

A kisebbségvédelem mai nemzetközi jogi eszközrendszere az európai közösségi jog fényében

1. A kisebbségvédelem kialakulása és nemzetközi jogi eszközrendszere

A nemzeti kisebbségek védelmének igénye már a XIX. században megjelent, jogi kereteit a XX. század első negyedében, az első világháborút követően dolgozták ki. A középkorban a mai értelemben vett nemzetiségi kérdés nem létezett, ebben az időszakban sokkal inkább „egyén mellett élő, speciális státusszal rendelkező közösségek együttéléséről beszélhetünk”.¹ (Ilyen például a jászok, kunok, székelyek, hajdúk „kollektív nemessége”, a szász telepések privilégiumai, akik saját jogukkal éltek.) Gyökereit emellett a reformáció és az ellenreformáció során létrejött kompromisszumokban is fellelhetjük (Példának okáért az 1555. évi augsburgi vallásbéke, ill. az 1568. évi tordai országgyűlés határozatai, vagy az 1606. évi bécsi béke.) A kisebbségvédelemre irányuló törekvések a nemzetállamok kialakulásával függenek össze, a „francia mintára importált nemzetállami konstrukció Közép-Kelet-Európában felgyorsítva, tényleges kohézió megléte nélkül került bevezetésre, újabb feszültségeket generálva. (...) A balkáni háborúk, majd az első világháborút követő területi változások ellentételezéseként jelent meg a nemzetközi jogi kisebbségvédelem modern formája, amikor a nemzetközi közösség, illetve ennek nevében egy nemzetközi szervezet ellenőrzi, hogy a kisebbségi sorban élő lakosság és a kisebbséghez tartozó egyének jogai nem csorbulnak-e.”² Ez a szervezet a Nemzetek Szövetsége volt, amelynek kisebbségvédelmi rendszere nem élte túl a második világhábo-

* Dr. Pákozdi Csaba, adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Miskolc

¹ KOVÁCS, Péter: International Law and Minority Protection - Rights of Minorities or Law of Minorities? Akadémiai Kiadó, Budapest, 2000, 10. o.

² KOVÁCS, Péter: Nemzetközi közjog. Osiris kiadó, Budapest, 2006, 316-317. o.

rút, ugyanakkor az Állandó Nemzetközi Bíróság közel két évtizedes működése alatt született ítélkezési gyakorlatának egyes elemei máig iránymutatóak e tekintetben.

A kisebbségvédelem mai, az egyéni emberi jogokra alapozott nemzetközi eszközrendszere 1945-öt, az ENSZ megalakulását követően alakult ki, amelynek során az univerzális (az ENSZ-rendszerén belüli) nemzetközi jogalkotás letért a korábbi, a kisebbségvédelmet kollektív jogként is elismerő felfogástól. A két világháború közötti kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények, valamint az első világháborút lezáró békeszerződések kisebbségvédelmi rendelkezéseit az ENSZ keretein belül – a szerény előrelépést jelentő 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának elfogadásáig – nem váltotta fel semmilyen nemzetközi szerződési típusú szabály, és nem születtek az 1920-as évekéhez hasonló kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények sem.³ A magyar külügyi vezetés szűk mozgástere ellenére komoly erőfeszítéseket tett a kisebbségvédelem korábban intézményesített rendszerének fenntartására, ill. az emberi jogok új, egyéni jogokra építő felfogásán alapuló védelmébe való beillesztésére, sajnos sikertelenül. A világháborút követő politikai helyzetben nem csupán a kollektív jogvédelemre való hivatkozást, hanem a kisebbségek kifejezetten az ENSZ rendszerében érvényesíthető egyéni emberi jogi védelmét célzó javaslatokat is elutasították.⁴ A kisebbségvédelem korábbi intézményrendszerét tehát nem kívánták újjáéleszteni, az ENSZ emberi jogi védelmi rendszere az egyéni jo-

³ A nemzeti kisebbségek védelmének az első világháborút követő nemzetközi jogi eszközeit lásd: SOCIÉTÉ DES NATIONS: *Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations - Recueil des stipulations contenues dans les différents instruments internationaux actuellement en vigueur*. Publications de la Société des Nations, Genève, 1927; valamint: BARANYAI Zoltán (szerk.): *A kisebbségi jogok védelmének kézikönyve*. Ludwig Voggenreitner Verlag Magyar Osztrály, Berlin, 1925; ill. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.

⁴ Az elutasítás sorsára jutott Flachbarth Ernő, a nemzetközi jog professzora, a 30-as 40-es évek kisebbségvédelmének kutatója és szakértője nemzetközi kisebbségvédelmi szerződéstervezete is, amelyet a magyar tárgyalódelegáció a párizsi békekonferencia elé terjesztett. (Lásd: SZABÓ Marcel (szerk.) *Emlékkönyv Flachbarth Ernő tiszteletére*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2003; valamint MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE HONGRIE: *Les Rapports internationaux de la Hongrie avant la Conférence de Paris*. Imprimerie de l'Université, Budapest, 1947.

gokon alapul, ugyanakkor egyes országok a kollektív, mások az egyéni jogfelfogás alapján illesztik jogrendszerükbe a kisebbségvédelmet. Az elfogadott szerződések közül különös figyelmet érdemel az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950), amelynek 14. cikke szerint „*A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.*” (itt említhető még a diszkrimináció általános tilalmáról szóló, 2000. november 4-én aláírt 12. kiegészítő jegyzőkönyv is). Az Egyezmény kontrollmechanizmusát ellátó Emberi Jogok Európai Bírósága kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik a megkülönböztetés tilalmát illetően, jóllehet a Bíróság a 14. cikkely sérelmének kimondásától gyakran eltekint, ha más, az Egyezményben foglalt jogok sérelmét is megvalósulni látja. Mindez gyakran képezi alapját a Bíróság ítélkezési gyakorlatát érő kritikáknak.⁵ A kisebbségek univerzális szintű védelmének nemzetközi szerződésben való megjelenésére csupán 1966-ban került sor, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke szerint *”Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.*” A kisebbségek jogainak megsértése esetén a nemzetközi jog biztosít ugyan az államok számára fellépési lehetőséget, az egyes államok szándékai ugyanakkor nem minden esetben esnek egybe a nemzetközi szerződések ratifikációját illetően. Mindez történelmi-etnikai-politikai sajátosságok miatt van így, ám a nemzetközi jog lehetőséget nyújt kétoldalú megállapodások megkötésére, természetesen a konszenzus megkövetelésével. A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos felfogás az 1990-es évek elejétől újabb változáson ment keresztül, amelynek oka a volt Jugoszlávia és Ruanda területén zajlott fegyveres konfliktusok, véres etnikai tisztogatások sorozata volt, amely a nemzetközi közösséget ráébresztette, hogy a problémák szőnyeg alá söprése nem oldja meg a kisebbségi konfliktusok

⁵ Lásd pl: SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában.* Complex Kiadó, Budapest, 2009, 85. o.

kat. A hidegháború elmúltával ismét felszínre kerültek a megoldatlan nemzeti etnikai, kisebbségi problémák. A 90-es években – elsősorban az Európa Tanács keretein belül – számos, a kisebbségvédelemmel kapcsolatos nemzetközi szerződés (1992-ben a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, 1995-ben a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezménye), valamint kétoldalú megállapodás született, (közülük megemlíthető az 1996. évi magyar-román alapszerződés, valamint a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződés Magyarország és Szerbia között 2003-ban) amelyek célja, vagy tartalma érintette a nemzeti kisebbségek védelmét. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1992. december 18-án elfogadta 47/135. sz. Határozatát, amelynek címe „A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak nyilatkozata”. 1992-ben a Jugoszlávia Békéjéért összeült Európai Konferencia mellett működő Választottbíróóság Robert Badinter francia szenátor elnöklete alatt kimondta, hogy *“a népek és kisebbségek jogainak” tiszteletben tartása (...) az általános nemzetközi jog imperatív normája*⁶, valamint a kisebbségeknek joguk van *“identitásuk elismerésére”*⁷. Mindemellett számos nem szerződési, *soft law* jellegű dokumentum, ajánlás született, amelyek közül említésre méltó az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201. (1993) sz. ajánlása, amely szerint helyi vagy autonóm közigazgatás, vagy különleges státusz adható a kisebbségek számára. A nemzetközi közösség 2006-ra eljutott odáig, hogy immár nemzetközi dokumentumban (az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1735. (2006) sz. ajánlásában) ismerték el a nemzet fogalmának eltérő értelmezhetőségét, a politikai- ill. a történelmi nemzetfogalom egyenrangúságát. A kisebbségvédelem fő nemzetközi szerződéseiben meghatározott elvek az Európai Közösségek, valamint az Európai Unió jogrendszerében is megjelentek, bár kezdetben elsősorban az emberi jogok, ezen belül pedig a diszkrimináció tilalmának szabályozása érintette a nemzeti kisebbségek jogait. A Lisszaboni Szerződés 2009. évi hatályba lépésével a kérdés immár alapszerződési szinten került megfogalmazásra, amely a kisebbségvédelem egyre szélesebb körű szabályozását vetíti előre, a felfogásbeli különbségeket tiszteletben tartva.

⁶ No. 1. Tanácsadó vélemény, 1991. november 29, *RGDIP*, 1992, 265. o.

⁷ No. 2. Tanácsadó vélemény, 1992. január 11, *RGDIP*, 1992, 267. o.

2. A kisebbségvédelem szabályozása a közösségi jogban

A kisebbségvédelem jogi szabályozásával kapcsolatos igény gyakran merül fel az Európai Uniót illetően, ugyanakkor megállapítható, hogy a közösségi jogalkotás kezdeti szakaszában nem szenteltek különösebb figyelmet a kisebbségvédelemnek. Az Európai Gazdasági Közösség a kisebbségvédelmet hosszú ideig nem tartotta hatáskörébe tartozónak, az emberi jogoknak a közösségi jogban való fokozatos megjelenésével azonban a kisebbségek jogai is nagyobb hangsúlyt kaptak. Az Európai Parlament az 1980-as évektől fogva sürgette a közösségi kereteken belüli kisebbségi jogvédelmet, elsősorban a *Regionális nyelvek és kultúrák chartájának* elfogadását.⁸ Uniós szinten sokáig úgy tekintettek a kisebbségvédelem kérdésére, mint amely megfelelően szabályozásra került a diszkrimináció tilalmával, és amelyet a luxemburgi bíróság joggyakorlata is kellőképpen bizonyít.⁹ A közép-kelet-európai államok csatlakozásával a kérdés szabályozása konkrét jogi dokumentumok szintjén is megvalósult, és elsősorban az új államok csatlakozási feltételei között jelent meg. A közép-kelet-európai államok koppenhágai tagfelvételi kritériumai között szereplő feltétel szerint „*A tagfelvétel megköveteli a tagjelölt ország részéről (...) a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmüket.*”¹⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés korábbi, a Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatályba lépése előtti 6. cikk (1)-(2) bekezdése szerint az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapult,

⁸ Az Európai Parlament 1981 november 9-én tette közzé első állásfoglalását a regionális nyelvek és kultúrák Közösségi Chartájával, és az etnikai kisebbségek jogainak chartájával kapcsolatosan. Hivatalos Lap, C 287 , 09/11/1981, 0106. o. (Az európai integráció, az ENSZ és az Európa Tanács nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos dokumentumait lásd: *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok nemzetközi forrásai-International Sources of National and Ethnic Minority Rights-Les sources internationales des droits des minorités nationales et ethniques.* (háromnyelvű kiadás) Szerk: BALÁZS Katalin; ÓDOR Bálint. Magyar Országgyűlés-Hungarian National Assembly-Assemblée nationale hongroise, Budapest, 2006.)

⁹ Lásd: EUB: *Horst Otto Bickel és Ulrich Franz elleni büntetőeljárások ügye*, C-274/96. sz. ügy; valamint EUB: *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA (a Pretore di Bolzano előzetes döntéshozatal iránti kérelme)* C-281/98. sz. ügy.

¹⁰ Az Európai Tanács 1993. június 21-22-i koppenhágai ülése, Az Elnökség következtetése, 180/1/93. sz. A francia nyelvű hivatalos szövegből fordította: Pákozdi Csaba.

amely alapelvek közösek a tagállamokban, az alapvető jogokat pedig, amelyeket az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosít, és ahogyan azok a tagállamok alkotmányos hagyományából erednek, az Unió a *közösségi jog általános elveiként* tartotta tiszteletben.¹¹

A Lisszaboni Szerződés a kisebbségvédelem szempontjából fontos újítást is tartalmaz, ugyanis a kisebbségek védelmére való hivatkozás megjelent a szerződés új 2. cikkében, igaz, nem a kisebbségvédelmet kollektív jogként elismerő formában. Az Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

A lisszaboni módosítást követően további fejlődésnek is tanúi lehetünk, ugyanis a 6. cikk immáron (3) bekezdése a korábban hatályos 6. cikk rendelkezéseinél tovább megy, eszerint az alapvető jogok, ahogyan azokat az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, már nem csupán az *Unió alapját* képezik, és a *közösségi jog általános elveiként* kerülnek tiszteletben tartásra, hanem alapelvekként egyenesen *„az uniós jogrend részét képezik”*.¹² E komoly előrelépést a luxemburgi, 2009 decemberétől hivatalos nevén is az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata, valamint az uniós jogalkotás minden bizonnyal alá fogja támasztani.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének 2009. november 30-ig hatályos szövege szerint „(1) *Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.* (2) *Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek*”.

¹² Az európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

Az uniós joganyag 2009. évi átalakulása további eredményekkel is szolgált, amelyek az emberi jogok védelmének az Unió jogrendszerében megvalósuló védelmét emelik magasabb szintre. E módosítások következményeként a diszkrimináció tilalma keretein belül a kisebbségek védelmének követelménye is magasabb szinten érvényesül. A 2000. decemberi Európai Tanács keretén belül fogadták el az Unió Alapjogi Chartáját, amely az Alkotmánytervezetbe is bekerült, de a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig mindössze politikai nyilatkozat maradt. A Charta III. cím II-81. cikkében a megkülönböztetés tilalmán belül említi a “(...) faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonosság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, *nemzeti kisebbséghez tartozás, (...)*”-t mint amelyre nézve különösen tilos minden megkülönböztetés. A Charta II-82. cikkében megfogalmazottak szerint az Unió továbbá “tisztelőben tartja a *kulturális sokféleséget*”. Az Unióról szóló szerződés immár hatályba lépett 6. cikk (1) bekezdése elismeri az Unió Alapjogi Chartáját, mint amely “*ugyanolyan jogi erővel bír, mint a Szerződések*”. Emellett ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint “*Az Unió csatlakozik az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.*” Mindebből következően levonható a következtetés, hogy a kisebbségvédelem, vagy más szóval a kisebbségekhez tartozó személyek védelme immár az emberi jogok védelmén keresztül az Unió joganyagának részét képezi. Lényeges továbbá, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (korábbi nevén Európai Közösséget létrehozó szerződés) 19. cikke (korábbi 13. cikke) a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére irányuló intézkedések megtételére ruhazza fel hatáskörrel a Tanácsot.¹³

Az alapszerződések rendelkezései mellett említésre méltó, valamint perspektivikusan nagy jelentőséggel bír a Tanács 2000. június 29-én elfogadott 2000/43/EK sz. irányelve, amely az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szól. Az irányelv pontos útmutatást ad a diszk-

¹³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 19. cikk (1) bekezdése szerint: „A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére”

rimináció közösség általi felfogásának értelmezéséhez, a közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés elhatárolásához, egyúttal elismeri olyan pozitív intézkedések jogszerűségét, amelyek arra irányulnak, hogy a teljes egyenlőség érdekében különleges intézkedéseket tartsanak fenn, vagy fogadjanak el a tagállamok, amelyek *“a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.”*¹⁴ A kisebbségvédelem intézményei szempontjából lényeges a 17. preambulum-bekezdés is, amely szerint *„A megkülönböztetés tilalma nem gátolhatja olyan intézkedések fenntartását vagy elfogadását, amelyek egy bizonyos faji vagy etnikai származású emberek csoportja által elszenvedett hátrány megakadályozására vagy ellensúlyozására irányulnak, és ezek az intézkedések engedélyezhetnek olyan szervezeteket, amelyek egy adott faji vagy etnikai származású személyekből állnak, amennyiben fő céljuk az ilyen személyek különleges igényeinek támogatása.”*¹⁵ Az Európai Parlament több állásfoglalásában is kifejtette a kisebbségek védelmének szükségességét, különösen igaz ez az újonnan csatlakozott közép-kelet-európai országokra, amelyek számára a csatlakozást megelőzően kifejezetten előírták, olykor a kisebbségeket megnevezve is, bizonyos intézkedések megtételét, mint például törvény előtti egyenlőség biztosítását, a hátrányos megkülönböztetés, a szegregáció megszüntetését, kisebbségi törvény elfogadását, a szubszidiaritás és a kulturális autonómia elvének tiszteletben tartását, vagy a kisebbségek felsőoktatásának fenntartását megfelelő anyagi háttérrel. Mindezen aktusok mellett nem elhanyagolható szakértői tevékenység is folyik a nemzeti kisebbségek védelmét illetően; az európai jogászok, kisebbségekkel foglalkozó kutatók, politikusok és nem kormányzati szervezetek képviselői szakmai állásfoglalását, javaslatait tartalmazó ajánlások, nyilatkozatok születnek. Kiemelkedik mindezek közül az Európai Bizottság és a

¹⁴ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, 5. cikk.

¹⁵ Az Európai Unió kisebbségvédelmet érintő dokumentumait illetően lásd: *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok nemzetközi forrásai-International Sources of National and Ethnic Minority Rights-Les sources internationales des droits des minorités nationales et ethniques.* (háromnyelvű kiadás) Szerk: BALÁZS Katalin; ÓDOR Bálint. Magyar Országgyűlés-Hungarian National Assembly-Assemblée nationale hongroise, Budapest, 2006.

Bolzanoi Európai Akadémia (EURAC) 2004. január 30-31-i konferenciája, amelynek eredményeképpen elfogadták a „Bolzanoi Nyilatkozat a kisebbségek védelméről az Európai Unióban” című dokumentumot. E nyilatkozat célja az volt, hogy választ kapjanak a kérdésre: „miképpen lehetne a kisebbségek integrációjának és védelmének fontosságát, amely politikai szinten már elismerést nyert, tényleges jogi eszközökben is megjeleníteni az újonnan kibővült és átalakított Európai Unió keretei között”.¹⁶ A konferencia zárónyilatkozata, amely a megközelítését tekintve semlegességre törekedett, rámutatott a politikailag lehetséges megoldásokra és a kisebbségek konzisztens védelmének módozataira. A szakértői, jogi álláspontok mellett ugyanakkor soha nem volt még nagyobb szükség a kisebbségvédelem szabályinak kikényszeríthető, nemzetközi szerződési szintű (vagy a közösségi jog szintjén megvalósuló) szabályozására, ugyanis az egyre magasabb fokú gazdasági és politikai integráció mellett egyes államokban megjelent az állami szuverenitásnak a nemzeti kisebbségekkel szembeni hátrányos hangsúlyozása, jó példa erre a nemzetközi szerződéses kötelezettségekkel is ellentétes, 2009-ben módosított szlovák államnyelv-törvény. Annak ellenére, hogy a kisebbségvédelem a XX-XXI. század fordulójára újra a nemzetközi jog szabályozási körébe került, egyetérthetünk Szalma József újvidéki professzornak a közép-európai államok uniós csatlakozását megelőzően kifejtett megállapításával, amely szerint „ezekre a kérdésekre Európa még nemigen válaszolt, pontosabban nem találta meg a méltányos gyogyírt”.¹⁷

¹⁶ A Bolzanoi Nyilatkozat magyar fordítását lásd: BALÁZS Katalin; ÓDOR Bálint (szerk.): *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok nemzetközi forrásai-International Sources of National and Ethnic Minority Rights-Les sources internationales des droits des minorités nationales et ethniques*. (háromnyelvű kiadás) Magyar Országgyűlés-Hungarian National Assembly-Assemblée nationale hongroise, Budapest, 2006, 608. o.

¹⁷ SZALMA József: *Az EU normáiról, az alkotmányról. Első rész: Az Európai Unió – A római szerződéstől Maastrichtig, Amsterdami és Nizzaig*-. In: Prof. Dr. SZALMA József: *Európai Unió – emberi és kisebbségi jogok – Tanulmányok az állampolgári alap- és kisebbségi jogok köréből, különös tekintettel a határon túli magyar kisebbségi közösségekre*. VMTT-Atlantis, Újvidék, 2004, 9. o.

3. Záró gondolatok

A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményei áttekintése során joggal merülhet fel az az akár laikusnak is hangzó megállapítás, amely szerint „a nemzetközi jog annyit ér, amennyit betartanak belőle”. Tanulmányom befejezéseként, és tartalmának összefoglalásaként a megállapítást a következőképpen módosítanám: „A nemzetközi jog annyit ér, amennyit *betartatnak* belőle”. A *homousion-homoiusion* párhuzam mellett a megállapítás valódi relevanciáját az képezi, hogy a nemzetközi jog szabályainak végrehajtása és végrehajthatása a nemzetközi jog természeténél fogva a normákat létrehozó államok és nemzetközi szervezetek feladata és felelőssége, ugyanakkor tény, hogy a nemzetközi jogi jogalkotás terén jeleskedő államok az általuk alkotott normák végrehajtása terén nem feltétlenül tanúsítanak a létrehozás idejében gyakorolthoz hasonló aktivitást.

A nemzetközi szerződések, valamint nem szerződési típusú nemzetközi jogi normák végrehajtásának fent említett hiányosságai ellenére a nemzeti kisebbségek védelme érdekében kötött nemzetközi egyezmények a jogvédelem hatékony eszközei lehetnek, de mi biztosítja a közvetlenül érvényesíthető szankciórendszer nélkül létrehozott normák végrehajtását? A kisebbségvédelem nemzetközi szerződéseire általánosságban jellemző, hogy az ún. kontrollmechanizmus állami jelentésekben, kormányközi „vegyes bizottságok” ellenőrző, felügyelő tevékenységében merül ki.

Amennyiben valamelyik szerződő fél nem az egyezményeknek megfelelően jár el, lehetőség van a fent említett bizottságokban a kérdés megvitatására, amelyre gyakran sor is kerül, ugyanakkor az érdemi intézkedések nem lépnek ki a bizottságok, kormánydelegációk jelentéseinek, nyilatkozatainak köréből. A nemzetközi jog ugyanakkor jelentős, az említett kisebbségvédelmi egyezmények rendelkezésein kívüli eszközrendszert biztosít az államok részére a szerződésben részes más államok szerződési kötelezettségeinek nem teljesítése esetére, ezek tárháza, – a belügyekbe való beavatkozás tilalma követelményeinek figyelembe vé-

tele mellett is –¹⁸ igen gazdag, alkalmazásuk a mindenkori kormányzat belátásán, szándékain múlik.

¹⁸ A Nemzetközi Bíróságnak a *Magyar, román, bolgár békeszerződések ügyében* adott tanácsadó véleményében többek között azt a kérdést kellett eldöntenie, hogy az állam belügyeibe való beavatkozás történik-e abban az esetben, ha a bíróság egy másik állam törvényeit, igazságszolgáltatását veti ellenőrzés alá. A tanácsadó vélemény egyértelmű válasza szerint „*Egy szerződés rendelkezéseinek ilyen célból történő értelmezése nem tekinthető az államok lényegileg belső joghatóságába tartozó kérdésnek*”. (Nemzetközi Bíróság: ”A magyar, román, bolgár békeszerződések ügyében adott tanácsadó véleménye, 1^{ère} phase, 1950. március 30, Rec. 1950, 70-71. o.) A nemzetközi szerződések végrehajtásának ellenőrzési jogosultsága ugyan függ az egyes szerződésekben létrehozott kontrollmechanizmusok lététől, működésétől, ill. a felek ezirányú megállapodásától, ugyanakkor a fentiekből következően az a tény, hogy „végrehajtott-e a kötelezettség vagy sem, az nem belügy, hanem a szerződő felek jogos érdeklődésére tart számot.” (KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 228. o.)