötött megállapodás jóhiszemű teljesítésének szándéka. Amennyiben igen, hamarosan kiderül, hogy a legsúlyosabbnak látszó kérdések is viszonylag könnyen megoldhatók.

Bajosan várható el például egy államtól, hogy a területén élő néhány ezer főt meg nem haladó nemzetiséghez tartozó egyének anyanyelvi oktatásáról *minden fokozaton* megfelelően gondoskodni tudjon. Az általános (elemi) oktatást biztosítania kell, de az már kérdéses, hogy az adott nyelven tanító- (és óvónő-) képzőket is fenn kell-e tartania, amikor sokkal célszerűbb — és eredményesebb! — az ő kiképzésüket a másik ország tanító- és óvónőképzőiben megoldani, ahol a kérdéses nyelv többséginek minősül. Ez történhet úgy, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek a másik ország oktatási intézményeiben szereznek pedagógusi diplomát, vagy úgy is, hogy az egyik ország diplomásai a másikban fejtenek ki oktatási tevékenységet. Ez a megoldás az oktatás szintjein felfelé haladva egyre inkább ajánlhatónak tűnik, mert valóban tekintélyes számú nemzetiség kell egy annak nyelvén oktató egyetem vagy főiskola alapításához és fenntartásához.

Ez vonatkozik természetesen a tankönyvekre,¹⁵ sőt általában a napilapokra, a rádió és a televízió adásaira is. Az, hogy egy kis ország egyetlen tv-műsora hetente néhány perces vagy órás adást sugározzon az ott élő 15–20 000 fős nemzetiség számára, nyilván fontos dolog, de aligha elégítheti ki a nemzetiséghez tartozók televíziózás iránti igényeit. Helyette vagy mellette inkább olyan közvetítő állomásra van szükség, mely az illető nemzetiség nyelvén a másik országban sugárzott műsor zavartalan vételét biztosítja a nemzetiség által lakott terület egészén. Valószínűleg kevésbé költséges, mint a korlátozott tartamú, önálló műsor szerkesztése és sugárzása. Feltehetően az igényeket is magasabb színvonalon tudja kielégíteni.

Jóval előbb, az első helyen, kellett volna szólni az *emberi kapcsolatok*, a rokoni, baráti látogatások fontosságáról, amelyek mégis a felsorolás végére kerültek, talán azért, mert annyira magától értetődők. A határok sokat emlegetett spiritualizálása — ha nem olcsó propagandafogás, és valóban az érintett államok kormányainak tényleges szándékát fogalmazza meg — elsősorban és mindenekelőtt az emberek szabad mozgását, érintkezését jelenti, amely nem tehető függővé állítólagos biztonsági érdekektől. Ezek az ún. biztonsági érdekek ugyanis a legtöbbször nem magának az államnak a függetlenségével és integritásával függenek össze, hanem a mindenkori kormánynak az alattvalóvá nyomorított állampolgárok feletti ellenőrzésével, mely akkor oldható meg a legeredményesebben, ha ezek az alattvalók „légmentesen” el vannak zárva más államok esetleg szabadabb levegőt szívó polgáraitól. (Mindez természetesen nemcsak az egyes emberek, hanem az általuk szervezett egyesület

¹⁵ Az „úr ír”-t minden bizonnyal lehet a másik országban kiadott tankönyvből tanítani és tanulni. Nemcsak a nemzeti kisebbségek oktatását érinti, hanem annál szélesebb körű, általánosabb kérdés, hogy egyetlen tankönyv se tartalmazzon olyasmit, amit egy másik ország vagy egy másik nemzet joggal sérelmezhet.

és szervezet egymás közötti kapcsolatainak kiépítésére is vonatkozik.) Annak, hogy valamely nemzetiség tagjai a megint csak emlegetett „híd” szerepét tölthessék be két állam között, elengedhetetlen feltétele, hogy a határon szabadon átlépve összekössék a két állam területén élőket.

A példákat sorolhatnám tovább hosszasan, a lényeg mégis ugyanaz marad: *a nemzeti kisebbség, illetve a nemzetiségekhez tartozók jogos igényeit kizárólag a területi állam nem tudja megfelelően kielégíteni*, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítások árán, ami minden bizonnyal kiváltaná a többséghez tartozók ellenállását. A már sokat emlegetett jogos igények kielégítésével kapcsolatos *problémák a két állam* — az egyik, amelynek a területén a szóban forgó nemzeti kisebbség él, a másik, amelyben a nemzeti kisebbség nyelvét beszélők a lakosság többségét alkotják — *jóhiszemű és szoros együttműködése révén hatékonyan és viszonylag olcsón megoldhatók*. Ennek az együttműködésnek a szabályozása a bilaterális kisebbségvédelem feladata. Olyan háromszöghöz hasonlítható, amelynek oldalait a két kormány és az adott nemzetiség alkotja vagy — ha a „híd” hasonlatnál maradunk — olyan hídhöz, amelynek pilléreit a két állam kormányai jelentik, míg a híd pályáját az illető nemzetiség alkotja. A bilaterális rendezés *előnye*, hogy nem kell az általánosságok — az alapelvek — szintjén maradnia, hanem konkrét, azaz pontosan érvényesíthető jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg a közoktatás, a tankönyvek, az ösztöndíjak, a diplomák kölcsönös elismerése, a közigazgatási szakemberek kölcsönös továbbképzésére, az időszaki sajtó, rádió, a tv-adások és még számos más egyéb területen. Ezeknek az igényeknek a megfogalmazásában, közvetítésében, valamint a vonatkozó megállapodások gyakorlati végrehajtásában — vagyis a hídpálya működtetésében — jut fontos szerep a *nemzetiségi önkormányzatoknak*. Ilyenek hiányát a legjobb kétoldalú nemzetközi egyezmény sem pótolhatja.

Ezekben a megállapításokban nincs semmi új, semmi eredeti, ami ne lett volna ismert azok előtt, akik nemzetiségi problémákkal foglalkoztak. Számos kétoldalú megállapodás, kulturális együttműködési egyezmény, illetve jegyzőkönyv tartalmaz ösztöndíjakat, kiadványok cseréjére, diplomák egyenértékűségére vonatkozó rendelkezéseket, de — hogyan, hogyan nem — a végrehajtás folyamán elfelejtődtek. A kereteket nem tudták kitölteni, az ösztöndíjas helyekre nem akadt elég jelentkező, a cserekiadványok nem voltak kelendőek stb. stb.¹⁶ és a már megkötött megállapodásokat félig vagy sehogy sem alkalmazták. Az a kormányzat, mely lényegesen nagyobb számú nemzetiséget vél beolvashatni, mint amennyi saját nemzetiséget fenyeget a határ túlsó oldalán az asszimiláció veszélye, hajlamos arra, hogy a területén élő nemzeti kisebbségek védelméről és ez irányú kötelezettségeiről elfelejtkezzen. Ez a bilaterális rendezés gyengesége a már említett előnyökkel szemben.¹⁷

Mind az univerzális, mind a regionális, mind pedig a bilaterális nemzetközi jogalkotás elősegítheti a maga módján és a maga eszközeivel a nemzetiségek védelmét. Mindhárom út elvileg nyitva áll, de tudnunk kell, hogy az adott problémák jellegétől függően melyik ígéri a viszonylag legjobb megoldást.

¹⁶ Arra vonatkozóan is kötöttek megállapodásokat, miszerint a nemzeti kisebbség kultúrája szempontjából jelentős, pontosan felsorolt műemlékeket azon államok illetékes hatóságai állítsák helyre, amelynek területén azok találhatóak, a gyakorlatban azonban a kölcsönösség nem érvényesült, mert az egyik fél mindig késett, illetve elmaradt a reá eső munkálatokkal.

¹⁷ Hacsak nem sikerül ezeket a megállapodásokat speciális nemzetközi garanciával ellátni. Az ilyenek azonban rendkívül ritkák.