

LAKATOS ISTVÁN

AZ ENSZ KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZERE¹

Jelen tanulmány keretei között a szerző átfogó képet szeretne adni arról, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete – a kisebbségi kérdés Nemzetek Szövetsége keretei között kialakított rendszerrel gyökeresen szakítva – milyen eszközökkel és megközelítéssel kezeli a nemzeti, vallási, nyelvi és etnikai kisebbségek helyzetét. A cikk szeretné bemutatni, hogy az ENSZ eddigi története során kisebbségvédelmi mechanizmusai hogyan fejlődtek, alakultak át; figyelemmel a politikai realitásokra, amelyek alól a világszervezet egy ilyen rendkívül kényes kérdésben semmiképpen nem tudja magát kivonni. Az írás a fenti célok érdekében kronológiailag haladva kívánja bemutatni azt a folyamatot, amely során a kisebbségi különmegbízott és a Kisebbségi Fórum mandátumának életre hívásával a világszervezet jelenlegi kisebbségvédelmi rendszere kialakult.

A népszövetségi alapok

Az I. világháborút lezáró békeszerződéseket követően a Nemzetek Szövetsége a világpolitikai stabilitást szem előtt tartva kiemelten kezelte a kisebbségi kérdést. A szervezet egyrészt a versailles-i békerendszer fenntarthatóságát kívánta biztosítani, másrészt el szeretne volna kerülni, hogy a világháború – súlyos területveszteségeket elszenvedett – vesztesei helyzetük orvoslására csak egy újabb határváltoztatásokkal járó megoldásban lássanak esélyt. E kettős cél érdekében a Népszövetség védnökséget vállalt a békeszerződések kisebbségi rendelkezései felett.² A kisebbségekkel kapcsolatos vállalásokat a Nemzetek Tanácsának beleegyezése nélkül az adott ország nem változtathatta meg és a Tanács járt el az azok állítólagos megsértéseivel kapcsolatos lakossági beadványok ügyében is.³ Egyes kisebbségi szerződések azonban lehetővé tették a jogvitáknak az Állandó Nemzetközi Bíróság elé utalását is.

1 A tanulmányban szereplő gondolatok és értékelések a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külgazdasági és Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

2 Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris: Budapest, 2016. 387.

3 Uo. 388.

A Nemzetek Szövetsége által életre hívott kisebbségvédelmi rendszert sok bíráló érte annak rendkívül alacsony határfoka miatt. Részben ezen kritikák eredményeként kezdeményezte 1925-ben Ewald Ammende kisebbségi aktivista az Európai Nemzetiségi Kongresszus létrehozását, amely fennállásának 14 éve alatt (1925–38) komoly szakmai és tudományos fórummá nőtte ki magát, lehetőséget teremtve a benne részt vevő 12 országból érkezett 28 európai kisebbség számára álláspontjaik és érdekeik kifejezésére.⁴ A Kongresszus elhatározta, hogy nem foglalkozik a határok átrajzolásával és nem kíván belemenni országspecifikus kritikákba sem. A testület leginkább a kisebbségek kulturális jogaival foglalkozott; elsősorban a személyi, nem pedig a területi autonómia alapján.

Annak ellenére, hogy az 1930-as évekre a népszövetségi kisebbségi rendszer a szervezettel együtt teljesen megbénult, majd véget ért; fontos hagyatékaként meg kell emlékeznünk arról, hogy a modern emberi jogi monitoring rendszer a beadványok kivizsgálásának és elfogadhatóságának szabályait innen örökölte.⁵ Emellett a nemzetközi jog fejlődése szempontjából fontos lépésnek számított a kisebbségek nemzetközi védelmével kapcsolatos nemzetközi érdeklődés megjelenése.

A Népszövetség által létrehozott kisebbségvédelmi rendszert követően – amely a kisebbségek mint csoportok védelmét kívánta megoldani a különböző kisebbségvédelmi szerződések keresztül – *Az ENSZ alapokmánya* és *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* az egyéni emberi jogok és szabadságok védelmére, valamint a diszkriminációmentesség alapelveire épült. Ez, valamint az a tény, hogy az államok jelentős része félt, hogy egy esetleges normaalkotási folyamat beindulása a kisebbségek kollektív jogai tekintetében veszélyeztetheti területi integritásukat, azt eredményezte, hogy a kisebbségi kérdés mind a mai napig mostohagyermeknek számít az ENSZ emberi jogi rendszerén belül.⁶

A kisebbségi kérdés kezelésének sajátosságai az ENSZ születésekor

Annak ellenére, hogy *Az ENSZ alapokmánya* explicite nem szól a kisebbségek jogairól, számos emberi jogi paragrafus található a dokumentumban. Ezek közül érdemes kiemelni az 1. cikkelyének 3. bekezdését, amely értelmében „*Az Egyesült Nemzetek célja, hogy gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján,*

4 Bíró, Anna-Maria (Tom Lantos Institute) – Lennox, Corinne (University of London): *Global Governance on Minority Rights: Assessing the participation of Non-State Actors (NSAs) in the UN Forum on Minorities*. (Az International Studies Association éves konferenciáján ismertetett tanulmány) Baltimore, 2017. 5–6.

5 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 388.

6 Lakatos István: Kisebbségvédelem az ENSZ emberi jogokkal foglalkozó bizottságai és a Kisebbségi Munkacsoport háromszögében. *Külvügyi Szemle*, 2016. 15 (2). 25–41, itt: 26.

valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletbetartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen.”

A II. világháborút követő időszak első modern emberi jogi dokumentuma az ENSZ közgyűlése által 1948. december 9-én elfogadott *A népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt nemzetközi egyezmény* II. cikke a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoportokat nevesíti, amelyek teljes, vagy részleges megsemmisítése szándékával követhetik el az egyezményben felsorolt cselekményeket, megvalósítva ez által a népirtás büntetettét. Vagyis az első modern emberi jogi egyezmény – amely mára már a nemzetközi szokásjog részévé vált – is a kisebbségeket tekinti a legveszélyeztetettebb csoportnak a népirtás szempontjából.

Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatához készült kommentár⁷ kiemelte, hogy a népirtás elleni egyezmény a kisebbségek létezéséhez való jogát volt hivatott biztosítani, de természetesen a kisebbségek létének védelme túlmegy azon, hogy ne semmisítsenek meg egy csoportot; ez magában foglalja a vallásuk és a kulturális örökségük védelmét is.

A népirtás tilalmáról szóló egyezmény fő problémája azonban az volt, hogy nem hozott létre egy, a végrehajtást ellenőrző mechanizmust, vagyis ahogy mondani szokták, csupán egy „fogak nélküli dokumentumról” beszélhetünk, amelynek végrehajtása esetleges és nem számon kérhető.⁸ A kérdés fontosságát felismerve Adama Dieng, az ENSZ-főtitkár népirtás megelőzéssel foglalkozó különleges tanácsadója már javasolta az Emberi Jogi Tanácsnak a népirtás megelőzési egyezmény végrehajtásának megvitatását.⁹ Gondot jelentett továbbá, hogy a népirtás definíciója rendkívül szűkre szabta a büntetendő elkövetési magatartást és így számos cselekmény, például a háborús bűntettek, az etnikai tisztogatás, vagy az embe-riesség elleni bűncselekmények kiestek ebből a körből.

Az ENSZ közgyűlése a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetéséről szóló egyezmény elfogadását követő napon (1948. december 10.) fogadta el *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát*, amely szintén nem tartalmazott egyetlen kisebbségvédelmi paragrafust sem; a Szovjetunió többek között ezzel indokolta tartózkodását a nyilatkozatról történt szavazás

7 A kommentár magyar nyelvű szövegét lásd: Böszörményi Jenő (szerk.): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány: Budapest, 2004. 17. Letöltés helye: www.hunsor.se; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

8 Lakatos István: A védelmi felelősség elve és a kisebbségek védelme. In: Gömbös Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság, 2016. 51–65, itt: 51.

9 High-level panel discussion of the UN Human Rights Council dedicated to the sixty-fifth anniversary of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 2014. 03. 07. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

során.¹⁰ A kérdés fontosságát és érzékenységét azonban jól jelzi, hogy az ENSZ közgyűlése a nyilatkozattal párhuzamosan elfogadott egy, a *Kisebbségek sorsa* címet viselő határozatot, amely kiemelte, hogy az ENSZ nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsával kapcsolatban, de tekintettel arra, hogy nehéz a kisebbségi kérdésre egy általánosan elfogadott megoldást találni, a nyilatkozat nem fog ezzel a kérdéssel specifikusan foglalkozni.¹¹ A határozat az ügyet annak érdekében utalta az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) elé, hogy az felkérje az Emberi Jogok Bizottságát és annak Albizottságát a téma alapos vizsgálatára a kisebbségek hatékony védelme céljából.¹²

A kisebbségek jogainak megjelenése és védelme a világszervezet normaalkotási időszakában

Az ENSZ első, jogilag kötelező érvényű emberi jogi dokumentuma az 1965-ben elfogadott – 1969-ben hatályba lépett – *A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény* volt, amely már számos fontos rendelkezést tartalmazott a kisebbségek védelme szempontjából. Az *Egyezmény* hatálya alá eső, a faji megkülönböztetésre vonatkozó tilalmat a tagállamok olyan szélesen fogalmazták meg, hogy az kiterjed a faji, nemzeti és etnikai kisebbségekre is az 1. cikkely 1. bekezdése alapján.¹³ Az *Egyezmény* ezen kívül egyrészt előírta a tagállamok részére különleges intézkedések meghozatalát a kulturális, gazdasági, vagy társadalmi diszkrimináció felszámolása érdekében, másrészt pedig megtiltotta a faji gyűlölet szítását és az ezzel kapcsolatos tevékenységet.

Az *Egyezmény* végrehajtásáért felelős Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottság a részes államok beszámoló jelentéseinek tárgyalása során gyakran kér részletes statisztikai adatokat a kisebbségekre vonatkozóan, amelyek alapján fel lehet tární az adott országban élő

10 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 391.

11 Thornberry, Patrick: Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata: háttér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények. In: *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségi publikációiból*. Teleki László Alapítvány: Budapest, 2002. 9–75, itt: 13. Letöltés helye: mek.oszk.hu; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

12 Resolution adopted by the GA 217 C (III). Fate of Minorities (1948. 12. 10.) Letöltés helye: www.un-documents.net; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

13 1 cikk 1. *Ezen egyezmény szövegében a „faji megkülönböztetés” 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.*

kisebbségekkel szembeni diszkrimináció mértékét és gyökereit.¹⁴ Végezetül a Bizottság kisebbségvédelmi tevékenysége kapcsán szólnunk kell a testület által elfogadott általános ajánlásokról, amelyek fontos támpontul szolgálnak az *Egyezmény* rendelkezéseinek értelmezése során. Így például az *Egyezmény* 1. cikkelyének 1. bekezdésével kapcsolatban kiadott XIV-es ajánlás¹⁵ kiemeli, hogy a megkülönböztetett bánásmódhoz vezető különleges intézkedések nem jelentenek diszkriminációt, ha átmenetiek, és csak azt a célt szolgálják, hogy egy hátrányos helyzetben lévő csoport a többségi lakossággal egyenlő módon gyakorolhassa emberi jogait.

Az ENSZ első, jogilag kötelező érvényű, kisebbség specifikus rendelkezését az 1966-ban elfogadott – és 1976-ban életbe lépett – *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában* (PPJE) találjuk. Az *Egyezségokmány* 27. cikkelye értelmében: „*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.*”

Az *Egyezségokmány* végrehajtásáért felelős Emberi Jogi Bizottság (*Human Rights Committee*) a 27. cikkelyt értelmező 23-as számú általános megjegyzésében¹⁶ kiemelte, hogy a cikkely nem tévesztendő össze a népek önrendelkezési jogával foglalkozó 1. cikkellyel, amely kapcsán az *Egyezségokmány fakultatív jegyzőkönyve* alapján nem lehet egyéni panaszt benyújtani a Bizottsághoz. A Bizottság állásfoglalása értelmében a 27. cikkelyben meghatározott jog gyakorlása nem érintheti negatívan egy részes állam szuverenitását és területi integritását. Másrészről viszont bizonyos jogok gyakorlása (kulturális jogok) szorosan kapcsolódhat egy területhez és annak erőforrásaihoz. Az általános megjegyzés értelmében a 27. cikk nem csak állampolgárokra vonatkozik, annak alkalmazása nem az állam döntésének függvénye, hanem objektív körülményektől függ, továbbá az államot a pusztán tartózkodáson túl cselekvési kötelezettségek is terhelik, így például a kisebbségek számára annak biztosítása, hogy az őket érintő döntések meghozatalában részt vehessenek.

Az *Egyezségokmány*nak azonban még számos olyan rendelkezése van, amelyek fontosak a kisebbségek szempontjából, így többek között az előbb említett 1. cikkely az önrendelkezési joggal kapcsolatban, a 2. cikkely a diszkrimináció tilalmáról, a 3. paragrafus a nők és férfiak egyenjogúságáról, a 12. cikkely a mozgás és tartózkodás szabadságáról, vagy a 18. cikk a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról. Továbbá ki kell még emelnünk a

14 Alfredsson, Gudmundur – Ferrer, Erika: Kisebbségi jogi kalauz: eljárások és intézmények az ENSZ-ben. In: *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségi publikációiból*. Teleki László Alapítvány: Budapest, 2002. 75–130, itt: 96–97. Letöltés helye: mek.oszk.hu; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

15 Letöltés helye: www.minoritycentre.org; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

16 CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities). Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

19. cikket, amely a vélemény szabadságát hivatott garantálni, valamint szólnunk kell a 20. cikkelyről, amely tiltja a nemzeti, faji, vagy vallási gyűlölet bármely hirdetését. Végezetül szólnunk kell a békés gyülekezés jogát biztosító 21. cikkről, a társulás jogát szavatoló 22. cikkről, a közügyekben való részvételt biztosító 25. cikkelyről, valamint a törvény előtti egyenlőséget biztosító 26. cikkelyről.

Az *Egyezségokmány* értelmében a részes államok a kezdeti jelentést követően 5 évente kötelesek beszámolni az Emberi Jogi Bizottságnak az *Egyezségokmány* nemzeti végrehajtásáról. Ennek során a tagállamoktól a Bizottság kéri, hogy adjanak részletes tájékoztatást a területükön élő csoportok számáról, etnikai összetételéről, vallási és nyelvi jellemzőiről, földrajzi megoszlásukról. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy milyen különleges intézkedésekre van szükség olyan feltételek megteremtéséhez, amelyen biztosítják az egyenlőséget a többség és a kisebbség között.¹⁷ A kisebbségek fontos szerepet játszhatnak a jelentéstételi folyamatban azáltal, hogy lényeges és hiteles információkat szolgáltatnak a helyzetükkel, problémáikkal kapcsolatban.

A szintén 1966-ban elfogadott – és 1976-ban életbe lépett – *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának* rendelkezései közül a 13. cikket kell kiemelnünk, amely az oktatáshoz és a művelődéshez való jogot szabályozza, valamint a 15. cikkelyt kell megemlítenünk, amely a kulturális életben való részvétel jogát fekteti le, és amelyek rendkívüli fontossággal bírnak a kisebbségek kulturális identitásának megőrzése szempontjából. Az *Egyezségokmány* végrehajtását biztosító Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogi Bizottság 2009-ben elfogadott 21-es számú általános megállapításában,¹⁸ amely a 15. cikk értelmezésével foglalkozik, külön is hangsúlyozza, hogy az oktatási programoknak meg kell felelniük a nemzeti, vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek, valamint az őslakos népek különleges szükségleteinek. Ezen kívül integrálniuk kell történelmüket, ismereteiket, valamint értékrendszereiket és társadalmi, gazdasági és kulturális törekvéseiket.¹⁹ Az államoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportoknak szánt oktatási programok végrehajtása saját nyelven történjék, figyelembe véve a közösségek kívánságait és a vonatkozó nemzetközi emberi jogi normákat.

Az ENSZ keretei között elfogadott egyezmények közül végezetül szólnunk kell az 1989-ben elfogadott – és 1990-ben hatályba lépett – a *Gyermek jogairól szóló egyezményről*,²⁰ amelynek 30. cikkelye értelmében: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi,

17 Alfredsson – Ferrer, 2002. Kisebbségi jogi kalauz, i.m. 94.

18 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 21 December 2009, E/C.12/GC/21. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

19 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 392.

20 Letöltés helye: net.jogtar.hu; letöltés ideje: 2017. 05. 05.

vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakosság-hoz 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.”

Az ENSZ 1992-es *Kisebbségi nyilatkozata*, és az ahhoz vezető út főbb állomásai

A Kisebbségvédelmi és Diszkrimináció Elleni Albizottság (majd később Emberi Jogok Védelmével és Előmozdításával Foglalkozó Albizottság)²¹ – elnevezése dacára – sokáig nem is foglalkozott a kisebbségi kérdéssel.²² Az 1970-es években születtek az első érdemleges tanulmányok Francesco Capotorti, majd 1987-ben Jules Deschênes tollából.²³ Az Albizottság 1988-ban bízta meg brit tagját, Claire Palley-t, hogy készítsen egy munkaanyagot a kisebbségi problémák békés rendezésének módozatairól. E jelentés hatására nevezték ki 1989-ben Asbjørn Eidét, az Albizottság norvég tagját az Albizottság különmegbízottjává, és kérték fel, hogy készítsen egy anyagot a nemzetközi tapasztalatokról a kérdéssel kapcsolatban.

Eide 1991-es jelentésében többek között kiemelte a diszkriminációmentesség fontosságát, valamint azt, hogy a kisebbségek fejlődéshez való jogát az államok integritásával és stabilitásával összhangban kell biztosítani.²⁴ Tanulmányában jelezte, hogy az etnikai konfliktusok veszélyeztetik a regionális és nemzeti biztonságot, és úgy vélte: biztosítani kell, hogy a kisebbségek érdekében elfogadott intézkedések ne sértsék a többség jogait sem. Ebben a szakaszban Eide mandátuma még csak a kormányzati tapasztalatok elemzésére szorítkozott, és így álláspontjának kialakítása során a nem kormányzati szervezetek véleményével nem foglalkozott. A norvég szakértő – ekkor még – hangsúlyozta egy kisebbségi

21 Az Albizottságot az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (EJB) hívta életre 1946-ban. [A döntést az ECOSOC 9. sz. határozata (II. 1946.) tartalmazza.] 2007-es megszűnésekor, amikor szerepét a Tanácsadó Bizottság vette át, 26 független szakértő volt tagja a testületnek, amely eredeti mandátuma alapján elsősorban tanulmányokat és ajánlásokat készít az EJB számára. Az Albizottság elnevezése 1999-ben változott meg, kifejezve azt a tényt, hogy a testület tevékenysége ebben az időben már jelentősen túlmutatott a kisebbségvédelmen és a diszkrimináció különböző formái elleni küzdelmen. Ülészakait – amelyek 1999-ig négy-, majd azt követően háromhetesek voltak – diplomáciai körökben gyakran már csak mini EJB-ként emlegették, mivel napirendjére fokozatosan felkerült az emberi jogi kérdések szinte teljes katalógusa. Tevékenységét a megszűnése előtti utolsó években már heves kritika kísérte a tagállamok részéről, akik sok szempontból túlzónak tartották az Albizottság szerepvállalását és azt ismét a klasszikus *think tank* szerepkörben szerették volna látni.

22 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 26–28.

23 Zoller, Adrien-Claude: *The minorities have a forum at least. (Analysis of the first three sessions of the UN Working Group on Minorities)* International Service for Human Rights: Geneva, 1998. 2.

24 Uo. 3.

definíció fontosságát. Tág definícióban gondolkodott, ami tartalmazta volna a közelmúlt bevándorlóit is. Más szakértők, mint pl. a szlovén Danilo Türk inkább a szűk koncepciót preferálták, amely csak a történelmi kisebbségeket foglalta volna magában.

Eide 1992-es jelentésében – a délszláv válság hatására is – a fő problémának a nép és kisebbség közötti különbségtételt tartotta, mivel – álláspontja szerint – a népek jogosultak önrendelkezésre, míg a kisebbségek csak „védelemre”.²⁵ Megítélése szerint a nemzetközi közösségnek meg kellene határoznia, hogy kik lehetnek alanyai az önrendelkezési jognak. Az erőszakos elszakadást elítélte. Asbjørn Eide rendkívül óvatos megközelítését több NGO is hevesen kritizálta.

Az ENSZ közgyűlése 1992. december 18-án fogadta el 47/135. számú határozatával *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatot* (a továbbiakban: *Kisebbségi nyilatkozat*), amelynek tervezetét az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának (EJB) egy munkacsoportja készítette el, és amit 14 évnyi tárgyalást követően 1992-ben fogadott el a Bizottság. A sors fintora, hogy a munkacsoport vezetője egy jugoszláv diplomata volt.²⁶

A *Kisebbségi nyilatkozat* elfogadása azért volt történelmi jelentőségű, mert az ENSZ-ben először került sor egy, a kisebbségek jogaival foglalkozó dokumentum megszavazására.²⁷ A *Kisebbségi nyilatkozat* az ENSZ-ben – mint sajátos közegben – megvalósítható legkisebb közös nevező alapján került elfogadásra, így több, Magyarország számára fontos kérdés (autonómia, önrendelkezési jog, végrehajtási/ellenőrzési mechanizmus) sem kerülhetett be a nyilatkozat rendelkezései közé. A *Kisebbségi nyilatkozatban* nem szerepel a kisebbségek pontos definíciója sem. A dokumentum feltétlen tartalmi pozitívumai közé sorolható azonban, hogy kimondja a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek identitása védelmének állami kötelezettségét. Újdonságként jelentkezett a kisebbséghez tartozó személyek gazdasági életben való egyenjogú részvételi jogosultságának kimondása. A *Kisebbségi nyilatkozat* deklarálja az anyanemzettel való szabad kapcsolattartás jogát, valamint azt, hogy mind a nemzeti politika meghatározása során, mind az államok közötti kapcsolatok és együttműködés kialakításában megfelelő figyelmet kell fordítani a kisebbségekhez tartozó egyének legitim érdekeire.

25 Uo. 4.

26 1978-ban Jugoszlávia terjesztette be az első nyilatkozattervezetet és nagymértékben ennek eredményeként választották diplomatájukat a munkacsoport elnökévé.

27 A *Kisebbségi nyilatkozat* magyar szövegét lásd: Böszörményi, 2004. Az ENSZ kisebbségi kézikönyve, i.m. 7–11.

A Kisebbségi Munkacsoport megalakulása

Az Albizottság 1993-ban üdvözölte a *Kisebbségi nyilatkozat* elfogadását, és felszólította a kormányokat, hogy hozzák meg a megfelelő jogi és államigazgatási lépéseket a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtása érdekében. Javasolta, hogy kössenek kétoldalú megállapodásokat kisebbségeik jogainak garantálása érdekében. Az Albizottság javasolta az EJB-nek (1993/43. sz. határozat), hogy fontolja meg egy kisebbségi munkacsoport felállítását.

Az Albizottság 1994-ben tárgyalta Eide *follow-up* jelentését.²⁸ Ebben az Albizottság norvég tagja már javasolta egy albizottsági munkacsoport felállítását. Eide e jelentésében a kulturális, vallási és nyelvi különbségek elfogadásán keresztül kívánta a kisebbségek jogait védeni. Kritika érte több NGO részéről az önrendelkezési joggal kapcsolatos restriktív megközelítése miatt.

Ezt követően kezdődött meg a munkacsoport mandátumának kidolgozása. Fő problémaként jelentkezett a kisebbségek és az őslakosok közötti különbségtétel, valamint az, hogyan lehetne összekapcsolni a jövőbeni munkacsoportot egy a rasszizmussal szembeni korai előrejelző rendszerrel. Végül pedig nehézséget okozott az is, hogy miként lehet a prevenciót és a védelmet egy mandátumon belül összeegyeztetni. Az Albizottság határozatában kérte az EJB-t, hogy támogassa egy albizottsági Kisebbségi Munkacsoport létrehozatalát. Az EJB 1995-ös ülészakán támogatta a javaslatot. A vita során több ország is jelezte, hogy a kisebbségi jogok sérelme sokszor vezet véres konfliktusokhoz. Több delegáció is kiállt a kisebbségek jogainak védelme mellett, e jogok érvényesítése azonban nem csorbíthatja a szuverenitás és a területi integritás alapelveit. Az albizottsági javaslat elfogadása meglepően zökkenőmentesen történt. Főként a nyugati országok, valamint a szomszédos országokban kisebbségekkel rendelkező országok (Magyarország, Oroszország, Ukrajna) voltak aktívak.²⁹ Komoly viták inkább csak a Munkacsoport mandátumával, valamint az üléseken résztvevők körével kapcsolatban voltak.³⁰ Az ázsiai országok hezitáltak a leginkább. Kína hangsúlyozta, hogy bármilyen lépésnek különösen tekintettel kell lennie a területi integritás és a szuverenitás alapelveire. A Bizottság végül jóváhagyta a Munkacsoport felállítását három évre, évente ötnapos ülészekkel.

28 Zoller, 1998. The minorities have a forum at least, i.m. 6.

29 Uo. 7.

30 A Munkacsoport tevékenységének jellegét nagymértékben befolyásolta az az első ülészakon (1995. augusztus 28. – szeptember 1.) született döntés, amelynek értelmében nem csak az ECOSOC-nál konzultatív státussal rendelkező nem kormányzati szervezetek, hanem valamennyi olyan NGO részt vehetett a Munkacsoport ülésein, amely írásban jelezte a kisebbségi kérdésekben való érdekelttségét és szerepvállalását. Ez tette lehetővé határon túli magyar szervezetek akkreditálását is a Munkacsoport ülészekaira. Ugyanezen az ülészekon a Munkacsoport úgy határozott, hogy a legszélesebb információs bázis biztosítása céljából kisebbségi kérdéssel foglalkozó tudósok és kutatók is részt vehetnek a testület ülésein.

A Munkacsoport tevékenysége, ülészakainak sajátosságai

A Munkacsoport mandátuma³¹ 3 fő feladatot fogalmazott meg:

1. A *Kisebbségi nyilatkozatban* foglaltak előmozdításának és gyakorlati megvalósulásának áttekintése.
2. A kisebbségeket érintő problémák megoldási lehetőségeinek vizsgálata, ideértve a kisebbségek közötti, továbbá a kisebbségek és a kormányok közötti kölcsönös megértés előmozdítását.
3. A nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme érdekében, amennyiben az szükséges, további intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

A Munkacsoport napirendje is e három pont köré szerveződött, kiegészülve a Munkacsoport jövőbeli szerepével foglalkozó napirendi ponttal. Fontos megjegyeznünk, hogy döntéseket – a mandátum keretei között – csak a Munkacsoport Albizottság által megválasztott öt tagja³² hozhatott, míg az ülésszakon részt vevő kormányzati delegációk, NGO-k, kisebbségi szakértők a testület felé csak javaslatokat fogalmazhattak meg. (Az arányos földrajzi megoszlás érdekében az ENSZ öt regionális csoportja egy-egy tagot adott a Munkacsoportba.) A Munkacsoport norvég elnöke rendkívül szemléletesen úgy írta le ezt a helyzetet, hogy az öt tag alkotja a Munkacsoport belső körét, a többi résztvevő pedig a külsőt.³³ A testület tevékenységét azonban – a kezdeti időszakban megnyilvánuló viszonylagos nemzetközi figyelmet követően – egyre fokozódó kormányzati érdektelenség kísérte, amit az sem tudott megfelelően ellensúlyozni, hogy – ez lévén az egyetlen ENSZ-es fórum a kisebbségek számára – a Munkacsoport ülésszakain egyre nagyobb számban vettek részt NGO-k és más kisebbségi szervezetek.³⁴ Ennek eredményeként nem alakult ki valódi dialógus a kisebbségek és a kormányzatok között.

31 A Kisebbségi Munkacsoport felállítását az Albizottság 1994. augusztus 19-én elfogadott 1994/4. sz. határozatában kezdeményezte. Ezt a javaslatot az Emberi Jogok Bizottsága 1995. 03. 03-i 1995/24. sz. határozatával fogadta el, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) 1995. 07. 25-i 1995/31. sz. határozatával szentesített. (Az EJB, az Albizottság és a Munkacsoport – internetre felkerült – dokumentumaira a www.ohchr.org honlapon lehet keresni.)

32 A Munkacsoport 1995-ben megválasztott öt tagja: Asbjørn Eide elnök (Norvégia), Mohamed Sardar Ali Khan (India), José Bengoa (Chile), Sztanyiszlav Cserniczenko (Oroszország) és Ahmed Khalil (Egyiptom).

33 Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja, *Acta Humana*, 2011. 12 (44–45). 30–42, itt: 37.

34 A Munkacsoport első ülészakán még 73 tagállam képviseltette magát. A mélypontot az 1998-as esztendő jelentette, amikor csak 37 kormányzati delegáció vett részt a Munkacsoport munkájában. Ez a szám ugyan 1992-ben 52-re nőtt, de a Munkacsoport utolsó ülészakán már megint csak 43 ENSZ-tagállam képviseltette magát, amely – tekintettel arra, hogy a világszervezetnek akkor 191 tagállama volt – meglehetősen csekély érdeklődést jelezett.

A Munkacsoport tizenkét éves története során több olyan kérdés is volt, amely évekig szerepelt a testület napirendjén, vagy amelyről kiemelt jelentősége, progresszív jellege miatt kell említést tennünk. Ilyen volt például a *Kisebbségi nyilatkozathoz* fűzött Eide-kommentár véglegesítése; a kisebbségek definíciójának kérdése; az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségek helyzete; az autonómia problematikája; egy új kisebbségi mechanizmus felállításának lehetőségei és ezzel összefüggésben a Munkacsoport jövőjével, szerepével kapcsolatos vita.

A kisebbségi független szakértői poszt felállításához vezető folyamat, valamint egy kötelező érvényű kisebbségvédelmi dokumentum elfogadására vonatkozó elképzelések

Nem meglepő módon már az első ülészakon felmerült egy az Emberi Jogok Bizottságán (EJB) belüli kisebbségi mechanizmus felállításának gondolata, mivel már ekkor nyilvánvalóvá vált, hogy a Munkacsoport bizonyos feladatok elvégzésére, így egyéni panaszok kezelésére, konfliktusok korai előrejelzésére, helyszíni látogatásokra konfliktusövezetekben nem alkalmas.³⁵ Ugyanezen az ülésen tett javaslatot Macedónia képviselője, hogy a *Kisebbségi nyilatkozat* monitoring mechanizmusa mellett kezdődjenek meg egy jogilag kötelező érvényű kisebbségvédelmi dokumentum szövegezési munkálatai.³⁶ Ezt ismételte meg néhány év múlva a FUEN³⁷ képviselőjében Komlóssy József, kiemelve, hogy a munka támaszkodhatna az Európa Tanács ezzel kapcsolatos tapasztalataira.

A Munkacsoport 5. ülészakán a testület orosz tagja már azért tartotta fontosnak egy mindenki számára elfogadható kisebbségi definíció kidolgozását, mert az lehetne – megítélése szerint – az első lépés egy kisebbségvédelmi egyezmény felé.³⁸

Egy kisebbségi mandátumra azonban a Munkacsoport csak 7. ülészakán, 2001-ben tett javaslatot.³⁹ A javaslatot több kormány (Kína, India, Egyiptom, Irak) képviselője is szkeptikusan fogadta, megkérdőjelezve, hogy a hivatal alkalmas-e egy ilyen mandátum kiszolgálására.⁴⁰ Ez az érvelés meglehetősen sajátosnak tűnik annak fényében, hogy a hivatal ekkor már több mint 30 mandátum titkársági háttérrel látta el különösebb probléma nélkül.

35 Report of the Working Group on Minorities on its first session (Geneva, 28.08 – 1.09. 1995) E/CN.4/Sub.2/1996/2, 16.

36 Uo. 11.

37 Federal Union of European Nationalities, kisebbségi kérdésekkel foglalkozó NGO.

38 Report of the Working Group on Minorities on its fifth session (Geneva, 25–31. 05. 1999) E/CN.4/Sub.2/1999/21, 27.

39 Report of the Working Group on Minorities on its seventh session (Geneva, 14–18. 05. 2001) E/CN.4/Sub.2/2001/22, 39.

40 Uo. 35.

A következő ülészakon a Minority Rights Group⁴¹ már egy, a Főtitkár által kinevezendő kisebbségi különmegbízottra tett javaslatot, valamint Finnország indítványozta egy kötelező érvényű kisebbségi dokumentum kidolgozását.⁴² Ez utóbbi elképzelést hazánk mellett a Munkacsoport orosz tagja (Kartaskin) támogatta a leghatározottabban. Az EJB egyik javaslattal sem foglalkozott érdemben.

A Munkacsoport következő ülészakán, 2003-ban Kartaskin javasolta, hogy a Munkacsoport dolgozzon ki egy, a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához* kapcsolódó kisebbségvédelmi jegyzőkönyvet.⁴³ A testület ajánlásaiban – amelyeket ekkor fogalmazott meg először határozati formában – elfogadta a javaslatot.

A Munkacsoport 10. ülészakára terjesztette be a Minority Rights Group tanulmányát egy kisebbségi mandátummal kapcsolatban, kiemelve, hogy arra az ENSZ kisebbségvédelmi rendszerének hiányosságai miatt van szükség. A testület javasolta egy főtitkári kisebbségi megbízott kinevezését, akinek tevékenysége a preventív diplomácia jegyében zajlana, valamint ajánlást tett az Albizottságnak, hogy az bízza meg egyik tagját az *Egyezségokmányhoz* kapcsolódó jegyzőkönyv kidolgozásával.⁴⁴

A 2005-ös EJB-ülészak hosszú évek után végre tényleg áttörést hozott a nemzetközi kisebbségvédelem területén.⁴⁵ Hosszadalmas diplomáciai háttértárgyalások eredményeként nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi kérdést fontos prioritásként kezelő országok (Ausztria, Finnország, Svájc, Magyarország) csak a Kisebbségi Munkacsoport mandátumát szűkítő kompromisszumok árán tudnak kellő támogatást szerezni egy esetleges kisebbségi különmegbízotti/független szakértői poszt felállításához.

Az eredeti terv (ENSZ főtitkári kisebbségi különmegbízott) megvalósítása így is túlzottan nagy ellenállásba ütközött elsősorban az ázsiai, de egyes EU-országok részéről is. A kisebbségi kérdés megítélésének sajátosságait jelzi, hogy az osztrák delegáció által gondozott kisebbségi határozatban szereplő javaslatokat egy új kisebbségi mandátum felállítására vonatkozóan az EU-tagállamok többsége kezdetben ellenezte.

Az osztrák kezdeményezést – amelynek kimunkálásában a magyar, a svájci és a finn delegáció vett részt – az azt kidolgozó országokon túl csak a brit diplomácia volt hajlandó nyíltan támogatásáról biztosítani bizonyos feltételek mellett. Ezek a Kisebbségi Munkacsoport

41 Nemzetközi emberi jogi NGO

42 Report of the Working Group on Minorities on its eighth session (Geneva, 27–31. 05. 2002) E/CN.4/Sub.2/2002/19, 13.

43 Report of the Working Group on Minorities on its ninth session (Geneva, 12–16. 05. 2003) E/CN.4/Sub.2/2003/19, 20.

44 Report of the Working Group on Minorities on its tenth session (Geneva, 1–5. 03. 2004) E/CN.4/Sub.2/2004/29, 21.

45 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 42–43.

ülésszakai időtartamának rövidítésére és az Albizottság ülészakájának időpontjához történő rögzítésére irányultak. E javaslatok mögött az a brit meggyőződés állt, hogy bár – álláspontjuk szerint – nincs igazán szükség két kisebbségi ENSZ-mandátumra, de ha ez mégis elkerülhetetlen, akkor az a lehető legkevesebb pénzbe kerüljön. Ez a brit álláspont is hossz-
szas egyeztetések eredményeként alakult ki, amelyek során London elfogadta azt a magyar érvelést, hogy a két mandátum más jellegű feladatok ellátására, szerepek betöltésére alkalmas és ezért egymást kiegészítik, nem eredményezve átfedéseket. Az Egyesült Királyság támogatása azonban alkalmas volt arra, hogy a vonakodó EU-tagállamok sem opponálták a továbbiakban nyíltan a mandátumra vonatkozó elképzeléseket. London pozitív hozzáállása meggyőzött több nagy donor országot (USA, Ausztrália, Japán) is, amelyek eredetileg ellenezték egy második kisebbségi mandátum létrehozatalát.

A Munkacsoport 11. ülészakát megelőzően így végül az EJB 2005/79-es határozatában⁴⁶ elhatározta egy az Emberi Jogi Főbiztos által kinevezendő független szakértői poszt felállítását a kisebbségvédelem területén. A Munkacsoport tagjai ezt a döntést természetesen üdvözölték, bár nehezményezték, hogy ennek együtt kellett járnia a Munkacsoport mandátumának szűkülésével. (A Munkacsoport a korábbi öt helyett csak évi háromnapos ülést tarthatott.)

Louise Arbour, az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2005. július 29-én Gay J. McDougall amerikai emberi jogi aktivistát nevezte ki a független szakértői posztra.

Az ENSZ kisebbségi tevékenységét értékelve világosan kell látnunk, hogy a világszervezet csak annyit tehetett egy adott kérdésben, amennyit a tagállamok politikai akarata lehetővé tett számára.

Amennyiben összevetjük a Kisebbségi Munkacsoport és az EJB tevékenységét, rögtön kézzelfoghatóvá válik a fent kifejtett állítás. A Munkacsoport öt független emberi jogi szakértőből álló testület volt, amelynek a döntéseiért semmiféle politikai felelősséget nem kellett vállalnia, hiszen a tagok tudományos munkásságuk részeként tettek javaslatokat, ajánlásokat.⁴⁷ Ezzel magyarázható az, hogy a munkacsoport tizenkét éves fennállása alatt számtalan olyan döntést, ajánlást fogalmazott meg, amelyek – sajnos – csak minimális támogatást élveztek a nemzetközi közösség tagjai körében. Tekintettel azonban arra, hogy a javaslatainknak még át kellett menniük az Albizottság, majd az Emberi Jogok Bizottsága és adott esetben az ECOSOC politikai szűrőjén is ahhoz, hogy megvalósuljanak, a tagállamok viszonylag visszafogottan reagáltak a munkacsoport kezdeményezéseire. Mivel az Albizottság is független szakértőkből álló testület volt – bár a tevékenységét kétségtelenül

46 Commission on Human Rights Resolution 2005/79 on Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

47 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 44–45.

nagyobb politikai érdeklődés övezte, mint a Munkacsoportét –, e fórum is általában jóváhagyta a Munkacsoport ajánlásait. Igazi szűrőként inkább csak az Emberi Jogok Bizottsága funkcionált, ahol már kormánydelegációk hozták a döntéseket, vállalva azok politikai konzekvenciáit is. Ez volt az a szint, amely valóban tükrözte a nemzetközi közösség álláspontját a kisebbségi kérdés vonatkozásában. Éppen emiatt nem meglepő, hogy ezen a fórumon még döntés közeli helyzetbe sem került a kötelező érvényű kisebbségi egyezmény ügye, vagy – legalábbis a 2005. évi ülészig – egy kisebbségi EJB-mandátum kérdése.

Mindezek ellenére a Munkacsoport tevékenységében – korlátai ellenére is – óriási lehetőségek voltak, hiszen a csak 2005-ben kinevezett kisebbségi kérdésekkel foglalkozó független szakértő mellett – a 2007-ben életre hívott Kisebbségi Fórumot megelőzően – ez volt az egyetlen ENSZ-fórum, amely mélyrehatóan foglalkozott a kisebbségek helyzetével. A testület kiváló alkalmat jelentett a kisebbségek és a kormányok közötti bizalomépítés erősítésére, valamint komoly szakmai műhely is volt, amely fontos kisebbségi tárgyú politikai döntéseket készített elő a tagállamok számára. Mindehhez azonban arra volt szükség, hogy a munkacsoportot a nemzetközi közösség arra használja, amely célra életre hívták, és ne akarjon belőle politikaformáló tényezőt faragni, amely a mandátumán túlterjeszkedve helyszíni vizsgálatokat folytat, és a kisebbségek panaszait egymaga kívánja rendezni az ülészekai keretei között.

Mivel a Munkacsoport az utolsó éveiben többször is próbálkozott a fentiekkel, számos tagállam is úgy vélte, hogy egy újabb kisebbségi mechanizmus felállításával párhuzamosan, az átfedések elkerülése érdekében meg kell szüntetni a Munkacsoport tevékenységét. A kisebbségi kérdés iránt elkötelezett országok már akkor reményüket fejezték ki, hogy a független szakértő a tevékenysége során olyan feladatokra és problémákra fog koncentrálni, amelyeket a Munkacsoport objektív akadályok miatt nem tudott megfelelően kezelni (egyreszt a kisebbségek helyzetének a vizsgálata helyszíni látogatások útján, válsághelyzetek kezelése). Ez esetben ugyanis reális esély mutatkozott arra, hogy a nemzetközi közösség elfogadja azt, hogy egyrészt szükséges volt az ENSZ kisebbségvédelmi rendszerének a megerősítése egy újabb kisebbségi mandátum életre hívásával, másrészt pedig, hogy az nem veszélyezteti egyetlen ország területi integritását vagy belső biztonsági helyzetét sem. Az új mandátum egyértelműen beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és ez a későbbiekben alapul szolgált a továbblépésre; egy EJB különmegbízotti mandátum létrehozatalára a kisebbségvédelem területén.

Gay J. McDougall 2011-ig töltötte be a független szakértői posztot. Magyar szempontból mindenképpen érdemes kiemelnünk, hogy első helyszíni látogatása 2006 júniusában

Magyarországra vezetett a pozitív példa felmutatásának céljából.⁴⁸ 2011-ben a magyar multilaterális diplomácia és a hazai kisebbségi szakértők nagy sikerének tekinthető, hogy Izsák Ritát, a Tom Lantos Intézet akkori vezetőjét nevezte ki az Emberi Jogi Tanács thai elnöke a független szakértői posztra.⁴⁹ A rendkívül fontos mandátumért komoly harc zajlott az érdekelt tagállamok között, tekintettel a mandátum politikai érzékenységre és arra a tényre, hogy a mandátum betöltője vezeti egyben az ENSZ Kisebbségi Fórumának munkáját, ami a világ egyik legfontosabb kisebbségi testülete. A mandátum fontosságát formálisan is tovább növelte az az EJT-határozat, amely alapján 2014-től különmegbízottnak és nem független szakértőnek hívják a mandátum betöltőjét.⁵⁰

A különmegbízott a Kisebbségi Fórum szakmai irányítása mellett a költségvetési korlátok miatt évente két helyszíni látogatást tehet, együttműködik az ENSZ releváns intézményeivel és más regionális szervezetekkel, valamint természetesen a kormányok, a civil szervezetek és a kisebbségek képviselőivel a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtásának előmozdítása érdekében. Évente egy jelentésben beszámol munkájáról az Emberi Jogi Tanács és az ENSZ közgyűlése felé, amelyekben javaslatokat és ajánlásokat fogalmaz meg a kisebbségi jogok jobb kiteljesítése érdekében. Munkáját a különböző forrásokból érkező információk is segítik. Ezek egy része konkrét ügyeket, más része általánosabb problémákat érinthet. Ezek alapján a különmegbízott tájékoztatást kérhet az érintett kormányoktól és a válaszokat, vagy azok hiányát éves jelentésében közzé is teszi. A magyar szakértő mandátuma elején – amely különben 2017 nyarán járt le véglegesen – az alábbi prioritásokat nevezte meg: nyelvi kisebbségek jogai, vallási kisebbségek jogai és védelme, kisebbségek elismerése, fiatal és női kisebbségek helyzete, a Milleneumi Fejlesztési Célok (MDG) elérése a hátrányos helyzetű kisebbségek számára, a kisebbségvédelem szerepe a konfliktus megelőzésben, valamint a kisebbségek szerepe a saját jogaikért való kiállásban.

A nyelvi kisebbségek jogai vonatkozásában Izsák Rita egy tematikus jelentést⁵¹ készített az Emberi Jogi Tanács 2013. márciusi ülészakára, amelyben kiemelt néhány pozitív példát a nyelvi jogok biztosítása terén, valamint összeállított egy gyakorlati kézikönyvet⁵² a nyelvi kisebbségek jogainak végrehajtásával kapcsolatban. Jelentésében a kisebbségi különmegbízott kiemelte a nyelv központi szerepét az önzonosság kifejezésében és a csoport identitás

48 Report of the Independent Expert on minority issues, Mission to Hungary (26. 06 – 03. 07. 2006) 4. 01. 2007, A/HRC/4/9/Add.2. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

49 Az ENSZ kisebbségi különmegbízott honlapja: Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

50 Human Rights Council Resolution 25/5. Mandate of the Independent Expert on minority issues. Letöltés helye: www.documents-dds-ny.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

51 Report of the Independent Expert on minority issues, Rita Izsák A/HRC/22/49 31. 12. 2012. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

52 Language Rights of Linguistic Minorities A Practical Guide for Implementation. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

megőrzésében. Álláspontja szerint a kisebbségek jogainak garantálása, ideértve a nyelvi jogokat is, a legjobb eszköz a konfliktusok megelőzéséhez.

A vallási kisebbségekkel kapcsolatban szintén összeállított a magyar ENSZ-szakértő egy tanulmányt⁵³ 2013-ban az ENSZ közgyűlése számára. A különmegbízott szerint elsődlegesen az állam feladata a nyelvi kisebbségek védelme, amely azonban nem csak a velük szemben megnyilvánuló incidensekre való reagálást, hanem pozitív és megelőző intézkedések megtételét is magában foglalja, biztosítva a vallási kisebbségek érdemi esélyegyenlőségét a kulturális, gazdasági, politikai, vallási és közélet valamennyi területén.

Izsák Rita folytatta elődje munkáját az állampolgárságuktól megfosztott, vagy azt meg nem kapott kisebbségek helyzetével kapcsolatban. A Közgyűlésnek írott utolsó jelentésében, amely a kisebbségek helyzetével foglalkozott a humanitárius válságok során,⁵⁴ a különmegbízott egy külön fejezetet szentelt a hontalanság kérdésének, amely tovább növeli a kisebbségek kiszolgáltatottságát és gyakran az adott ország diszkriminatív jogszabályainak következménye, amelyek nem adják meg az állampolgárságot bizonyos etnikai, nyelvi, vagy vallási csoportoknak.

A korábbi EJT-különmegbízott is kiemelt fontosságot tulajdonított a fiatal és női kisebbségek helyzetének és az ő munkáját követte Izsák Rita is, aki az első, már az ő szakmai vezetése alatt megvalósult 4. Kisebbségi Fórum témájául a kisebbségi nők jogainak biztosítását választotta.

Izsák Rita szintén folytatta az előző különmegbízott által megkezdett munkát a Milleneumi fejlesztési célok (MDG) elérése a hátrányos helyzetű kisebbségek számára témájában és egy külön EJT-jelentést is szentelt ennek a problémának.⁵⁵ Tanulmányában aggodalmának adott hangot amiatt, hogy a kisebbségek gyakran a társadalom legszegényebb, kirekesztett csoportjai közé tartoznak. Szomorúan konstataálta, hogy a *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*⁵⁶ záródokumentumában egyetlen hivatkozás sem történt a kisebbségekre.

Az EJT magyar származású kisebbségi különmegbízottja szintén épített elődje tevékenységére (Gay J. McDougall az ENSZ közgyűléséhez 2010-ben, az EJT-hez 2011-ben benyújtott

53 Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 5 August 2013, A/68/268. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

54 Effective promotion of the declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák-Ndiaye, 29. 07. 2016, A/71/254. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

55 Izsák, Rita: *Report of the Independent Expert on minority issues*, 06. 01. 2014, A/HRC/25/56. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

56 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25. 09. 2015, A/RES/70/1. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

jelentésében foglalkozott a kérdéssel) a kisebbségvédelem konfliktus-megelőzésben betöltött szerepével kapcsolatban, és 2014-ben az ENSZ-közgyűléshez beterjesztett jelentésében⁵⁷ is ezt a problémát boncolgatta, valamint a 7. Kisebbségi Fórum témájául is ezt a kérdést választotta. Jelentésében kiemelte, hogy a kisebbségek sajnos nagyon gyakran válnak erőszak és más atrocitások áldozatává és ezért a múltban elkövetett visszaélések megismerése és ezek alapján indikátorok megfogalmazása fontos lépést jelent az erőszakos incidensek előrejelzésében és egy hatékony korai előrejelzési rendszer kialakításában.

Már a korábbi kisebbségi különmegbízott is hangsúlyozta, hogy bár a kormányok viselik az elsődleges felelősséget az emberi jogok védelme területén, a kisebbségeknek is fontos szerepe van a saját jogaikért való kiállásban. Izsák Rita mandátuma során 26 esetben írt különböző kormányoknak olyan esetek kapcsán, amikor kisebbségi jogvédőket a munkájuk miatt támadták, tartóztatták le.

A magyar különmegbízott 6 éves mandátuma során sokat tett a kisebbségi csoportok hálózatának kibővítése érdekében. Összeállított egy listát a fontosabb kisebbségi aktivistákról, támogatta az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának munkáját, amely egy a Hivatal ösztöndíj programjában résztvevő kisebbségi szakértőkkel kapcsolatos adatbázis kialakítására irányult.

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy az EJT magyar származású kisebbségi különmegbízottja egy nagyon eredményes hatéves mandátumot mondhat magáénak, amely során – fiatal kora ellenére, amely miatt a kezdeti időkben érték bizonyos támadások is – viszonylag gyorsan elfogadtatta magát és remek együttműködést alakított ki mind a kormányok, mind a civil szervezetek, mind a kisebbségek képviselőivel. Munkájának elismertségét jól jelzi, hogy utódjának 2017. júniusi megválasztásával szinte egyidőben a leköszönő magyar szakértőt – elsőként hazánkából – beválasztották az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottságába (CERD), amely az ENSZ vonatkozó egyezményének végrehajtásán őrökdi és 18 független szakértő a tagja.⁵⁸

A magyar kisebbségi különmegbízott utódjaként az Emberi Jogi Tanács 35. ülészakán, 2017 júniusában Fernand de Varennes, kanadai/ausztrál kisebbségi szakértőt⁵⁹ választotta.

57 Effective promotion of the declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, 06. 08. 2014, A/69/266. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

58 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

59 Letöltés helye: umoncton.academia.edu; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

Kisebbségi Fórum

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2007-ben 6/15-ös számú határozatával – amelyet 2012. márciusi 19/23-as határozatában⁶⁰ megerősített és tovább pontosított – hozta létre a Kisebbségi Fórumot.⁶¹ A Fórum célja kereteket biztosítani a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek számára fontos kérdések megvitatására az államok mellett, a releváns ENSZ-szervek és szakosított intézmények, alapok és programok, továbbá regionális szervezetek, kormányközi szervezetek, nemzeti emberi jogi intézmények, nem-kormányzati szervezetek, szakértők és kisebbségi képviselők bevonásával. A Fórum feladata a jó gyakorlatok, kihívások, lehetőségek, valamint *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozat* további végrehajtására irányuló kezdeményezések beazonosítása és elemzése, továbbá hozzájárulás az Emberi Jogi Főbiztosnak a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdításával és védelmével kapcsolatos tevékenységek terén az ENSZ-szervek és szakosított intézmények, alapok és programok által folytatott együttműködés javítására irányuló erőfeszítéseihöz.

A Fórum évente kétnapos üléseket tart, a kisebbségi különmegbízott szakmai irányítása mellett, a regionális csoportok által évente rotációs alapon jelölt és az EJT elnöke által kinevezett levezető elnök vezetésével. A világszervezet legfontosabb kisebbségi testülete eddig az alábbi témákat vitatta meg: kisebbségek és az oktatáshoz való jog, kisebbségek és a hatékony politikai részvétel kérdése, kisebbségek és a gazdasági életben való hatékony részvétel, kisebbségi nők helyzete, a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtása, vallási kisebbségek jogai, kisebbségek ellen irányuló erőszak megelőzése, kisebbségek és a büntető igazságszolgáltatási rendszer, a kisebbségek a humanitárius válságokban, és a legutóbbi 2017. november 30 – december 1. között sorra került fórum a *Kisebbségi fiatalok: a sokszínű és befogadó társadalom felé* címet viselte.⁶²

Tekintettel arra, hogy a Fórumon több száz résztvevő van és a részvételhez – hasonlóan a jogelőd Munkacsoporthoz – nincs szükség ECOSOC konzultatív státuszra, a testület ülésein való részvétel fontos lehetőséget jelenthet a kisebbségek képviselői számára szakmai kapcsolataik és tapasztalataik bővítésére. A részvétel feltételei a Kisebbségi Fórum honlapján megtekinthetők.⁶³ A Fórum által elfogadott ajánlásokat a titkárság és a meghívott szakértők állítják össze, de azokra javaslatot tehetnek a fórumon felszólaló delegációk és NGO-k is.⁶⁴

60 Human Rights Council Resolution 19/23. Forum on Minority Issues. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

61 Human Rights Council Resolution 6/15. Forum on Minority Issues. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

62 Uo.

63 Uo.

64 Uo.

Jogilag azok nem rendelkeznek kötelező erővel, hiszen a kormányok formálisan nem tárgyalják és hagyják jóvá azokat, de hivatkozási alapként mindenképpen használhatóak a kisebbségvédelmi munka során.

A Kisebbségi Fórumon a kisebbségek nem rendelkeznek speciális státusszal, mint például az őslakos népek az Őslakos Népek Jogaival Foglalkozó Szakértői Testület (*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*) ülésein és a kisebbségek részvételét elősegítő Alap is nagyságrendekkel kevesebb pénzzel gazdálkodhat, mint a UN Voluntary Fund for Indigenous Peoples.⁶⁵

A Kisebbségi Fórum hasonlóan jogelődjéhez a Kisebbségi Munkacsoporthoz nem rendelkezik ellenőrzési jogosítványokkal és a testület nem ad ki országspecifikus jelentéseket sem.⁶⁶ A Fórum így egyrésztől nem jogosult ellenőrizni sem a *Kisebbségi nyilatkozat*, sem a PPJE 27. cikkelyének végrehajtását, de a kormányok által formálisan jóvá sem hagyott tematikus ajánlásain keresztül új kisebbségi normák elfogadását sem kezdeményezheti. Ez ebben a tekintetben tehát szinte visszalépést jelent a Munkacsoporthoz képest, amely a nemzetközi kisebbségvédelem területén számos javaslattal élt az Albizottság és az Emberi Jogok Bizottsága felé, annak ellenére, hogy azok közül több nem valósult meg.⁶⁷

A Fórum egyes ülészakainak végeztével a levezető elnök egy összefoglalót ad ki a két-napos ülészakon történekről, de ez természetesen nem jelenti a tematikus konferencia több száz felszólalásának szisztematikus feldolgozását, elemzését.⁶⁸ Ez azonban nehezebb teszi a valós kisebbségi tapasztalatokon, gyakorlaton alapuló ajánlások megfogalmazását, amely a továbblépés szakmai alapjait jelenthetné.

Komoly problémát jelent továbbá, hogy egy felmérés szerint az NGO-k – amelyek 53%-a európai székhelyű – 80%-a csak egyszer vett részt a Fórum ülésén, és csak 9,5%-uk vett részt három, vagy annál több ülésen.⁶⁹ Ez részben magyarázható az ülések tematikus jellegével, amely csak az adott profilba illeszkedő civil szervezetek részvételét eredményezi, de magyarázható a részvétel magas költségeivel is, és persze nem zárható ki, hogy számos kisebbségi szervezet számára a Fórum nem jelent megfelelő formát érdekei kifejezésére, céljai elérésére.

A Fórum eddigi ülészakain (a 2016-ost és 2017-est nem számítva) 76 ENSZ-tagállam szólalt fel legalább egyszer és ezek közül hazánk volt a második legaktívabb 14 felszólalással – Görögországot (16) követve, megelőzve Ausztriát (13), Oroszországot (12), az Egyesült

65 Bíró – Lennox, 2017. Assessing the participation of Non-State Actors, i.m. 9.

66 Uo. 10.

67 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 36–37.

68 Bíró – Lennox, 2017. Assessing the participation of Non-State Actors, i.m. 18.

69 Uo. 19.

Államokat (11) és Kínát (9).⁷⁰ Ez mindenestre komoly előrelépést jelent a Kisebbségi Munkacsoporthoz képest, amelynek utolsó 2006-os ülészakán már csak 36 kormányzati delegáció vett részt⁷¹ és ennek csak egy része szólt hozzá a vitához.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa

Az Emberi Jogi Tanács⁷² az ENSZ legfőbb emberi jogi kormányközi testülete, amely 2006-ban a közel 60 évig működő Emberi Jogok Bizottságát váltotta fel.⁷³ Szemben az Emberi Jogok Bizottságával – amely az ECOSOC alárendeltségében működött – a Tanács az ENSZ-közgyűlés alá tartozik és a közgyűlés 2006-os 60/251-es határozatával jött létre. A Tanács létszámát a tagállamok végül 47 országban határozták meg, szemben az EJB 53 tagjával. A demokratizálódás irányába mutató lépés volt, hogy egy ország csak két egymást követő 3 éves időszakban lehet tagja a Tanácsnak, utána legalább egy évet ki kell hagynia.⁷⁴

A Tanács évi három ülészakot tart (március, június, szeptember) és az elfogadott napirend értelmében a márciusi ülészakon kerülnek napirendre a kisebbségi kérdések. A kisebbségi különmegbízott ezen az ülészakon számol be egyrésztől éves tevékenységéről, ismertetve legújabb jelentését,⁷⁵ másrésztől ismerteti a Kisebbségi Fórum legutóbbi ülészakának történéseit. A jelentések ismertetését egy interaktív vita követi, ahol mind a tagállamok, mind az ECOSOC akkreditációval rendelkező NGO-k felszólalhatnak. A márciusi ülészakokon a Tanács elfogadja az osztrák delegáció által évente beterjesztett kisebbségi határozatot, amely részben a kisebbségi különmegbízott, részben a Kisebbségi Fórum munkájával foglalkozik, és meghatározza azokat a politikai irányokat, amelyeket a tagállamok fontosnak tartanak a kisebbségvédelem jövőjére nézve.⁷⁶ A Tanács háromévente egy külön határozatban hosszabbítja meg a különmegbízott mandátumát.⁷⁷

70 Uo. 13.

71 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 29.

72 Az Emberi Jogi Tanács honlapja. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

73 Az Emberi Jogi Tanács megalakulásáról lásd: Lakatos István: Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – vágyak és realitások. *Fundamentum*, 2007. 1. 87–97.

74 Lakatos, 2016. A védelmi felelősség elve, i.m. 60.

75 A kisebbségi különmegbízott jelentései. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

76 Human Rights Council Resolution 31/13. On the Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (23. 03. 2016). Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje 2017. 05. 05.

77 Human Rights Council Resolution 34/6. On the Mandate of the Independent Expert on minority issues (23. 03. 2017). Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. május 5.

2007 júniusában a testület elfogadott egy ún. *intézményépítési csomagot*,⁷⁸ amely a különböző intézmények és eljárások részletszabályait tartalmazta. Ezek között szerepelt az EJT talán legjelentősebb újításának számító ún. Általános Emberi Jogi Felülvizsgálati Eljárás (*Universal Periodic Review*)⁷⁹ is, amely alapján 4,5–5 éves ciklusok keretében, mind a 193 ENSZ-tagállam emberi jogi helyzetét áttekinti a Tanács, évente három munkacsoporti ülészak (január, május–június, október–november) keretében.⁸⁰ Egy ország védelme 3,5 órán keresztül tart és ennek során 60–120 ország is felszólal ajánlásokat fogalmazva meg az érintett ország felé, amely azokat vagy elfogadja, vagy tudomásul veszi (az eredeti szabályozás értelmében vissza is utasíthatja). A civil társadalom képviselői ebben a fázisban nem szólalhatnak fel, csak akkor, amikor az EJT plenáris ülése – néhány hónappal a munkacsoporti védést követően – elfogadja egy adott ország UPR-védéséről készült jelentést az ajánlásokkal együtt. A következő felülvizsgálat során pedig az országnak be kell számolnia, hogy mely ajánlásoknak mennyiben tett eleget. A UPR-folyamat hatására jelentősen megerősödött az emberi jogi egyezmények ratifikációja, hiszen ez az egyik leggyakoribb az ajánlások között. Tekintettel arra, hogy a UPR egy az együttműködésen alapuló mechanizmus, lehetőséget biztosít valódi dialógusra a felülvizsgálat alatt álló országgal, és sok esetben tényleges változásokat tud indukálni a helyszínen.

A UPR-folyamat első körében a kisebbségi kérdés már kiemelt helyen szerepelt, ahogy azt Izsák Rita EJT-különmegbízott 2014-es elemzése⁸¹ is bizonyította. Az anyag értelmében 112 ország az első kör során 895 kisebbségi tárgyú ajánlást fogalmazott meg, 137 országnak címezve. Ez az összes ajánlás (21 353) 4,2%-át jelenti, amelyek közül a legtöbbet a nyugat-európai országok (361), majd az ázsiai (159) és a kelet-európai országok fogalmazták meg. A legtöbb országot Európában (43) és Afrikában (28) érintették az ajánlások. Regionális csoportokra lebontva a legtöbb ajánlást a Kelet-európai Csoport országai (368), majd a Nyugat-európai és Egyéb Országok Csoport tagjai (230) és az Ázsiai Csoport tagjai (169) kaptak. Országokra lebontva a legtöbb kisebbségi ajánlást Szlovákia (54), Magyarország (38), Olaszország (29), Horvátország (29) és Bulgária (29) kapta. A fent említett elemzés is jól érzékelteti, hogy a kisebbségi kérdés legerőteljesebben az európai országok közgondolkodásában van jelen, míg olyan földrészekon, ahol sokszor a kisebbségek léte is közvetlen veszélyben van, a téma nem mindig szerepel a kiemelt prioritások között.

78 Human Rights Council, 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

79 Az Általános Emberi Jogi Felülvizsgálati Eljárással kapcsolatos információk az alábbi honlapon érhetőek el: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

80 Lakatos, 2016. A védelmi felelősség elve, i.m. 60–61.

81 Minority Issues in the First Cycle of the Universal Periodic Review (UPR) An analysis by the UN Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy az ENSZ mindkét kisebbségi mechanizmusa bizonyos keretek között, de hasznos eszközt jelenthet a kisebbségek számára. A kisebbségi különmegbízotthoz egyéni panaszokkal, problémákkal is lehet fordulni, aki azokat helyszíni látogatás, vagy az érintett kormánnyal folytatott párbeszéd során próbálja rendezni. A Kisebbségi Fórumon való részvétellel és felszólalással pedig a nemzetközi közösség figyelmét lehet hatásosan ráirányítani egy-egy kisebbség helyzetére, problémáira. Mind a kisebbségi különmegbízott jelentései, mind a Fórumok ajánlásai hasznos elméleti alapot jelenthetnek a kisebbségek számára, hiszen ezekből bizonyos határok között, de megismerhetők a nemzetközi standardok és a más országokban alkalmazott és bevált gyakorlatok. Hosszabb távon azonban szükséges lenne, hogy minél több magyar NGO szerezzék meg az ECOSOC konzultatív státuszt, mert ennek birtokában tud részt venni pl. az ENSZ Emberi Jogi Tanács ülészekain és tud felszólalni a kisebbségi napirend vitájában.⁸²

82 Letöltés helye: esango.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.