

VOIGT VILMOS

Törvények a kisebbségekért vagy kisebbségek a törvényekért?

Klabuzai Andrea közigazgatási jogász [A] *Kisebbségek helyzete. Törvény és valóság – Közép-kelet-európai megoldások* címmel a nyitrai Konstantin Filozófus Egyetem Közép-európai Tanulmányok Karán készített impozáns méretű (368 lapnyi) doktori értekezést, amelyet a közelmúltban (2014. augusztus 26-án) sikerrel megvédett.

A dolgozat általában foglalkozik a kisebbségek helyzetére vonatkozó (vagy éppen nem vonatkozó) európai, ma is érvényes jogi szabályozással. A szerző (témavezetője, Pusztay János professzor tanácsait követve) négy ország, Franciaország, Szerbia, Szlovákia és Magyarország jogszabályozó szövegeit tekintette át, és mindegyik országban külön is foglalkozott egy-egy reprezentatív kisebbségre vonatkozó jogi szabályozással. A franciáknál a korzikaiak, a szerb és szlovák államban a magyarok, Magyarországon ennek megfelelően a szlovák kisebbség jogi szabályozását mutatta be. Ezek megértéséhez felvázolta az említett nemzetiségek sok évszázados történetét is.

Hangsúlyozom: nem konkrét esetekről vagy intézményekről beszélt, még csak nem is a kisebbségek valóságos és mindennapi jogi helyzetéről, hanem ennek szabályozásáról. Igazán tanulságos volt a hasonlóságok és különbségek megfigyelése is a nemzetközi jogi és az egyes országok mai joggyakorlatában.

A szerző jogász, ez meglátszik szemléletén és nyelvezetén. Szerencsére – mivel a kisebbségek a mi tájainkon olyan problémát jelentenek, amelyet csak különböző szakterületek a maguk szabályait szigorúan követve tudnak egyáltalán bemutatni. A jelen recenziens viszont nem jogász (bár élvezettel veszi észre, hogy érdekli a jog mint olyan), szempontjai is mások. (A doktori védésen volt valódi jogász opponens – a jelölttel együtt ők külön *performance*-t képeztek. Remélem, diskurzusuk egyszer olvasható is lesz.)

Gondolom, nem kell részleteznem a téma fontosságát: a kisebbségi jogok összehasonlító áttekintését mind a politikusok, mind a jogászok, mind az alkalmazott nyelvészek, az oktatási intézmények vezetői és munkatársai, a kulturális élet szervezői és résztvevői a maguk számára meghatározó fontosságúnak tekinthetik. A „nagyközönséget” a napról napra előkerülő ilyen ügyek ugyancsak érdeklik.

A dolgozat az aktuális helyzetből indul ki, ám ad bizonyos történeti áttekintést is. Azzal kezd, hogy a két világháború között (főként a Népszövetség keretében) hogyan kezdtek hozzá a politikai értelemben vett „kisebbség” definiálásához, hogyan folytatódott mindez a következő korszakokban az ENSZ és más nemzetközi szervezetek égisze alatt, mikor és hogyan jelent meg ez a fogalom a mai európai (gyakorlatilag sokfelé újonnan megfogalmazott) állami alkotmányokban, illetve az ehhez kapcsolódó jogelméletben és jogszolgáltatásban. Az utóbbi évtizedekben Európa számos területén még

a korábbiakhoz képest is fontosabbá vált a kisebbségek jogaival foglalkozó igény: az Európai Unióba való belépés, bizonyos uniós pénzek megszerzése köztudottan attól (is) függ, „elégésesnek” vagy „kielégítőnek” tartják-e a nemzetközi szervek a nemzetiségi jogok gyakorlását az egyes országokban.

A dolgozat készülésének helye, a doktorandus személye egyértelműen indokolja, hogy számára is a szlovákiai és magyarországi helyzet a legérdekesebb: mégpedig ma, legfeljebb még a közvetlen közelmúltban szemlélve. Ezzel a témával áttekinthetetlenül nagy szöveganyag foglalkozik, köztük alapos és hiteles, szaktudományos tanulmányok is. Politikai pártok és csoportok igen gyakran éppen a kisebbségi jogok körül szerveződnek. Klabuzai Andrea tisztában van ezzel, dolgozata mégsem ilyen jogkövetelő jellegű: ő nem konkrét eseteket vizsgál, hanem a kisebbségek helyzetére vonatkozó/vonakoztatható jogi rendszerezést mutatja be. Adataihoz ugyan tesz (akár aktuális) megjegyzéseket, ám nem tartja feladatának hogy valahol új, „számunkra” kedvezőbb szabályozást követeljen. Rendkívül szerencsés ötlet volt, hogy négy állam erre vonatkozó jogrendszerével foglalkozik: nemcsak a szlovák és magyar, hanem a francia és szerb helyzetet is egyforma részletességgel mutatja be. Ez a megoldás nem csak „politikailag” üdvözlendő, hanem elméletileg is. Éppen Nyitrán egyszer már elmondtam,* hogy egy csupán szlovák–magyar (vagy magyar–szlovák) összehasonlítás éppen a tárgyalt jelenség távlatos vizsgálatát illetően marad primitív vagy hiányos – más adatok bevonása révén viszont e hiány szinte automatikusan megszűnik. Ha például látjuk, hogy egy településen ahhoz, hogy kétnyelvűek legyenek bizonyos feliratok, a kisebbségnek legalább 15%-os számarányúnak kell lennie – és ez a szám több országban is egyaránt megjelenik, rögtön elesnek azok az ellenérvek, miszerint ez a százalékszám éppen arra jó, hogy ezt éppen egy adott helyen ne lehessen teljesíteni, és pillanatnyi, hátsó gondolattól vezérelt megoldás. Vagy hogy a törvényhozásba éppen a csak nemzetiségi képviselőkként beválasztottakra vonatkozó eljárások – a többféle, egymástól is eltérő jogi szabályozás ellenére is – általában sikertelenek maradtak a megfigyelt országok mindegyikében. Attól, hogy „máshol is vannak bajok”, még nem lesz egyszerűbb a nemzetiségek élete – ám az összehasonlítással mi is, ők is jobban látjuk a probléma lényegét.

Az is sikeres megoldás, hogy minden fejezetben teljesen azonos elrendezésben és részletezéssel foglalkozik a szerző a fontosnak tartott jelenségekkel. Ily módon az olvasó előre és vissza lapozhat, és eközben bizony okos párhuzamosító gondolatok juthatnak az eszébe. Végül is paradoxon, hogy a „kisebbségeknek nem adunk [külön] jogokat” felfogás a francia felvilágosodás és a nagy francia forradalom terméke, abból a nevezetes és szépen csengő érvelésből indul, hogy „minden ember egyenlő” – ezért nem kell kisebbségeket elkülöníteni és nekik külön jogokat adni! Hozzá szeretném tenni, hogy elvben ez az álláspont igen pozitív hatású is lehet – csak ehhez úgy is kellene megvalósítani a társadalmak életét. És a „kisebbségi” jogalkotás fél évszázados őserdeje bizonyítja, hogy mégiscsak szükség van „kisebbségi” (legtöbbször „kisebbségvédelmi”) törvényekre.

* Voigt Vilmos: Magyar – szlovák – német esetragok vizsgálata – és ennek tanulságai. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 15. évf. (2013) 2. sz. 123–127. p.

A szerző minden fejezetben külön tárgyalja a „nemzetiségre” vonatkozó jogalkotás történetét. Ennek hasznosságát is akkor látjuk igazán, ha összevetjük a fejezeteket. Ezt azért érdemes megjegyezni, mivel minden politikai vagy jogtörténeti áttekintés a jelen érdekcsoportjainak visszatekintése és öngigazolása, és ezért is a különböző államok kisebbségpolitikája nem véletlenül olyan, amilyen. Például a 19. században a szlovákok arra törekedtek, hogy ne maradjanak elnyomott kisebbség. A 20. században viszont éppen fordítva szembesülnek e kérdéssel az önálló szlovák állam keretében. A magyar politikatörténet és jogtörténet másként tekint az elmúlt bő évezred sikereire és katasztrófáira, mint mondjuk a szerb. A disszertáció írója arra törekedett, hogy objektív tényeket fogalmazzon meg, összegezzon. Ám még így is, a szóhasználat szintjén is bizonyos pontatlanságok megmaradtak a dolgozat szövegében. Például a Szerbia vagy Jugoszlávia elnevezések az említett történeti pillanatokban nem mindig pontosan vannak megadva (mivel elég sokszor változtak). Számunkra természetes, hogy 1848–49 „forradalom és szabadságharc volt” – ám éppen a szlovák vagy szerb utókor (sőt már a kortársak is) bizony nem ezeket a fogalmakat használja. Megállapíthatom, hogy a szerző igen gondosan fogalmaz, objektív áttekintést ad – ám ettől az „önperspektivizmus” problémája még megmaradt.

Minden fejezet bemutatja, az illető országban mi volt a kisebbségekre vonatkozó törvényhozás története. Ez után esik szó az önkormányzatokról. Ez a fogalom a mai értelemben véve új, és igazán csak a kortársi Európában ismerték fel ennek a jogi és jogalkalmazó keretként is működő szervezetnek fontosságát. Többféle kísérletet ismerünk ilyen társadalmi intézmények és az erre vonatkozó törvények létrehozására. Mivel a régiók és az etnikai kisebbségek területei gyakran egybeesnek (vagy éppen teljesen különböznek), nem csoda, hogy olykor szinte elválaszthatatlan egymástól a kétféle kategóriaként rájuk vonatkozó politikai diskurzus.

A következő részfejezet a kisebbségek nyelvi jogairól szól. Ez is a mai viták fókuszában áll, és nem csak a fenyegető globalizálódás miatt. Azonban a kisebbségi nyelvhasználattal egyformán fontos például a parlamenti képviselő. Itt rögtön két további, „forró” probléma kerül elő: a külföldi állampolgárok szavazati joga, illetve a kettős állampolgárság kérdése. Aki elolvassa a négy különböző fejezetben erre adott beszámolókat, csak azt a következtetést vonhatja le, hogy az államrezon és a többségi politika itt is mindig azt a megoldást tartja a legjobbnak, vagy legalábbis a most alkalmazhatónak – amit a maga pillanatnyi érdeke diktál.

Klabuzai a megfelelő helyeken külön is foglalkozik az iskolázás és a névhasználat kérdéseivel is. Megint az derül ki, milyen bölcs dolog volt a négy fejezet párhuzamos összeállítása. Ugyanis ilymódon az is kiderül, hogy azonos „jóakarát” (vagy „rosszakarát”) milyen különböző körülmények között érvényesülhet. Szerbiában például a települések nevét az utak menti táblákon két nyelvi formában kötelező kiírni: cirill betűkkel és latin betűkkel is. Az utóbbit legalábbis a nem cirill betűket használó utazók lelkesen fogadják! Ám ha az ott élő kisebbségnek a nyelvén a település neve más – egyszerűen már nincs is helye egyazon névtáblán a harmadik névnek! Ezt a szabályozást nem lehet egyszerűen megkerülni a kisebbségek szempontjából.

Mindegyik fejezetben egy-egy, az államban élő kisebbségről külön is beszél a szerző: Franciaországban a korzikaiakról, Szlovákiában és Szerbiában természetesen az ott élő magyarokról, Magyarországon pedig ugyancsak ez alkalommal természetesen a

szlovákokról. Persze az egyes országokban a disszertációban tárgyalt kisebbség – mindig a legjobb példa, egyszersem az azonban extrém eset, és egy a többiek között. Egészen más képet kapnánk, ha Franciaországból a bretonokról, Szlovákiában vagy Magyarországon a máig ott megmaradt németekről olvasnánk. Szimmetria vagy reciprocitás e téren szinte sehol sincs: lásd a szlovák–magyar lakosságcserét, vagy a pár ezer magyarországi románt az erdélyi magyarok százezreire mérve. Például bármilyen autonómiát „egyformán” adni e kisebbségek számára – lehetetlen.

(Utólag írom ide, most mondta be a magyar rádió, hogy hamarosan születik egy német–magyar egyezmény a magyarországi németek kultúrájának megőrzése érdekében. Hasonló román–magyar egyezmény viszont már sok éve megszületett. Vajon milyen magyar érdekek szülték vagy tartották mindmáig életben ezt az anomáliát?)

Még sok tanulságos témája van a disszertációnak, ám most nem ezekről kell véleményem formálnom, hanem arról, milyen színvonalú maga a disszertáció.

Már említettem, hogy a témaválasztás kitűnő. A dolgozat tagolása is kitűnő. A bemutatás pontossága és alaposága majdnem kitűnő. Nagyra értékelem, hogy a szerző nem a napi polémiák szintjén áll. Azt is megértem, hogy a jog területén érzi igazán otthon magát. Néptörténeti részekben mások forrásműveiből merített, ezek olykor (pl. Korzika esetében) turistaútkönyv szintűek. Szerbia esetében e témakörnek még magyar nyelven is tekintélyes szakirodalma van az elmúlt fél évszázadból, amit nem említ a dolgozat. Sajnálom, hogy a szerzőnek nem sikerült igazán adekvát és mai szlovák szakirodalomra bukkannia. Higgyem el, hogy ilyen nincs is?

Az első fejezet a „nemzeti kisebbség” fogalmának kibontakozását tárgyalja. Igen tanulságos, fontos dokumentumokra hivatkozik – de kivétel nélkül nem az eredeti művekből, hanem magyar szerzők idézeteiből. Így De Visscher = Kővágó, Wintgens = Rehák, Capotorti = Bíró, Deschênes = Trócsányi stb. Természetesen örvendetes, hogy ennyi klasszikus olvasható magyarul, szemelvényekben – ám a kisebbségek meghatározásának esetében egy-egy fogalom (pl. faji, etnikus, nemzeti) olyan fontos, hogy érdemes lenne egyszer megnézni az eredeti szövegezt is. Minthogy Klabuzai nem ad saját kisebbségdefiníciót (amit éppen a jelen témával kapcsolatban eleve nem is kifogásolok), még fontosabb, hogy tudjuk, honnét is vannak a hosszan követett szövegek.

Az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint „fajra, színre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, származásra, vagyona stb. tekintet nélkül” vannak emberi jogok (28. lap a dolgozatban). Jó lett volna megállapítani, miért vannak ezek között egyes „kisebbségi” kategóriák, és mások miért nem váltak azokká? Hasonló módon a 2000-ben Nizzában aláírt Alapjogi Charta felsorolása (34. lap a dolgozatban) „...nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés” (egyébként kaotikus, nyilván a megfogalmazásbeli kompromisszumok miatt) felsorolása is további magyarázatot érdemelne.

A védelesen is említettem, hogy voltaképpen csak egy „teljes” kisebbségdefiníció és ennek megfelelő jogalkotás segíthet a társadalmak mai kisebbségproblémáinak megoldásában. Amely nemcsak az etnikus és nyelvi, hanem például a vallási, foglalkozási, akár „kor vagy szexuális irányultság” szerinti kisebbségeket egyformán annak nevez – és megvédi.

A dolgozat áttekintése után két kérdés merül fel: 1. végül is pontosan melyek azok az emberi jogok, amelyek közvetlenül kisebbségi jogok? Vajon ezek mindegyikét tárgyalta-e a disszertáció? Összefügg ezzel a 2. kérdés: milyen új, társadalmiként mostanában elismert jelenségek kerültek az utóbbi időben a figyelem előtérbe, amelyek „kisebbségi jogi” szabályozást igényelnének? Magam a „szexuális irányultság”-ot vagy a régiók megszervezését például ilyen témának gondolnám. Nyilvánvaló, hogy az új kommunikációs eszközök, a nemzetközi oktatási és munkalehetőségek megjelenése is arra kell, hogy készítse a kisebbségi jogokkal foglalkozókat – gondolkodjanak el azon: miként lenne szükséges ezt a problémát is a kisebbségi jogszabályozásban is rendezni.

A dolgozat igen sok témát érint, és természetesen ezekhez is itt-ott lenne megjegyzésem – most mégsem teszem. Csak példaként említem, milyenek ezek. A 19. lapon nem a szerző, hanem a nemzetközi jogász N. Girasoli feledékeny, amikor a kisebbségekről azt mondja „elszakadtak szülőhazájuktól”. Ez persze nem igaz kivétel nélkül: a baszkok, bretonok, lappok, az Orosz Föderáció kis népei közül több is a mai többségi néppel legalább azonos idő óta él mai helyén, és sosem szakadt el onnan. A 35. lapon az alkotmányról/alaptörvényről mint legfőbb törvényről beszél. A mai értelemben vett alkotmányok azonban általában csak a 19. század végére fejlődtek ki. És volt is, van is olyan ország, ahol nincs is alkotmány. Ilyen például Anglia.

Végezetül azt ismételhetem meg, hogy az értékes disszertáció elismerést érdemel. Magam vagy a dolgozat elején, vagy az összefoglalásban tágabb társadalomtudományi keretbe helyeztem volna a problémát, tisztáztam volna néhány terminológiai kérdést. Akár a dolgozat végén egy kb. tíztagú glosszáriumban, ami a szerző által elfogadott megoldást tartalmazná. És a távlatba helyezésemben egy-két mondatot írtam volna arról, hogy ez, a napjainkban oly fontos kérdés minden hasonlóság ellenére is mennyire eltérő például a mai Oroszországban, Indiában, az Egyesült Államokban, az arab országokban stb. Azaz a tárgyalt négy ország e nagyobb perspektívában szinte teljesen egyforma – hozzájuk képest. Vagyis az itt távlatosan adott összehasonlítás csak a tárgyalt négy országra érvényes, mégpedig ezek is csak éppen „ma” – a történeti háttér szükséges bemutatása ellenére is.

Még ennél is fontosabbnak tartanám egy olyan távlat megemlítését, miszerint a „kisebbség” voltaképpen kettős fogalom: a kisebbségi lét tükrözi a kisebbségi tudat. És ez utóbbihoz sorolható nemcsak a kisebbségi „jog”, hanem a kisebbségi tudomány, művészet, vallás stb. Mindezek „artikulálása” a jognak is feladata. Ezért is beszélt a dolgozat nemcsak rendeletekről, hanem politikai és kulturális intézményekről, a nyelvhasználatról és az iskolákról. (Beszélhetett volna további területekről is, mint amilyen pl. a vallás vagy a művészet – és ezek intézményei.) Ehhez a tágabb felfogáshoz azonban nélkülözhetetlenek az olyan előmunkálatok, részmonográfiák, mint Klubuzai Andrea disszertációja.

Nem soroltam itt fel a dolgozat egyes részeihez fűzött megjegyzéseimet, noha ezek között is volt tanulságos és általánosítható. Például a francia forradalom által létrehozott új „egyenlőség” mint emberi jog nem is olyan egyszerű módon terjedt el Európában, mint gondolnánk. (Lásd például az 1870 előtti és utáni német alkotmányfejlődést.) Nemes pátosza ugyan a felvilágosodás államfilozófusaitól közismert, ám már az európai elméleti jog évszázadokkal előbb (Hugo Grotius, Justus Lipsius, a teológiai emberegyenlőség) megfogalmazta ezt, sőt már a római jogban például az egyén

„római polgárrá” minősítése ezt a jogi helyzetet fogalmazta meg. (Tudjuk, Pál apostol is érvelt azzal, hogy ő „római polgár” – pedig nem volt római.)

Hasonlóan a faj (rassz) mint kisebbség megnevezése, közismert megoldás volt. Éppen a különböző emberek egyébként egyenlőségét hirdette. A náci fajelmélet miatt került ki a második világháború után a „faj” a megvédendő kisebbségek köréből... És érthető volt, amikor még nem így értelmezték a szót. Lásd például az igen tanulságos áttekintést: Balogh Pál: *A népfajok Magyarországon*. Budapest, 1902 (benne még furcsább elnevezésekkel: *fajnépek*, *fajnépességek*). E szavak nem a rasszizmus szótárából valók. És e könyv adattárának tüzetes áttekintését mindenkinek ajánlom, aki kisebbségi/etnikai kérdésekkel foglalkozik.

Ám a dolgozat nem az apróságok miatt fontos, hanem a bemutatott nagyívű áttekintés révén. Nem ad tanácsot – sőt a bemutatott dokumentumok inkább pesszimistává teszik az olvasót: a sok-sok törvénykezés végül is túl bonyolult és öncélú. Közben pedig az élet dönti el azt: ki a „kisebbség” és milyen jogai lehetnek (olykor talán még vannak is). A dolgozatíró nem esik kétségbe. Ő hisz a törvények hatékonyságában. Ám művét olvasásra leginkább azoknak ajánlanám, akik a törvények jobbá tételét, az élet törvényen kívül is jobbá tételét érzik az igazi feladatnak. Noha terjedelme következtében nehéz lenne egyben kiadni e disszertációt, magam mégis annak örülnék, ha nem egy miniatürizált változat, hanem az egész dolgozat látna nyomtatásban napvilágot. (Amiben a szerző kijavítja az apró hibákat, teljessé teszi a mai szlovák és magyar vonatkozó szakirodalom bevonását.)