

Demeter M. Attila – Tonk Márton

Az európai szintű kisebbségvédelem stratégiái és normái

Bevezetés

Közismert tény, hogy az Európai Uniónak nincs saját kisebbségvédelmi normarendszere vagy jogszabályrendszere. Igaz ugyan, hogy a kisebbségi kérdés kezelését az Unió beépítette közös kül- és biztonságpolitikájába, mint ahogyan az is tény, hogy már 1993-ban, az Európai Tanács koppenhágai találkozásán a kisebbségvédelmet a csatlakozás feltételévé tette, hiszen a koppenhágai kritériumok egyike (a demokrácián, a jog uralmán és az emberi jogokon kívül), hogy a tagjelölt ország „tisztelje és védje a kisebbségeket”.¹ A koppenhágai kritériumok részét képezik az Unió Csatlakozási Stratégiájának, továbbá ezek adják a szempontjait a Bizottság belső elemzéseinek a tagjelölt országokról, a Csatlakozási Partnerségi Megállapodásoknak, valamint a Bizottság rendes jelentéseinek a tagjelölt országok előmenetelét illetően az EU-tagság felé. Ugyanakkor viszont az Amsterdami Szerződés, noha minden koppenhágai kritériumot az elsődleges jog részévé tett, a kisebbségvédelemtől eltekintett.² És az a tény, hogy a kisebbségvédelmi klauzulát Amszterdamban külön kezelték, úgy tűnik, azt jelzi, hogy az Unió el akarta kerülni a nemzeti kisebbségek helyzetének belső, közösségi szintű jogi szabályozását. Vélhetőleg igaza van tehát Bruno de Witte-nek, a European University Institute (Európai Egyetemi Intézet) jogi előadójának,³ aki szerint az Unió a kisebbségvédelmi ajánlásait alapvetően exportcikknek szánja, abból a hallgatólagos, de alaptalan feltevésből kiindulva, hogy a kisebbségi kérdés csupán Kelet-Európában megoldásra váró probléma.

1 Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok. *Pro Minoritate*, 2002 Tavaszi. 14–50. 28.

2 Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek. In: Uő: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*. Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001, 50–86. 72.

3 De Witte, Bruno: Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében. *Magyar Kisebbség*, 2003/2–3. 241–267.

Ráadásul, ha megnézzük, azt találjuk, hogy az Európai Unió intézményeinek a közép-kelet-európai országok számára készült dokumentumaiban szereplő, kisebbségvédelmi normákra tett utalások igen általánosak. Az illető országoktól elvárt lépéseket megnevezik, de az EU elvárásainak alapjaként szolgáló normákat és mércéket már nem. A kisebbségek védelme így egy rosszul meghatározott politikai követelmény, amelynek a közép-kelet-európai országok csak azért igyekeztek jól-rosszul (de inkább rosszul) megfelelni, mert ott volt előttük a csatlakozás mézesmadzaga.⁴

Ugyanakkor, ha nemcsak az országjelentéseket nézzük, vagyis nem-csak azt tekintjük, hogy milyen elvárásokat fogalmazott meg a Bizottság a csatlakozásra váró országokkal szemben, hanem egyszersem azt is megpróbáljuk azonosítani, hogy melyek a közös európai mérce elemei, melyekhez az uniós tagállamok egyöntetűen felzárkóznak, s amelyekhez a csatlakozásra váró országoknak is fel kellene zárkózniuk, akkor azt leszünk kénytelenek tapasztalni, hogy nincs ilyen közös mérce: amit a tagállamok „saját” kisebbségeikkel tesznek, ahhoz az EU-nak semmi köze. Márpedig éles ellentét van az elemi jogok védelmének általános rendszere (amelyben jelentős hasonlóság van a nyugati-európai államok között) és a kisebbségi jogok speciális esete között, mely utóbbiak még mindig bizonyos országok vagy országrészek idioszinkretikus tulajdonságai. A különbségek nagysága eltántorít a rendszeres összehasonlítás bármiféle megkísérelésétől. Általánosan alkalmazott európai kisebbségvédelmi modell egyszerűen nem létezik.

Ezek után kérdés tehát, hogy melyek azok az európai jogi normák, amelyekhez a közép-kelet-európai és balti államoknak fel kell (vagy kellett) zárkózniuk. Melyek a közös európai mérce elemei? Tanulmányunk fő célja tehát, hogy az Európai Unió igencsak általános elvárásrendszere mellett megvizsgálja, hogy milyen nemzetközi és európai jogszabályok vannak érvényben a kisebbségvédelem területén. Melyek a kisebbségi jogok kodifikált formái, és milyen szerepet játszottak az Európa-szerte létező autonómiák a kisebbségvédelmi standardok és normák megalkotásában. Vagyis nem csupán az uniós elvárásokra kívánunk összpontosítani, és még csak nem is az egyes államok kisebbségvédelmi rendszerére, hanem azt szeretnénk megvizsgálni, hogy egyáltalán milyen, nem uniós európai normarendszer létezik a kisebbségvédelem terén.

4 Uo. 261.

Elvi megfontolások

A nemzetiségek vagy nemzeti kisebbségek problémája Európában mintegy százötven éve létezik problémaként, gyakorlatilag azóta, amióta a többnemzetiségű kelet-európai birodalmak, az Oszmán, az Orosz és főként a Habsburg Birodalom nemzetiségei, a „szeparatista nacionalizmus”⁵ hatására előbb önállóságra, majd a birodalomból való kiválásra kezdtek törekedni. Legalább ugyanilyen régi hagyományai vannak, legalábbis a magyar vagy az osztrák politikaelméleti hagyományban, a nemzetiségek problémájával való teoretikus foglalatosságnak. Emellett igen korán megjelentek az Osztrák-Magyar Monarchia területén az első olyan jogszabályok, amelyek a nemzeti

5 A modern nacionalizmus kutatásban szokás az újkori európai történelemre vetítve a nemzetépítés három szakaszáról vagy fázisáról beszélni. A gondolat általánosan elterjedt történészek, politológusok, filozófusok körében, így megtaláljuk Bibónál (Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről. In: Uő: *Válogatott tanulmányok* I. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 295–635.), Michael Mann-nél (Mann, Michael: A modern európai nacionalizmus kialakulása. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 109–133.), John Breuilly-nél (Breuilly, John: Állam és nacionalizmus. In: Kántor Zoltán (szerk.): i. m. 134–149.) vagy Joseph Markonál (Marko, Joseph: Egyenlőség és különbözőség. *Magyar Kisebbség*, 2004/3. 161–185.). A nacionalizmus három fázisát John Breuilly már idézett művében reformnacionalizmusnak, egyesítő nacionalizmusnak, valamint szeparatista nacionalizmusnak nevezi. Az általános feltevés szerint történelmileg tekintve az európai nemzetépítés első szakasza a nyugat-európai monarchikus abszolutizmussal kezdődött. Az abszolutizmus lerombolta a feudális „köztes hatalmakat”, létrehozta a területileg koncentrált és bürokratikus centralizált nemzetállamokat, amelyek történelme egyben a területi terjeszkedés, etnikai elnyomás és asszimiláció történelme is volt. Politikai egység tehát létezett Nyugat-Európában azelőtt is, hogy a nacionalizmus nyelve Európában tömegjelenséggé vált volna. A francia forradalom hatására aztán az „ancien régime” a népszuverenitás eszméjének jegyében demokratizálódott, forradalmasítva ezáltal a politikai berendezkedés belső rendjét, s egyszersmind tartósan megváltoztatva a politikai hatalom gyakorlását legitimáló elvet. A második szakaszban, a XIX. század során a nacionalizmus egészen más funkciót töltött be a különböző közép-európai politikai kontextusokban. Ellentétben Nagy-Britanniával vagy Franciaországgal, Közép-Európa nem volt politikailag egységes terület. Az „egy nemzet – egy állam” nacionalista eszméje így itt egészen más szerepet töltött be, az egységesítés szerepét az erős nemzetállam létrehozása céljából, a francia modell alapján, ám annak demokratikus következményei nélkül. Ezt példázza a német nemzetállam létrejötte és Olaszország egységesítése. A nacionalizmus harmadik történelmi korszaka, amikor a többnemzetiségű birodalmak (Oszmán, Orosz, Habsburg birodalmak) keretein belül élő népek előbb politikai autonómiára, majd az önálló nemzetállamiságra kezdtek törekedni. Eltérően az olasz vagy német nemzetegyesítéstől, az elsődleges politikai cél itt már nem az egyesülés, hanem az elszakadás általi különválás volt. Valamennyi kelet-európai állam, azaz Szerbia, Montenegró, Görögország, Bulgária, Románia, Csehszlovákia és a balti államok elszakadással, az említett birodalmak összeomlása során jöttek létre.

kisebbségek státusát megpróbálták megnyugtató módon rendezni – elegendő, ha itt csupán az 1868-as magyar nemzetiségi törvényre utalunk. Mindezeknek a 19. századbeli törekvéseknek a kommunizmus fél évszázados uralma gyakorlatilag még az emlékét is eltörölte, ezért van az, hogy 1989 a kisebbségek problémájával való foglalatosskódásban is (lett légyen szó itt jogalkotásról vagy elméletről) gyakorlatilag új fejezetet nyitott.

1989 után a kelet-európai kisebbségek igen hamar szembesültek azzal a kényelmetlen ténnyel, hogy a nyugati demokratikus modell implementálása önmagában még nem oldja meg a kisebbségi kérdést. Ennek fő oka, hogy ez a társadalomszervezési modell, a liberális demokrácia több tekintetben deficitese: be van járva ebben a modellben a tolerancia, az emberi jogok retorikája, de nem alakított ki eljárásokat, intézményi struktúrákat az etnikai heterogenitás reprezentációjára, leképzésére. Az etnikulturális sokféleség kezelésének terén mai napig nagyon nehéz azonosítani azokat az elveket, amelyek a nyugati demokráciákat vezérik.

A probléma nem csak abban mutatkozik meg, hogy a különböző nyugati demokráciák különbözőképpen közelítenek ehhez a kérdéshez – mert emellett arról is szó van, hogy az etnikulturális kapcsolatok teljes területe meglepő mértékben elhanyagolt volt egészen a legutóbbi időkig a nyugati politikaelméletben. Észrevehetjük, hogy még a nyolcvanas évek közepén is alig néhány politikai filozófus és teoretikus foglalkozott ezekkel a kérdésekkel. Ma már reflektálnak ugyan rá, de a normatív politikai filozófiában nem alakult ki konszenzus a nemzeti kisebbségek helyzetének a kezelését illetően.

Ennek a helyzetnek az oka kettős.

Az egyik döntő ok, hogy mind a nemzetközi jogalkotás, mind pedig az egyes nemzetállamok jogalkotása rendszerint elutasító ma a kollektív jogok eszméjével szemben, márpedig a kollektív jogok kodifikálása és instrumentálása nélkül nehezen képzelhető el a kisebbségek helyzetének megnyugtató rendezése.⁶ A kollektív jogok elvi elutasítása mögött az a – végső soron liberálisnak nevezhető – jogi megfontolás áll, miszerint a szabadság tartalmát képező szabadságjogok alanya kizárólag az egyén lehet. Ez a felfogás a második világháború után egyetemessé vált: az első világháború után érvényben lévő, a kisebbségek nemzetközi védelmére vonatkozó rendszert megszüntnek nyilvánították, és a népcsoportokat védő „rég” koncepciót felváltotta az új, amely az egyén emberi jogainak minden megkülönböztetéstől

6 Az európai államok jogalkotásának a kollektív jogokhoz való viszonyáról lásd Kovács Péter 1996-ban, a Magyar Kisebbségben megjelentetett tanulmányát. (Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból ... *Magyar Kisebbség*, 1996/3. 17–38.)

mentes védelmén alapul.⁷ Ez az elv az alapja az európai államok mai jogrendszerének, sőt az emberi jogokat biztosító nemzetközi jogrendszernek is. A kollektív jogok és a népcsoportok védelmének eszméjét a második világháború után azért is volt olyan nehéz fenntartani és elfogadtatni, mert a náci Németország a versailles-i békeszerződésekhez csatolt kisebbségi szerződéseket is felhasználta arra, hogy a kollektív etnikai elv jegyében hódító törekvéseit megvalósítsa. Ezért a békekötők a második világháború után eleve őrizkedtek attól, hogy a kisebbségek számára védelmi garanciákat biztosítsanak.⁸ Európa gyakorlatilag az egyéni jogok kizárólagos dominanciájának biztosítása révén igyekezett az újabb szélsőséges nacionalista veszedelmet elkerülni.

Mindeközben még a gondolkodó fők és a literátus emberek is ritkán gondoltak arra – holott kiválóan elemezte a kérdést nem sokkal a második világháborút követően Hannah Arendt a totalitarizmusról írott nagyhatású könyvében⁹ –, hogy a modern nacionalizmus születése, nemzet és állam rejtett konfliktusa gyakorlatilag az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatával vette kezdetét. Arendt véleménye szerint a Habsburg Monarchiában és a cári Oroszországban tenyésző „törzsi nacionalizmus” legfélelmetesebb történelmi „fegyverténye” az volt, hogy az államot teljes egészében a nemzet érdekeinek rendelte alá, aminek következtében az államiság „eszközszerűvé silányult”, a nemzeti ideológia szimpla eszközzé vált. „A nacionalizmus lényegében az állam elfajulásának a kifejeződése, melynek során az a nemzet eszközzé silányul, miközben az állampolgári azonosulást felváltja a nemzeti közösséggel való identifikáció.”¹⁰ Ugyanakkor Arendt szerint állam és nemzet rejtett konfliktusa már a modern nemzetállam születésekor megjelent, amikor a francia forradalom az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatát a nemzeti szuverenitás igényével kombinálta. A modern nacionalizmus születése tehát gyakorlatilag egybeesett az emberi jogok deklarálásával, és minden jel arra utal, hogy itt többről van szó, mint véletlenszerű történelmi egybeesésről.

Alaposabban megnézve azt találjuk, hogy a természetes emberi jogok eszméjének a népszuverenitás igényével való eszmei/logikai kapcsolata tulajdonképpen kétirányú. Egyik irányban ez egy feltételezettségi viszony, ami azt je-

7 A nemzetközi kisebbségvédelem területén végbement változásokat részletesen elemzi Szalayné Sándor Erzsébet egy 2003-ban megjelentetett könyvében: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. (Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003.).

8 Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában; In Uő: i. m. 9–49. 10.

9 Arendt, Hannah: Az emberi jogok keltette bonyodalmak. In Uő: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1992, 349–374.

10 Arendt, Hannah: A törzsi nacionalizmus. In Uő: i. m. 275–291. 278.

lenti, hogy az ún. természetes jogok csakis az állampolgárság révén gyakorolhatók, vagyis az egyetemesként kinyilatkoztatott jogok csakis egy partikuláris politikai közösségben való részvétel révén gyakorolhatók. Ez megmagyarázza az említett jognyilatkozat címében tetten érhető kétértelműséget, s egyszerűsmind fényt derít az egyetemes és partikuláris, emberi és polgári ellentétére is. Továbbá mutatja azt, hogy a természetes emberi jogok eszméje és a népszuverenitás követelménye vagy igénye között történelmi, deklarált, s vélhetőleg ennél is szorosabb, eszmei/logikai természetű kapcsolat van. Mindmáig vannak ezért olyan szerzők, akik arra az álláspontra helyezkednek, hogy emberi jogokról beszélni nemzetállami garanciák nélkül értelmetlenség. Így például Michael Keating a *Nemzetek az állam ellen* című könyvében, Katalónia és Québec példáit elemezve, ma is egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy a polgári jogok és szabadságok kerete a nemzetállam, mert noha ezeket egyetemes módon nyilatkoztatják ki, gyakorlati megvalósulásuk a törvényekbe való foglalásuktól, s az állami megerősítéstől függ. Következésképpen: csupán az állampolgárság, s a nemzeti közösséghez való tartozás révén képesek az emberek ezeket a jogaikat gyakorolni. „Az Ember és Polgár Jogainak 1789-es, ünnepelt Nyilatkozata – mondja – az emberi jogok gyakorlását tételesen is az állampolgársághoz s a népszuverenitáshoz kötötte.”¹¹

Csak hogy ez a kapcsolat fordított irányban is fennáll, vagyis mondhatjuk azt, hogy a népszuverenitás igénye magából a természetes jogok eszméjéből következik. Ahhoz, hogy ezt megérthessük, Rousseau filozófiájához kell fordulnunk. Rousseau ugyan a francia forradalom idején már nem élt, de „tanítványa”, Sieyès abbé (majd Robespierre) révén mégis a legbefolyásosabb filozófusnak bizonyult, legalábbis 1789 és 1794 között. Rousseau volt az, aki maradandó érvennyel fogalmazta meg a tézist, miszerint az ember „szabadnak születik”, azaz szabadsága emberi mivoltának velejárója, következésképpen nem az intézményes politikai állapotok függvénye: az ember szabadnak születik, és nem szabaddá válik adott politikai/intézményi feltételrendszer mellett. Az ember tehát nem azért szabad, mert valamilyen egyházi vagy világi autoritás jogokkal felruházta, s jogait nem is a teremtetőtől kapja (ez áll az amerikai Függetlenségi Nyilatkozatban), hanem saját joga birtoka: szabadsága eleve, emberi mivoltánál fogva megilleti, s ezért az emberi szabadság állapota ontológiai szempontból prioritást élvez az intézményes, fennálló politikai állapotokhoz képest.¹²

11 Keating, Michael: *Nations against the State*. Palgrave, New York, 2001. 31.

12 Ezért mondjuk mindmáig a liberalizmusról, hogy „primacy-of-right theory”, azaz olyan elmélet, amely a jog elsőbbségét tanítja a törvénnyel szemben: mert magáévátette az emberi méltóság felvilágosodás korabeli eszméjét.

A francia forradalom olyan korabeli bírálóinak, mint például Edmund Burke,¹³ még az volt a véleményük, hogy a szabadságot s az ember elidegeníthetetlen jogait az állam képtelen biztosítani, ha egyszer ezek megelőzik a politikai állapotokat. „Az emberek – mondotta Burke – nem élvezhetik egyszerre a polgári és nem polgári állapotok jogait.”¹⁴ Valójában azonban Rousseau egész igyekezete arra irányult, hogy olyan kormányzati rendszert gondoljon ki, amelyik a politikára képezné le a természeti állapotot. „Az ember szabadnak született, és mégis mindenütt láncon van. [...] Hogyan ment végbe ez a változás? Nem tudom. Mi teheti törvényessé? Ezt a kérdést, azt hiszem, meg tudom oldani.”¹⁵ Tanítása tehát azért volt (azért lehetett) jó a forradalmárok céljaira, és azért értékelődött föl még inkább 1792 után, mert nem egyszerűen a szabadság állapotának intézményesítését kérte (ez minden forradalom célja), hanem egyszersmind egy új kormányzati formát is sürgetett, s e két követelés messzemenően összefüggött egymással. Az igazi társadalmi rendszernek az emberek természeti állapotát kell leképeznie a politikára, s amennyiben az emberek természeti állapotukban szabadok, s ebben a minőségükben egyenlők, akkor ez az államrend nem lehet más, mint a demokrácia. A szabadság rendszerének megalapozásához, következtetett tehát Rousseau, a nép kezébe kell adni a hatalmat. Látható módon ő a szabadság intézményesítését a politikai egyenlőség és a népszuverenitás követelményének rendelte alá: a szabadság követeléséből következett tehát a népszuverenitás igénye.

Az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatát Rousseau szellemisége hatja át: a nép szuverenitását (amely különbözik a fejedelemsétől) nem Isten kegyelméből, hanem az ember nevében nyilvánítja ki, és ezek után természetesnek tűnik, hogyha az ember „elidegeníthetetlen” jogai érvényre jutnak, a nép szuverén önkormányzáshoz való jogának részévé válnak. Vagyis, vonja le a konklúziót Hannah Arendt, alighogy az ember színre lépett, tökéletesen felszabadult, tökéletesen különálló lényként, ki méltóságát magában hordja, és nem szorul e tekintetben semmiféle szélesebb, őt felölelő rendre, máris eltűnt, és átváltozott a nép egy tagjává. Az emberi jogok egész kérdésköre ilyenformán kibogozhatatlanul összefonódott a nemzeti felszabadulás kérdésével: úgy tűnt, semmi más nem biztosíthatja e jogokat, mint a felszabadult nép szuverenitása. S mivel a francia forradalom óta az emberiséget

13 Lásd Edmund Burke: *Töprengések a francia forradalomról és egy némely londoni társaságok ezen eseménnyel kapcsolatos tevékenységéről*. Budapest, Atlantisz Kiadó, 1990.

14 Burke, i.m., 147.

15 Jean-Jacques Rousseau: A társadalmi szerződésről. Bukarest, Kriterion Könyvkiadó, 1972, 22.

nemzetek családjának tekintették, fokról fokra nyilvánvalóvá vált, hogy az ember igazi megjelenési formája nem az egyén, hanem a nép.¹⁶

Hogy miféle súlyos következményekkel járt az emberi jogok azonosítása a népfel ségjogokkal a nemzetállamok európai rendszerén belül, arra csak akkor derült fény, amikor a második világháború hajnalán egyszer csak egyre nagyobb számban tűntek fel a színen olyan emberek és népek – zsidók, cigányok például –, melyeknek legelemibb jogait sem biztosította a nemzetállam rendes működése. Eladdig azért hitték „elidegeníthetetlennek” az emberi jogokat, mert a feltételezések szerint nem függtek az adott kormánytól; hirtelen viszont kiderült, hogy mihelyt az embereknek nincs saját kormányuk és így a jogaik a minimumra redukálódnak, nincs olyan hatalom, amely ezeket megvédené, sem olyan intézmény, amely hajlandó volna biztosítani őket.

A két világháború közötti időszak ugyanakkor a nemzetközi szervezetek szerepével kapcsolatosan is igen lesújtó tapasztalatokkal szolgált. A Nemzetek Szövetsége nyilvánvalóan kudarcot vallott, mielőtt még érvényt szerezhetett volna a rendszabályainak, hiszen nemcsak az érintett kormányok szegültek szembe többé-kevésbé nyíltan szuverenitásuk illetén csorbitásával, hanem az adott kisebbségek sem voltak hajlandók elismerni a felkínált nemzeti garanciákat, és vagy a velük azonos nemzetiségű anyaállamhoz folyamodtak, mint a németek és a magyarok, vagy valamiféle terület feletti szolidaritáshoz, mint a zsidók.

Az elidegeníthetetlennek tekintett emberi jogok alkalmazhatatlanoknak bizonyultak tehát, még az olyan országokban is, amelyeknek alkotmánya rájuk épült, valahányszor színre léptek olyan emberek, amelyek már nem voltak állampolgárai semmiféle szuverén államnak. Mindez, többek között, ma is arra enged következtetni, hogy kell léteznie egy olyan jognak, amely megelőz minden más emberi jogot, s amelyről a nagy emberjogi dokumentumok nem tesznek említést: az a jog, hogy jogaink legyenek, a jog ahhoz, hogy az ember valamiféle szervezett közösséghez tartozzék, hogy elismerjék egy közösség tagjának. Ez a jog nem fejezhető ki a tizennyolcadik század fogalmi kategóriáival, mert ezek feltételezik, hogy az emberi jogok közvetlenül az ember „természetéből” fakadnak, nem pedig egy adott közösséghez való tartozásból.¹⁷

16 Arendt, Hannah: Az emberi jogok keltette bonyodalmak. In Uő: i. m. 349–374. 350.

17 A kérdést részletesen elemzi Seyla Benhabib *The Rights of Others* című könyvében, külön fejezetet szentelve ebben Hannah Arendt álláspontjának. (A fejezet hamarosan magyar fordításban is napvilágot lát a *Kellék* című kolozsvári filozófiai folyóirat *Világok harca* című számában.) Benhabib konklúziója szerint, noha a nemzetközi jog alakulása ma már megengedi, hogy egyének is a nemzetközi jog alanyai legyenek, alapvető emberi jogaink biztosítása ma is döntően az állampolgárság függvénye. (Lásd: Benhabib, Seyla: *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.)

A másik, a fentivel szigorúan összefüggő ok, amiért nehéz ma – akár a politikai teória szintjén is – konszenzusra jutni a nemzeti kisebbségek kérdéséről, az európai nemzetállami berendezkedés, a nemzetállam eszméjének kizárólagossága, amely az államot egyetlen nemzet vagy etnikum tulajdonának és reprezentánsának tekinti. A nemzetállam eszméje alapozza meg ideológiailag a nacionalizmust, mint arra irányuló politikai cselekvési programot, hogy egy adott államban nemzet és állam határai egybeessenek. Eszerint az államiság egyetlen legitim formája az, amely a nemzetet képviseli. Ez a gondolat szintén a francia forradalom idejéből származik, és gyakorlatilag a forradalom kezdeti szakaszának legjelentősebb teoretikusa, s egyszerűsített legbefolyásosabb politikai személyisége, a már említett Sieyès abbé fogalmazta meg először. Érdekes ugyanakkor figyelni arra, hogy a nemzeti legitímációs elvet maga Sieyès is a természetes jogra vezeti vissza. Az emberi jogok egyszerre képezik elidegeníthetetlen örökségét minden emberi lénynak, de ugyanakkor egyedi örökségét az egyedi nemzeteknek. Ezek a jogok a nemzetet egyfelől az általános emberi jogok nyilatkozatából folyó törvények megtartására kötelezik, másfelől viszont kijelentik, hogy szuverén, tehát semmiféle egyetemes törvény nem korlátozza, és nincs semmi, amit önmagánál felsőbbrendűként ismerne el. „A nemzet – mondta Sieyès – mindenekelőtti, ez az eredete mindennek. Akarata mindig törvényes, ő maga a törvény. Előtte és rajta túl semmi sincs, csak a természetes jog [...] A kormány kizárólag akkor gyakorol valódi hatalmat, ha alkotmányosan teszi. Csak akkor törvényes, ha rákényszerített törvényekhez igazodik. A nemzeti akaratnak ezzel szemben csak önmaga valóságára van szüksége ahhoz, hogy mindig törvényes legyen, ő az eredete minden törvényességnek. A nemzet nemcsak nincs alávetve egy alkotmánynak, de nem is lehet alávetve, nem kell, hogy alá legyen vetve, mert ez egyenértékű lenne azzal, hogy nem is létezik”.¹⁸ A nemzetnek az a képessége, hogy alkotmányt adjon magának, nem egyszerűen politikai közösségként definiálja a nemzetet (szemben mondjuk az emberek társadalmi vagy kulturális közösségével), hanem olyan közösségként, amely képes a maga számára politikai teret teremteni, vagyis olyanként, ami létében már megelőzi, és akaratával legitímálja az intézményesített politikai rendet. Ezért van az, hogy a francia forradalmat követően az államiság fő legitímációs bázisa Európában a nemzeti elv lesz.

Ezek lennének tehát azok a főbb elvi akadályok, amelyek ma is lehetlenné teszik, hogy a nemzeti kisebbségek helyzetét illetően akár teoretikus konszenzus is kialakuljon. A francia állam képviselőinek és intézményeinek

¹⁸ Sieyès, Emmanuel Joseph: Mi a harmadik rend? In Hahner Péter (szerk.): *A nagy francia forradalom dokumentumai*. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1999, 36–43. 41–42.

a különböző időkből származó álláspontjai a nemzeti kisebbségek kérdésében jól tükrözik ezeknek a gondolatoknak az elfogadottságát. 1976-ban az ENSZ-ben például Franciaország állandó képviselője Francesco Capotortinak a kisebbségekkel kapcsolatos tanulmányáról kijelentette: „A Francia Köztársaság a francia alkotmányból kiindulva nem ért egyet a tanulmány elveivel; a francia nép nem ismer el különbségtételt etnikai jellemzők alapján, ennél fogva bármely kisebbségfogalmat visszautasít.”¹⁹ Ugyanígy, a francia Alkotmánytanács felfogása szerint a „korzikai nép” kifejezés, noha része a „francia nép”-nek, alkotmányosan érvénytelen.²⁰ A francia államszervezési modell, valamennyi asszimilatív és pluralizmusellenes következményével, fellelhető a délkelet-európai alkotmányokban és politikában is.²¹

Az a tény viszont, hogy a nemzeti kisebbségek helyzetét illetően a nyugati világban még a teória szintjén sincs manapság konszenzus, nem jelenti azt, hogy a kelet-európai demokráciák ne emelhetnének át egyes, a kisebbségek helyzetének rendezésére irányuló megoldásokat a nyugati demokráciákból. A közép- és kelet-európai nemzeti kisebbségek követeléseai hasonlóak a nyugati nemzeti kisebbségek követeléseéhez, és valószínűnek tűnik, hogy hasonló elveket kell használnunk ezek értékeléséhez is.

Az európai területi autonómiák szerepe a kisebbségvédelmi normák megalkotásában

A kommunizmus 1989 utáni összeomlását egy sor etnikai természetű konfliktus követte. Visszatekintve azt látjuk, hogy ezek a konfliktusok zömmel a Kaukázus és a Balkán vidékére összpontosultak, ám ez akkor, a kilencvenes évek elején nem volt nyilvánvaló. Az európai megfigyelők a konfliktusok eszkalálódásától féltek, és „Eurogeddon”-ról beszéltek.

19 Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In: Uő: i. m. 9–49. 14.

20 Korzika státusa szerint a „korzikai területi közösség” saját Területi Gyűléssel és kormányserű végrehajtó hatalommal, Végrehajtó Tanáccsal rendelkezik. Az 1991. évi Korzika Statútum a szigetet Franciaország olyan területi egységévé nyilvánítja, amely önmagát igazgatja. Jogosítványokkal rendelkezik az oktatásügy, a regionális fejlesztés, a környezetvédelem és a kultúrpolitika területén, Területi Gyűlése azonban nem hozhat törvényeket. A Korzika autonómiájára vonatkozó törvény vitájakor történt, hogy a francia alkotmánytanács alkotmányellenesnek találta, és kiiktatta azt a megfogalmazást, hogy „a korzikai nép a francia nép része”, arra hivatkozva, hogy az Alkotmány csak „a francia nép” fogalmát ismeri, amely különbségtétel nélkül valamennyi francia állampolgárból áll. (Vogel 2001. 51.)

21 Marko: i. m. 174.

Az etnikai konfliktusok tényével szembesülve a nyugati demokráciák úgy érezték, tenniük kell valamit, és úgy döntöttek, hogy a poszt-kommunista Európa etnikai konfliktusainak kezelését „nemzetközi” problémaként fogják kezelni. Az EBEÉ/EBESZ 1990. évi nyilatkozatai pontosan ezt a szemléletmódot tükrözik. Viszont azzal a kérdéssel szembesülve, hogy tulajdonképpen milyen stratégiát is kell követniük, ha a poszt-kommunista kelet-európai államokban az állam és a kisebbségek viszonyán javítani próbálnak, a nyugati demokráciák nem voltak képesek egyértelmű döntést hozni, és gyakorlatilag három különböző nyomvonalon indultak el. Egyfelől népszerűsíteni próbálták a Nyugaton leginkább bevált gyakorlatokat, intézményeket, módszereket, másfelől minimális kisebbségvédelmi standardokat fogalmaztak meg, harmadrészt pedig esetről esetre direkt katonai vagy diplomáciai intervencióhoz folyamodtak.²² Mindhárom stratégiát már a kilencvenes évek elején magukénak vallották az európai intézmények, s a három stratégia együttesétől remélték a nemzeti kisebbségek helyzetének javulását a kelet-európai államokban. Közelebbről tekintve viszont azt látjuk, hogy a három stratégia több ponton is ütközik egymással, aminek döntő oka a kisebbségi kérdés nemzetközi kezelését megalapozó elvek tisztázatlansága.

A működő nyugat-európai területi autonómiákra való hivatkozás általában az első stratégia részét képezte: olyan megoldásnak tűnt, ami – ott, ahol éltek vele Nyugat-Európában – az őshonos (nem bevándorló) nemzeti kisebbségek számára általában kielégítő megoldást nyújtott.

Noha a területi autonómiát vagy egyáltalán az autonómiát magát is a kisebbségi jogokhoz sorolhatjuk, gondolnunk kell arra, hogy a lehetséges kisebbségi jogok különböző formái hierarchiát alkotnak abban az értelemben, hogy a csekélyebb jogoktól az átfogóbbakig terjednek.²³ A kisebbségi jogok hierarchiájának alapszintjét a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség képezik. A következő lépcső a sajátos jogoké, amelyek figyelembe veszik a kisebbség tagjainak különbözőségét, és amelyek lehetnek egyéni vagy közösségi, kollektív jogok. Ha a közösségi jogok elérik az önrendelkezés bizonyos szintjét, autonómiává válnak. Így az autonómia jelenti a hierarchia csúcsát; ez a legmagasabb jogi státus, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet.

22 Kymlicka, Will: *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. (Kézirat, 2007-ben a Közép-európai Egyetemen (CEU) tartott előadás nyomtatott és szerkesztett változata. A kötet utóbb, 2007 nyarán megjelent Oxfordban, az Oxford University Press kiadásában. A hivatkozások a nyomtatott kurzus oldalszámaira vonatkoznak.) 117.

23 Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség*, 2004/1-2. 466-496. 471.

A kisebbségi jogok és az autonómia között a döntő különbség, hogy míg az előbbiek döntően a közhatalom korlátozásának, vagy a honpolgári egyenlőség megteremtésének az eszközei, az autonómia mint a kisebbségvédelem eszköze az államhatalomban való részesülést is lehetővé teszi a kisebbségi érdekeket képviselő intézmények autonóm jogalkotó hatalmának az elismerésével. Vagyis az autonómia nem képzelhető el a közhatalom leosztása, a hatalom szerkezeti átalakítása nélkül – olyan megoldás tehát, amely a jogvédő gyakorlatokkal szemben közvetlenül érinti a közhatalom és az állami-ság szerkezetét.²⁴

A legismertebb ajánlást a (területi) autonómiára az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (1990. június 29.) tartalmazza, ami a szakértők szerint igazi áttörést hozott a kisebbségi kérdés kezelésében: általánosan elfogadott értékelés szerint ez a dokumentum meggy legmesszebb a kisebbségi jogok területén. 35. cikkelye leszögezi, hogy „a részt vevő államok erőfeszítéseket tesznek, hogy feltételeket alakítsanak ki meghatározott nemzeti kisebbségek etnikai, művelődési, nyelvi és vallási identitásának fejlesztésére, s ennek keretében az egyik lehetséges mód megfelelő helyi vagy önkormányzati adminisztratív szervek létrehozása, amelyek összhangban állnak e kisebbségek adott történelmi és területi feltételeivel”.²⁵ A koppenhágai dokumentum még akkor is előrelépésnek számított a kisebbségvédelem terén, ha előírásai ajánlás jellegűek voltak, és nem kötelezték az államokat. Több kodifikált kétoldalú kisebbségvédelmi dokumentum (a magyar–szlovén egyezmény, a magyar–ukrán, magyar–orosz nyilatkozat) ugyanis máris az ebben megfogalmazott ajánlásokon alapult.

Ugyancsak tartalmazott egy utalást a területi autonómiára az Európa Tanács híres 1201/1993-as ajánlása, teljes címén Kiegészítő jegyzőkönyvtervezet Az európai emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről. Már a dokumentum címéből is kitetszik, hogy az nem kisebbségekről, hanem kisebbségekhez tartozó személyekről beszél. A nemzeti kisebbség definíciójában ezt olyan személyek csoportjának minősíti, amelynek bizonyos közösségi ismérvei vannak, és különbséget tesz a jogok egyéni és csoportos gyakorolhatósága között. A jegyzőkönyvtervezetet az ET parlamenti közgyűlése 1993. február 1–5 között Strasbourgban tartott ülészakán vitatta meg. Alapelvei között szerepel, hogy a nemzetiségi konfliktusok felszámolásának, valamint a demokratikus stabilitás biztosításának feltétele „a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogainak

24 De Witte: i. m. 252.

25 Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*, II. Komp-Press, Kolozsvár, 2003. 63–64.

elismerése, valamint e jogok nemzetközi védelme”. (Preambulum 3.) Ugyanakkor viszont azt is leszögezi, hogy „a kisebbségi jogok nemzetközi védelme alapvető részét képezi az emberi jogok védelmének”. (Preambulum 4.)²⁶

A területi autonómiára az ajánlás 11. cikkelye tartalmazott utalást. Eszerint: „azokban a régiókban, ahol többséget alkotnak, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van helyi vagy autonóm önkormányzatokhoz vagy speciális státushoz, a sajátos történelmi vagy területi helyzetnek, és az állam belső törvényeinek megfelelően.”

Az ajánlást hamar elhíresítette a magyar kormánynak az a törekvése, hogy kötelező érvényű normaként építse bele a Szlovákiával és Romániával kötendő kétoldalú szerződésbe.²⁷ Mivel a 11. cikkely nemzetközi vitát váltott ki, az ET parlamenti közgyűlésének jogi és emberjogi bizottsága felkérte a Velencei Bizottságot (Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Révén), hogy dolgozza ki a cikkely értelmezését. A bizottság az álláspontját 1996. március 1–2-i ülésén rögzítette. Eszerint a 11. cikkelyben biztosított jog alanyai a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, az autonóm önkormányzat szintagmája pedig a Helyi önkormányzatok európai chartája szerint értelmezendő. Ugyanakkor a Velencei Bizottság szerint a speciális státus értelmezésében az államok eltávolodhatnak a helyi önkormányzatok hagyományos modelljétől. Az értelmezés példaként az olaszországi és spanyolországi speciális státusokat említi, hozzáfűzván, hogy a hasonló megoldások érvényesítése nem zárhatja ki a személyi autonómia alkalmazását. Az értelmezés mindezt minimális követelménynek tekinti, de a speciális státus ennél jóval többet is adhat. Regionális ügyekben törvényhozó és végrehajtó hatalommal ruházhatja fel azt a régiót, ahol a kisebbség többséget alkot, így olyan rendszer alakítható ki, amely akár az állam részleges föderalizációját is megengedi. A különleges történelmi és területi helyzetnek való megfelelés pedig úgy értelmezhető, hogy az államoknak tekintetbe kell venniük a kisebbségek hagyományait és különleges szükségleteit. A 11. cikkelybe foglalt jog alkalmazása pedig két állam között és az államon belüli egyik vagy másik kisebbség között is szabályozható.²⁸

Az ajánlás további jelentőségét az adja, hogy az első olyan nemzetközi jogi okmány, amely tartalmazza a kollektív jogok fogalmát, 12. cikkelyében, ahol kimondja: „A jelen jegyzőkönyv egy rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az korlátozza vagy csorbítja a nemzeti kisebbségek tagjaira vonatkozó egyéni, illetve a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kollektív, az aláíró

26 Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In: Uő: i. m. 9–49. 25.

27 De Witte: i. m. 253.

28 Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In: Uő: i. m. 9–49. 26.

tagállam törvénykezésében, illetve az állam által vállalt nemzetközi szerződésben meghatározott jogokat.”

Végül azonban a jegyzőkönyvtervezet mégsem került elfogadásra, a belefoglalt jogi normák tehát nem váltak kötelező jogszabállyá, de megmaradt ajánlás jellegük. Mind a magyar–szlovák, mind a magyar–román alapszerződés hivatkozik az 1201-es ajánlásra, a kiegészítő nyilatkozatok azonban pontosították, hogy az utalás nem foglalja magában az etnikai alapú területi „autonómia” speciális státusához való jogot.

A fenti példák is mutatják, hogy a '90-es évek elején a nemzetközi szervezetek nem csupán követendő modellként kezelték az autonómiák nyugat-európai rendszerét, de arra is kísérletet tettek, hogy a kisebbségvédelmi normák részévé tegyék azt. Mindazonáltal ma már bizvást kijelenthetjük erről a kísérletről, hogy kudarcot vallott. Nem találunk ugyanis bizonyítékot arra, hogy az autonómiának mint követendő modellnek a népszerűsítése, a kisebbségvédelmi normákba való beépítése bármiféle eredményre vezetett volna. Az autonómia egész problémaköre tabu maradt a poszt-kommunista államokban, melyeknek legfelső politikai vezetése általában mint aberrációt utasította el, mint valami olyasmit, ami megengedhetetlen egy „normális” államban.

Kivételt csupán az olyan helyzetek képeznek, ahol a kisebbségeknek kifejezetten alkotmányellenes módszerekkel sikerült autonómiát, esetleg részleges függetlenséget kivívni. Ilyen helyzetekben az adott államok kénytelen-kelletlen belementek abba, hogy a föderalizmusról vagy az autonómiáról egyezkedjenek, lévén hogy az egyetlen módja volt annak, hogy a kisebbségek által ellenőrzött területeiket, vagyis területi integritásukat megőrizhessék. Például Grúzia, miután elveszítette ellenőrzését Abházia és Dél-Oszétia szakadár régiók fölött, rögtön érdeklődést tanúsított a föderalizmus iránt. Moldova Köztársaság kormánya, miután Transznisztria fölött elveszítette az ellenőrzését, számos föderalizációs tervet és javaslatot terjesztett elő. Azerbajdzsán, miután az örmények lakta Hegyi-Karabah fölött elveszítette ellenőrzését, autonómiát kínált föl az elveszített területnek. Szerbia is kész lett volna autonómiát kínálni Koszovónak, hogy elkerülje a tartomány függetlenedését.

Szembesülve az autonómiák rendszerére alapozott kisebbségvédelmi normák sikertelenségének tényével számos nyugati kommentátor a kelet-európai régió népeinek és kultúráinak premodern jellegét okolta. Népszerűvé vált az a magyarázat, különösen újságírók körében, miszerint az autonómiák azért bizonyulhattak életképes megoldásnak Nyugaton, és buktak el Keleten, mert míg a nyugati nacionalizmus és nemzeteszme úgymond „politikai” nemzetben, „polgári” nemzeteszményben gondolkodik, addig a keleti nacionalizmus etnikai, „törzsi” nacionalizmus. Míg a politikai nemzeteszmény a nemzethez

való tartozást az állampolgárság fogalmában, addig az etnikai nemzet fogalma a nemzeti identitást a vérségi kötelékekben, közös nyelvben, kultúrában ragadja meg, ezért az ilyen típusú nemzeti önértelmezés jóval ellenségesebb a más ajkúakkal szemben, még akkor is, ha azok az illető állam polgárai.

A két típusú, nyugati és keleti nemzetfelfogás szembeállításának hosszú hagyományai vannak az európai politikai gondolkodásban, és különböző formákban, különböző megnevezésekkel illetve ez a fogalmi dichotómia végigkísérte a nemzeteszme értelmezésére irányuló kísérleteket az 1870-es éveket követő évszázadban. Az elsőre példaként általában a francia nemzeteszmenyt, az utóbbira a német, illetve a közép- és délkelet-európai nemzetek nemzeti önértelmezését szokták felhozni.²⁹ Még a múlt század hetvenes éveiben, a modern nacionalizmus-kutatás kialakulását közvetlenül megelőző időszakban is kerültek komoly szakemberek, mint például John Plamenatz,³⁰ akik a nacionalizmus két típusáról értekeztek.

Bár kétségtelen, hogy a nacionalizmus különböző korszakaiban és különböző történelmi helyzetekben különböző funkciókat töltött be, ami magában a nemzeteszme tartalmában is változásokat okozott,³¹ a nyugati és keleti na-

29 A dichotómia kimunkálása egyébként a kiváló német történésznek, Friedrich Meineckének (lásd Meinecke, Friedrich: Fichte és a német nemzetállam eszméje az 1806–1813-as években. In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: A nacionalizmus*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995, 147–170.) köszönhető, eredeti formájában viszont az 1870-es években, nagyon sajátos történelmi körülmények között született meg, az Elzász Lotaringia kérdés kapcsán. Ismeretes, hogy akkoriban maguk az elzásziak is Franciaország polgárai kívántak maradni, s ez a döntésük tulajdonképpen egy adott politikai rendszer (a köztársaság) választását is jelentette a birodalommal, s saját, német ajkú kultúrájukkal szemben. Elzásznak a német birodalomhoz való csatolása után a német történészek, például Theodor Mommsen, azzal érveltek, hogy a népesség nyelve és szokásai a német kultúrához tartoznak (lásd Dieckhoff, Alain: Egy megrögzöttség túlhaladása: a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. *Regio*, 2002/4, 7–22, 7.). Francia ellenlábasaik, köztük a leghíresebb talán Ernest Renan (lásd Renan, Ernest: Mi a nemzet? In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): i. m. 171–187.), elutasították ezt az álláspontot, mondván, hogy az elzásziaknak joguk van franciáknak maradni, ha ezt a politikai döntést hozzák. Renan elhíresült szintagmája szerint (igaz, hogy ez nála csupán egy metafora) a nemzet „mindennapos népszavazás”, vagyis nem a nyelvi/etnikai tényező, hanem a szabad akaratnyilvánítás a mérvadó a nemzeti hovatartozás tekintetében.

30 Plamenatz, John: A nacionalizmus két típusa. In Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): i. m. 52–67.

31 Lásd ezzel kapcsolatban Demeter M. Attila *Republikanizmus, nacionalizmus, nemzeti kisebbségek* című könyvének fejezetét az európai nacionalizmusról (Demeter M. Attila: *Republikanizmus, nacionalizmus, nemzeti kisebbségek*. Pro Philosophia Könyvkiadó, Kolozsvár, 2005. 37–91.)

cionalizmus ilyen szembeállítás nagymértékben leegyszerűsítő, éppen ezért a nacionalizmus-kutatás modern szakirodalma már nem is használja ezt a dichotómiát. Alain Dieckhoff az egyik olyan mai kutató, aki sokat tett ennek a dichotómiának a meghaladásáért. A tárgynak szentelt, Egy megrögzöttség túlhaladása című tanulmányában³² gyakorlatilag annak bizonyítására építi fel érveit, hogy ún. politikai vagy polgári nemzet a szó vegytiszta értelmében nem létezik, s hogy a francia nemzeteszmény sem pusztán a francia állampolgárok közösségét fedi: történelmileg tekintve a francia nemzet tudatos, államilag irányított kulturális és nyelvi egyneműsítő folyamat eredményeképpen jött létre, melynek kezdetei a francia forradalom idejére tehetők.

Ettől függetlenül a nyugati és keleti nacionalizmus között ma kétségkívül megfigyelhető néhány különbség, amelyek zömmel annak tudhatók be, hogy a nyugat-európai és kelet-európai nemzetfejlődés eltérő történelmi forгатókönyveket követett. Nyugat-Európában a nemzetalakulás folyamata párhuzamosan haladt a társadalmi modernizációval és a demokratikus politikai rendszerek kialakulásával, míg Keleten a nemzeti eszme importja megelőzte a társadalmi/politikai modernizációt, emiatt a nemzeteszme liberális és demokratikus implikációi nélkül érkezett meg. Ugyanakkor viszont a nyugat-európai nemzetek is egy erőteljes, államilag támogatott, központilag irányított nemzeti nevelési kurzus vagy program eredményeként születtek meg. A nemzetépítés vagy nemzeti nevelés gyakorlata önmagában nem inkompatibilis a nyugati liberális demokráciával sem. A liberális demokráciák azon törekvése, hogy kiszélesítsék azon intézmények körét, amelyek közös nyelven működnek az ország egész területén, és ezáltal létrejön a közös nemzeti identitás, a 19. században még az olyan nagynevű liberális szerzők támogatását is élvezte, mint John Stuart Mill.³³ A liberális demokráciák, ahogy a nem liberálisak is, arra törekcszenek, hogy a nyilvános szférának kifejezetten „nemzeti” jelleget adjanak.

Az autonómia-modellek sikeres nyugati intézményesítése mögött tehát nem annyira az eltérő nemzeteszményt kell látni, mint inkább a jogrend stabilitását s a szolid jogi kultúrát, másfelől pedig a nemzetbiztonsági aggodalmak hiányát.

A nyugati liberális demokráciák intézményi stabilitása lehetővé tette, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai jogi garanciákat élvezzenek, és biztonságban érezhessék magukat: követelhetnék közösségük jogait anélkül, hogy emiatt zaklatástól, börtöntől, meghurcoltatástól kellett volna tartaniuk. A

³² Dieckhoff, Alain, im.

³³ Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government*. Bobbs-Merill, Indianapolis, 1958. 230, 233.

poszt-kommunista Kelet-Európában ezek a garanciák nem voltak adottak. Ugyan az egykori szovjet csatlósállamok 1990 után demokratikus szellemben újraírták alkotmányaikat (bár a kommunista alkotmányok is sok vonatkozásban képmutatóan demokratikusak voltak), de a tényleges jogi garanciák és a demokratikus stabilitás hosszú ideig vártak magukra: a rendőrség, hadsereg, bíróságok egyértelműen az etnikai többség kezében voltak, a kisebbségek tagjai így teljesen ki voltak szolgáltatva.

Kelet-Európa kisebbségei ennek ellenére hallatták hangjukat, sőt területi autonómiára vonatkozó valamilyen követelést is megfogalmaztak általában: így tettek a magyarok és az albánok Szerbiában, az abházok Grúziában, az örmények Azerbajdzsánban, a magyarok Romániában, az oroszok Észtországban, Kazahsztánban, a románok Ukrajnában, a lengyelek Litvániában, az albánok Macedóniában stb.³⁴

A különbség a nyugati és keleti kisebbségi mozgalmak között tehát nem abban volt, hogy a nyugati nemzeti kisebbségek agilisak voltak, és jogkövetelésekkel léptek fel, míg a keletiek demobilizáltak voltak, és nem követeltek jogokat. A különbség inkább abban volt, ahogyan az egyes nemzetállamok ezekhez a követelésekhez viszonyultak: mivel a nyugat-európai államokban az emberi jogok valós védelmet élveztek, s a társadalom egésze szolid jogi kultúrával rendelkezett, a kisebbségek tagjainak nem kellett a meghurcoltatástól félniük, de a többségnek sem kellett félnie attól, hogy az esetleges autonóm területeken a többség tagjait majd atrocitások érik a kisebbség részéről. Emiatt aztán megértőbbek voltak az autonómia-követelésekkel szemben.

A másik, ezzel szorosan összefüggő tényező, ami nagyban kedvezett a nyugati társadalmakban a kisebbségek jogköveteléseinek és az autonómiára irányuló követeléseinek, hogy sikerült a kisebbség és az állam közötti viszonyt kivonni a biztonságpolitikai vagy nemzetbiztonsági megfontolások hatóköréből, azaz ezek a társadalmak az autonómiát nem tekintették a belbiztonságot veszélyeztető tényezőnek. Kelet-Európában viszont ma is él a gyanú, miszerint a kisebbségek autonómiatörekvése tulajdonképpen a lojalitás hiányát, elszakadási törekvést jelent, rosszabb esetben az anyaországgal való egyesülés szándékát. Ezek a félelmek még az olyan kisebbségek esetében is élnek, mint pl. az erdélyi magyarok, melyeknél a szó geopolitikai értelmében sem lehet adva az anyaországgal való egyesülés lehetősége. Ezeknek a Kelet-Európában oly gyakori félelmeknek az oka, mint azt Bibó meggyőzően bizonyította,³⁵ abban a történelmi tényben rejlik, hogy szinte

34 Kymlicka, i. m. 123.

35 Lásd Bibó: i. m.

az összes mai kelet-európai állam (Lengyelország, Románia, Csehország és Szlovákia, Bulgária, Szerbia stb.) a többnemzetiségű birodalmak széthullása nyomán jött létre az első világháborút követően. Vagyis számos történelmi precedenst találunk a térség történelmében elszakadási törekvésre.

Ugyanakkor a kölcsönös közösségi félelmeket és „hisztériákat” tetézte az a tény, hogy az újonnan alakult nemzetállamok sem lettek etnikai szempontból homogének, s legtöbbször éppen az egykoron domináns többség tagjai találták magukat az átrendezés után kisebbségben. Ezért tekintik a mai napig a magyarokat Szlovákiában vagy Romániában nem csupán illojális kisebbségnek, hanem egyszersmind egy olyan nép tagjainak, amely domináns nemzetként egykoron aktívan elnyomta a szlovák vagy román nemzeti kultúrát és identitást. De ugyanez a helyzet a németekkel Lengyelországban, Ukrajnában, az oroszokkal a Baltikumban stb. Tulajdonképpen a közösségi attitűdökben rejlő pregnáns különbségek a nyugati és keleti társadalmak között épp abban rejlenek, hogy míg kelet-európában a történelmi sérelmek emléke ma is elevenen él, s politikai szempontból ma is meghatározó tényező, addig Nyugaton az ilyesfajta sérelmi politika gyakorlatilag ismeretlen. Talán komikusan hangzik (bár egy csöppet sem az), de ha ma a szerbeket a koszovói albánok jogai felől kérdezzük, akkor a válasz az lesz, hogy az albánoknak nincsenek jogaik, és azért nem is lehetnek jogaik, mert 1389-ben az történt, ami történt.

Mindezen tényezők között külön figyelmet érdemel az a tény, hogy míg a mai nyugat-európai kisebbségek régebben is kisebbségben voltak, addig a mai kelet-európai kisebbségek tagjai döntően az egykori domináns nemzetekből kerültek ki. Mivel a kelet-európai nemzetek az egykor elszenvedett történelmi sérelmek eleven emlékezetét ma is őrzik, s mert sérelmi politikát folytatnak, ez a tény nem kedvez a kisebbségi jogokért folytatott küzdelemnek. Nyugaton a történelmi atrocitások egykoron is a mai kisebbségek tagjait érték, ezek felemlegetése tehát a kisebbségi jogok mellett szóló érvkészletet gazdagítja. Keleten a történelmi sérelmek felemlegetése éppen ellentétes irányban hat, és annak bizonyítására szolgál rendszerint, hogy miért nem érdemesültek a kisebbségek (az egykori domináns nemzetekhez tartozó csoportok) a mai többségi (egykoron viszont elnyomott) nemzetek részéről kedvezményezett bánásmódra.

A kelet-európai térségben tenyésző közösségi félelmek részletes elemzése azonban nem tartozik tanulmányunk céljai közé, csupán azért teszünk említést róluk, mert ezek a – Bibó által kitűnően diagnosztizált – közösségi hisztériák Nyugaton szinte teljes mértékben ismeretlenek, s ez megnehezíti a nyugati elemzők dolgát, valahányszor a kelet-európai helyzet megértésére tesznek kísérletet.

Ugyanitt kell megemlíteni azt is, hogy a kilencvenes évek elején még igen eleven volt a kommunista rendszer terhes hagyatéka, ami szintén nem kedvezett a kisebbségi követelések elfogulatlan értékelésének. Bármennyire is furcsán hangzik, az a politikai rezsim, amely elvileg a szocializmus internacionalista ideológiáján alapult, Kelet-Európában a hetvenes évek végére szinte mindenütt erőteljes nacionalista fordulatot vett, s magát a nacionalizmust emelte nem hivatalos állami ideológia rangjára. Ennek egyik oka az volt, hogy bár a szovjet hegemonia formailag nem szüntette meg a csatlósállamok szuverenitását, az államiság és ennek intézményei mégis a szovjet elnyomás eszközeiként tűntek fel a lakosság szemében. Kelet-Európa népei emiatt bizalmatlanokká váltak az államaikkal szemben, s bizalmatlanságukban a „tisztá”, „romlatlan” etnikai szubsztrátumba menekültek „vissza”.³⁶ Ahogyan a kommunista rezsimok egyre népszerűtlenebbekké váltak (ennek jelei '56, '68 stb.), úgy növekedett igényük az új legitimációs alapok iránt, s ehhez kapóra jött az etnikai identitás hirtelen felértékelődése. Így ezek a rendszerek nem ritkán magát a nacionalizmust tették meg új, bár hivatalosan nem vállalt legitimációs doktrínának, persze miután gondosan megtisztogatták azt a két világháború közötti szélsőjobboldali lerakódásoktól. Mindezek eredményeként Kelet-Európa népei erőteljesen nacionalistává lettek, s egy idő után ez a nacionalizmus a rezsim hallgatólagos támogatását is élvezte. A '89-es fordulat eléggé egyértelműen bebizonyította, hogy elfogadottságot a kelet-európai lakosság szemében csak a nemzeti eszme élvez, az államiság pedig csak annyiban, amennyiben az a nemzeti létet reprezentálja. Kelet-Európa népei a felszabadulást követően szenvedéllyel vették újra birtokba szuverenitásukat, s az államukon nem kívántak a nemzeti kisebbségekkel osztozkodni.

Összefoglalva tehát: Kelet-Európában több olyan tényező is együtt állt a kilencvenes évek elején, amelyek együttesen azt eredményezték, hogy az egyes kormányok és a többségi etnikumok a kisebbségi kérdést mindenütt egyértelműen belbiztonsági kérdésként percipiálták, és ekként kezelték. Az egyik az a félelem volt, hogy a nemzeti kisebbségek illojális kisebbségek, amelyek rejtett célja az elszakadás és az anyaállammal való egyesülés. A másik a kollektív történelmi emlékezet ama rögeszméje volt, hogy lévén a szomszédos anyaállamok az egykori birodalmi nagyhatalmak utódai, törekvésük ma is a birodalmi múlt feltámasztására, az egykori nemzetiségek legigázására irányul. Harmadrészt pedig ott volt a kommunizmus terhes, nacionalista ideológiai öröksége, a nemzet iránti túlfűtött lojalitás. Mindehhez

36 Schöpfung György: Kommunizmus, posztkommunizmus és a nemzet. *Világosság*, 1996/2. 5–21.

járult, hogy a kilencvenes évek elején, az egyes országok NATO-csatlakozását, a kétoldali egyezmények, államközi szerződések megkötését megelőzően a térség valóban nélkülözte a nemzetközi biztonságpolitikai garanciákat.³⁷ Mindez együtt azt eredményezte, hogy a térség államaiban a nemzeti kisebbségek kérdését nemzetbiztonsági kérdésként kezelték, s bizonyos mértékig ekként kezelik ma is. A nemzetiségi, kisebbségi kérdés továbbra is kiszolgáltatott maradt a nacionalista retorikának, a józan politikai megfontolások pedig alig érvényesülnek.

Európai kisebbségvédelmi normák és standardok: a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok

Miután világossá vált, hogy a Nyugaton sikeres föderatív vagy autonómia-párti megoldások Keleten kivitelezhetetleneknek bizonyultak, a nemzetközi, s főként európai szervezetek azzal próbálkoztak, hogy bizonyos explicit jogi vagy kvázi-jogi normákat fogalmazzanak meg, melyeket a kelet-európai országok elé teljesítésre váró feladatként állítottak. A legfontosabb mindezek közül nyilván az Európai Uniónak az a – korábban már említett – döntése volt, hogy a kisebbségvédelmet fölveszi a csatlakozási kritériumok közé. Ezáltal a kisebbségvédelem megszűnt pusztán a kelet-európai országok belpolitikai kérdésének lenni, s az európai egyesülési folyamat integráns részévé vált.

Mivel azonban az Amszterdami Szerződés nem tette a kisebbségvédelmet az elsődleges jog részévé, ez nem vált az uniós jog részévé. Tulajdonképpen ma is vita zajlik a körül, hogy a „kisebbségek tisztelete és védelme” része-e az *acquis*-nak vagy sem. Szakértők szerint azonban, ha nincs meghatározott jogi standard, akkor a keleti bővítés során alkalmazott standardnak pusztán politikai természetűnek kell lennie.³⁸ Ugyanerre az álláspontra helyezkedik Bruno de Witte is a már említett tanulmányában.

Az európai normák és standardok megfogalmazását mindezekén túl az is megnehezítette, hogy az európai szervezetek között vagy az európai szervezeteken belül sem létezett konszenzus a kisebbségi jogokat illetően.

A kisebbségi jogok alapvető formája, mint már említettük, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség.³⁹ Egy kisebbség jogi státusának alapja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elve. Ez azt jelenti, hogy a törvényeknek nem szabad semmilyen negatív következményt társíta-

37 Kymlicka, i. m. 126.

38 Toggenburg: i. m. 29.

39 Brunner-Küpper: i. m. 471.

niuk ahhoz, ha egy személy egy kisebbséghez tartozik. Ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmának negatív hangsúlyait (a negatív következmények hiánya) pozitívan fogalmazzuk újra, azt jelenti, hogy a kisebbség tagjainak ugyanannyi és nem kevesebb joggal (sem kötelességgel) kell rendelkezniük, mint bármely más állampolgárnak. Így a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség elve szorosan összetartoznak. Az egyenlőség elve azonban többet is jelenthet, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát: értelmezhető úgy is, hogy kifejezetten a kisebbség érdekeit szolgálja, és így túlmenjen a hátrányos megkülönböztetés pusztá tilalmán, sőt elvezethet egyenesen a pozitív diszkriminációhoz.

Ugyanis az egyenlőségnek nincs abszolút, hanem csak relatív értéke, azaz csak valaki más helyzetével való összehasonlításban határozható meg. Ez az összehasonlítás és a mérvado tényezők meghatározása különböző módokon történhet, és így helyet kaphat ebben az eljárásban az egyenlőség elvének kisebbség-központú értelmezése is. Az egyenlőség elvének egyik példája, hogy minden tanulónak joga van az oktatáshoz. Ez az elv nem veszi figyelembe a kisebbség sajátos szükségleteit. Ha azonban az elvet kisebbség-központúan fogalmazzuk újra, így hangzik: valamennyi tanulónak joga van az anyanyelvén való oktatáshoz. Mindkét elv formális egyenlőséget biztosít, azonban a kisebbség-központú megközelítés megfogható egyenlőséget is teremt. Ehhez az elvhez társíthatunk további, kiegészítő megfontolásokat is. Általában valamely állam közoktatási törvénye megszab bizonyos minimális beiskolázási számokat – kvótát –, amelyet minden induló osztálynak teljesítenie kell. Szórványban élő kisebbségek azonban ezeket a feltételeket nem tudják teljesíteni, így a formális jogegyenlőség, még kisebbség-központú értelmezésben sem biztosítja az anyanyelven való tanuláshoz való jogot. Ilyen esetben tehát indokolt eltekinteni a kvótától, ami már a pozitív diszkrimináció jellemző esete. A fentiek fényében érdemes megjegyezni, hogy valamennyi európai ország aláírta az 1950. november 4-i Egyezményt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, amelynek 14. cikke tartalmazza az egyenlőség elvét. Ennek jelentősége az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában azonban csekély.⁴⁰

Mint a fentiekben is láttuk, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség általában még egy kisebbség-központú megközelítésben sem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbség fenntarthassa megkülönböztető közösségi öntudatát. Identitásuk sajátos vonásait épp különbözőségük okán fenyegeti számszerűen, társadalmilag, gazdaságilag és kulturálisan a környező többség. A sajátos jogok célja, hogy felruházzák a kisebbséget a szükség-

40 Uo. 472.

ges védekezési eszközökkel. Így a sajátos jogok túlmennek a jogegyenlőség szimpla kívánalmán (még azok kisebbség-központú értelmezésében is): a többség jogaitól különböző, azoknál kiterjedtebb jogokkal ruházzák fel a kisebbséget és/vagy tagjait.

A sajátos kisebbségi jogok alapvető formáját az egyéni jogok képezik. Ezeknek a jogoknak a hordozói a kisebbségekhez tartozó egyének. Az egyéni jogokhoz olyan jogok tartoznak, mint az anyanyelvhasználat joga a magán- és közéletben, illetve a közigazgatásban, bíróságokon stb.; a kisebbségek nyelvét használó médiavállalkozások létrehozása, és a kisebbségi célokat szolgáló szervezetek létrehozása más egyénekkel. Az egyéni jogok szorosan kötődnek az emberi jogi megközelítéshez, tekintve, hogy az emberi jogok is egyéni jogok. Az általános emberi jogokon kívül, amelyek a kisebbség tagjainak céljait is szolgálhatják, létezik néhány sajátos egyéni emberi jog, amelyek kizárólag a kisebbségi érdekek védelmét szolgálják. Idézhetnénk itt a hagyományos személynevek használatának jogát. Vagy egy tényszerűbb szinten a vallásszabadság egy, jellemzően a kisebbségeket érintő jog, mert a többségi vallás elvei és fontosabb előírásai az általános jogrendben fognak helyet kapni. A koedukációs iskolai sportok körülményei Európában beilleszkednek a keresztény (vagy a vallási szempontok iránt közömbös) többség erkölcsi nézeteibe, de sérthetik más vallások, például az iszlám híveit.⁴¹

Az egyénközpontú kisebbségvédelem azonban nem veszi figyelembe azt az alapvető ténytet, hogy a kisebbségi identitást sok esetben csak csoportban, nyilvánosan lehet megélni és fenntartani.⁴² Semmi értelme fríz nyelven beszélni vagy szorb népviseletbe öltözni egyedül egy szobában. Ez nem felel meg sem az egyén, sem a fríz vagy szorb közösség igényeinek. A fríz nyelv vagy a szorb viselet csak a közösség jelenlétében nyilvánítja ki a hagyományos identitás iránti ragaszkodást. Bizonyos mértékig mindazáltal a kisebbség tagjainak egyéni jogai létrehozhatnak egy teret, amelyben a kisebbségi identitás kifejeződhet.

Az egyéneket megillető sajátos jogokat ezért célszerű kiegészíteni a csoportot mint kollektívát megillető kollektív vagy csoportjogokkal. Ezeknek a közösségi jogoknak a hordozója a kisebbség „mint olyan”. A kollektív jogoknak többféle fogalmával és felosztásával találkozunk a jogi/filozófiai szakirodalomban, így például részletekbe menően elemzi a kollektív jogok fogalmát Will Kymlicka is a *Multicultural Citizenship* című munká-

41 Uo. 473.

42 Tamir, Yael: Nemzeti identitásválasztás és a kultúrához való jog. *Kellék*, 2005/25. 203–225. 212, 223.

jában.⁴³ Az alábbiakban mégis a brit politikai filozófus, Parekh Bhikhu valamivel tagoltabb kifejtését és felosztását követjük. Az általános véleménnyel szemben, írja Parekh, Bhikhu, miszerint a kollektív jogokat azért nem szabad jogrendünk részévé tenni, mert „még a fogalmuk is homályos”, tudni kell, hogy a kollektív jogok fogalma meglehetősen pontos jelentéssel bír. Gyakorlatilag négyféle értelemben beszélhetünk kollektív jogokról, annak függvényében, hogy milyen természetű a jogokkal felruházott csoport karaktere, illetve, hogy ki a jog gyakorlója. A csoportok természetüket tekintve lehetnek szerződésszerűek (kontraktuálisak), mint a kereskedelmi társaságok vagy a különféle szakmai szövetségek, vagy amorfak, mint az etnikai közösségek. A különbség a kettő között, hogy míg az előbbi esetben a csoporttagság ismérvei világosak és adottak, addig az utóbbi esetben a csoporttagság ismérveit nehéz objektíve megadni. A csoportot megillető sajátos jogokat gyakorolhatja az egyén (ilyen az etnikai közösségek esetében az anyanyelvhasználatához való jog vagy az anyanyelven való tanulás joga), vagy maga a közösség.

Kontraktuális közösségeket megillető olyan kollektív jogokra példát, amelyeket a közösség tagjai egyénileg gyakorolnak, valamely felekezethez tartozó hívőknek azon jogai szolgáltathatnak, hogy például a lelkiismeretükre vagy a vallási előírásokra való hivatkozással megtagadják a hadkötelezettséget, fegyverviselést vagy egyszerűen a sisak viselését. Kontraktuális közösségek csoportosan gyakorolt kollektív jogaira példa az egyházak sajátos jogállása lehet, az egyházaknak mint intézményeknek vagy testületeknek a jogai, így a belső önrendelkezéshez való jog. Amorf közösségek egyénileg gyakorolható kollektív jogaira példa a fentebb említettek lehetnek, azaz az anyanyelv nyilvános használatához való jog az iskoláztatásban, közigazgatásban, bíróságokon stb. Végül a szó szigorú értelmében vett kollektív jogokra, azaz amorf közösségeket megillető, csoportosan gyakorolható kollektív jogokra az etnikai közösségeket megillető önrendelkezéshez való jog lehet a példa.⁴⁴

A szó szigorú értelmében vett kollektív jogok hordozója már nem az egyén önmagában vagy másokkal együtt, hanem valamely, a kisebbséget képviselő jogi entitás. Éppen ezért mindig kérdéses lesz, hogy ez legitim módon beszélhet-e a kisebbség nevében, és képviselheti-e azt. Ebből a szempontból lényeges feltétel, hogy a kollektív jogokat, adott esetben az önrendelkezési jogot gyakorló szervezet belső struktúráit demokratikusan alakítsuk ki, ezáltal megakadályozva, hogy a kisebbségi szervezetek monopolizál-

43 Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press, Oxford, 1995.

44 Parekh, Bhikhu: *Rethinking Multiculturalism*. Palgrave (Macmillan), New York, 2006, 213–219.

ják a kisebbségi kérdéseket, és így megsértsék a kisebbség azon tagjainak egyéni jogait, akik egyéni önrendelkezési jogukat nemcsak az állammal és többségi intézményekkel, hanem a kisebbségi intézményekkel szemben is érvényesíteni kívánják.⁴⁵ Ez a liberális demokráciák egyik belső paradoxona, hogy bár lehetővé teszik a kisebbségek számára az önrendelkezést, de az emberi jogok védelme miatt megkövetelik, hogy a belső önrendelkezés struktúrái szintén demokratikusak (liberálisak) legyenek, azaz védjék az egyéni jogokat.

A kisebbségi intézményekre ruházott jogok általában kulturális kérdésekre összpontosítanak. Jellegzetes példája a kisebbségi iskolák létrehozásának, fenntartásának és igazgatásának joga; ugyanide tartoznak az elemi iskolák, a színházak, kiadók, műsorszóró szolgáltatások vagy a nyelvoktatás. Ezeknek az intézményeknek a működtetése általában meghaladja a kisebbséghez tartozó egyéneknek vagy a kisebb magánszervezeteknek a lehetőségeit, mert szilárd anyagi és szervezeti háttérrel kívánnak. Ám a kultúra nem feltétlenül a kollektív jogok egyetlen lehetséges területe, mert ezek a jogok a kisebbségi élet számára fontos kérdések széles skáláját foglalhatják magukban.

Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényeges (politikai, kulturális vagy egyéb) formájának felelnek meg, autonómiává válnak. Egy kisebbségi autonómia számos kisebbségi kérdés fölött rendelkezik fennhatósággal, és ezt a fennhatóságát saját felelősségére gyakorolja. Így ez a legmagasabb jogi státusz, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet.⁴⁶

Az európai szintű kisebbségvédelmi jogalkotás intézményes keretét az elmúlt évtizedekben EBEÉ/EBESZ és az ET adták, az alábbiakban tehát döntően az említett szervezetek dokumentumait tárgyaljuk, röviden és a teljesség igénye nélkül.

Kiindulópontnak az EBEÉ 1975. évi Helsink-i záróokmányát tekinthetjük, amely kimondja: „A részt vevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbséghez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és

45 Van Dyke, Vernon: *The Individual, the State and Ethnic Communities in Political Theory*. In Will Kymlicka (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford, 1995, 31–56. 53; Miller, David: *Citizenship and National Identity*. Polity Press – Blackwell Publishers, Oxford, 2002. 166.

46 Brunner – Küpper: i. m. 474.

alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren” (1. rész VII. cikk).⁴⁷

Az EBEÉ 1990. évi Koppenhágai dokumentumáról korábban már ejtettünk szót.

A Párizsi chartát az új Európáért (EBEÉ 1990. november 19.) a kommunizmus bukása utáni demokratikus és egységes Európa születési bizonyítványának tekinthetjük. Az új Európa felépítésének irányelvei között szerepel: „Megerősítjük azt, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitása védelmet élvez, és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon kifejezni, megőrizni és fejleszteni ezen identitást megkülönböztetéstől mentesen és a törvény előtti teljes egyenlőség alapján.”⁴⁸ „Eltökélten arra, hogy előmozdítsuk a nemzeti kisebbségek gazdag hozzájárulását társadalmaink életéhez, vállaljuk, hogy tovább javítjuk helyzetüket.”⁴⁹ A nemzetközi jog értelmében az okmány kötelezi az aláíró államokat, hogy ezen elvek jegyében cselekedjenek, és hogy az ez irányú jogi kodifikációs munkában részt vegyenek.⁵⁰

Az Európa Tanács dokumentumai közül mindenekelőtt említést érdemel a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája (1992. június 24., aláírásra megnyitva 1992. október 2-án). A charta Európa történelmi, regionális vagy kisebbségi nyelvei magánéleti és közéleti használatnak jogát elidegeníthetetlen jognak nyilvánítja (preambulum). Megadja a regionális vagy kisebbségi nyelvek definícióját is, amely szerint a kifejezés alatt azon nyelvek értendők, amelyeket egy állam területén az állam lakosságának számszerű kisebbségét alkotó polgárok hagyományosan használnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelve(i)től (1. cikkely).⁵¹ Előírja, hogy minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetét oly módon kell tiszteletben tartani, hogy „a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze a regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát” (7. cikkely 1. b.).⁵² Részleteiben megállapítja a kisebbségi nyelvek használatának módozatait az oktatásban (8. cikkely), az igazságszolgáltatásban (9. cikkely), a közigazgatásban (10. cikkely), a tömegtájékoztatásban (11. cikkely), a kulturális (12. cikkely), valamint a gaz-

47 Fábíán-Ötvös: i. m. II. 56.

48 Uo. 60.

49 Uo. 60.

50 Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In Uő: i. m. 9–49. 21.

51 Fábíán-Ötvös: i. m. II. 83.

52 Uo. 84–85.

dasági és társadalmi életben (13. cikkely).⁵³ A charta előírásai mindazonáltal nem mindig egyértelműek, az aláíró államok számára választási lehetőséget nyújtanak. Viszont leszögezi, hogy a nyelv helyzetének megfelelő intézkedések kiválasztása és azok végrehajtásának ellenőrzése során a nyelveket beszélő közösségek is szót kapjanak.⁵⁴

Az ET parlamenti közgyűlésének 1201/1993 ajánlásáról szintén részletesen beszéltünk már korábban.

Az Európa Tanács keretegyezményét a nemzeti kisebbségek védelméről az ET 1993 októberében megtartott csúcstalálkozójának határozata alapján dolgozták ki, és az ET miniszteri bizottsága 1994. november 10-én fogadta el, 1995 januárjától pedig megnyitotta aláírásra. Az egyezményt az ET tagjain kívül bármely más állam aláírhatja, amely részese az EBESZ-folyamatnak. Jelentősége elsősorban az, hogy ez az első olyan, a kisebbségvédelem teljes területét átfogó ET-dokumentum, amely eltérően az eddigi politikai nyilatkozatoktól és ajánlásoktól, jogilag kötelező. A nemzeti kisebbségek védelmét biztonságpolitikai megfontolásokra vezeti vissza, amikor megállapítja: „Az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus fejlődése, biztonsága és békéje szempontjából” (preambulum).⁵⁵ Ugyanakkor a nemzeti kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét az emberi jogok nemzetközi védelme szerves részének, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozónak tekinti (I. szakasz 3 cikk 1.), tiltja a diszkriminációt (4. cikk), és védi a kisebbséghez tartozó személyeket minden olyan akciótól, amely asszimilációjukra irányul (5. cikk).⁵⁶

Az egyezmény egyik pozitívuma, hogy utal a kisebbség által lakott területre, és megfogalmazza, hogy a felek tartózkodnak olyan intézkedésektől, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják (16. cikk).⁵⁷ Érdemi előrelépés az is, hogy megerősíti a pozitív diszkrimináció koncepcióját, és a következő vállalást írja elő: „A Felek elfogadják, hogy – ahol szükséges – megfelelő intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó

⁵³ Uo. 86–94.

⁵⁴ Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In Uő: i. m. 9–49. 22–24.

⁵⁵ Fábíán-Ötvös: i. m. II. 99.

⁵⁶ Uo. 100–101.

⁵⁷ Uo. 103.

személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőséget. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire. (4. cikk 2. §) A 2. paragrafusnak megfelelően elfogadott intézkedések nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak. (4. cikk 3. §)⁵⁸

Az egyezmény a hozzá csatolt kommentár szerint szigorúan az egyéni jogok elve alapján áll. Nem ismeri el a kollektív jogok fogalmát, és ezt a tényt a kommentár az 1. cikk és a 3. cikk 2. paragrafusához csatolt értelmezésben megerősíti: „Az 1. cikkely a nemzeti kisebbségekre mint olyanokra és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira és szabadságjogaira vonatkozik.” A különbségtétel és az eltérés a szóhasználatban világossá teszi, hogy nem a nemzeti kisebbségek kollektív jogait célozza meg. A Felek azonban elismerik, hogy „a nemzeti kisebbségek védelme az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme által valósítható meg”. A 2. paragrafus előírja, hogy a keretegyezmény elveiből származó jogok és szabadságjogok egyénileg és másokkal közösségben gyakorolhatók. Ennélfogva a jogok és szabadságjogok közös gyakorlásának lehetőségét elismeri, amely azonban – a kommentár szerint – különbözik a kollektív jogok fogalmától. Az egyezmény e felfogás jegyében egyetlen kollektív megközelítésű cikkelyt sem tartalmaz.

A fenti dokumentumokról általánosságban még elmondható, hogy a Párizsi charta politikai jellegű dokumentum, amely kötelezi az aláíró államokat, így az EU tagállamait is, hogy a benne lefektetett elvek jegyében cselekedjenek. A többi kisebbségi jogokat tartalmazó EBEÉ/EBESZ-dokumentum, így a koppenhágai is, ajánlás jellegű, de mivel az EU közös kül- és biztonságpolitikájában hivatkozik rájuk, az EU tagállamaiban kötelezőnek tekinthetők. Az ET által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok abban különböznek az EBEÉ/EBESZ által kidolgozottaktól, hogy nemzetközi jogi szerződések, amelyek kötelezővé válnak, ha a tagállamok ratifikálják őket. Az EU számára jogilag amiatt is jelentőssé váltak, hogy bevonták őket az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyezményének jogszolgáltatási rendszerébe, amelynek alapján az egyének panaszai az Európai Emberi Jogi Bizottság és az Európai Bíróság elé kerülhetnek.⁵⁹

A fenti dokumentumokat vagy legalábbis azok egy részét áttekintve Will Kymlicka a *Multicultural Odysseys* című könyvében arra a következtetésre jut, hogy az európai szintű kisebbségvédelmet megalapozó és szabályozó

⁵⁸ Uo. 100.

⁵⁹ Vogel, Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek. In Uó: i. m. 50–86. 76.

dokumentumok két szempontból is deficitesek. Részint fogalmi/koncepcionális szempontból, hiszen nem tartalmazzák a védelem tárgyának, a nemzeti kisebbségnek a definícióját (s ennek megfelelően nem beszélnek kollektív jogokról sem),⁶⁰ részint pedig azért, mert a felkínált jogok nem fedik a kisebbségek valós követeléseit. Megfigyelhető például, hogy a hivatkozott nemzetközi dokumentumok, noha zömmel a nemzeti kisebbségeket, pontosabban az ezekhez tartozó személyeket jelölik meg a kisebbségi jogok alanyaiként, feltűnően hallgatnak – kevés, korábban részletesen tárgyalt kivételtől eltekintve – az önrendelkezéshez való jogról és az autonóm státushoz való jogról. Ennek vélhetőleg az az oka, hogy nem csupán a kelet-európai kormányok tekintették a kisebbségi kérdést nemzetbiztonsági kérdésnek, hanem a nemzetközi szervezetek is elfogadták azt a véleményt, miszerint az autonómia-modellek kelet-európai implementációjának tényleges biztonságpolitikai akadályai vannak. Hogy nem csupán a törzsi nacionalizmus és a premodern előítéletesség, hanem a geopolitikai instabilitás sem kedvez az autonómia szorgalmazásának. Mindaddig, amíg az európai szervezetek képtelenek voltak a biztonsági kockázatok kivédésére effektív garanciákkal szolgálni, nehéz lett volna a kisebbségi autonómia intézményesítését például a csatlakozás feltételeként megszabni.⁶¹ Következésképpen az európai

60 A nemzeti kisebbségekre vonatkozó normatív jogszabályok megalkotásának koncepcionális nehézségeit részletesen elemzi Vogel Sándor is, mégpedig *Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó szakértői bizottságának 1993. július 28-án készült jelentése* alapján. A bizottság, írja, a nemzeti kisebbség fogalmát a következő kritériumok szerint próbálta meghatározni: a csoport nagyságában kisebb, mint az állam lakosságának többi része; tagjai az állam területén élnek és/vagy annak állampolgárai, és az államhoz hosszú idő óta szoros és tartós kapcsolat fűzi őket; közös etnikai, kulturális, vallási és nyelvi vonásokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől; kifejezik azon kívánságukat, hogy kisebbségként ismerjék el őket. Kérdéses volt, hogy a bevándorlók, vendégmunkások kisebbségnek tekinthetők-e vagy sem. Konszenzus a kérdésben nem alakult ki. Mindazonáltal a szakértők többsége elfogadta, hogy egy kisebbségvédelmi jogi okmány előfeltétele a jog alanyaként felfogott nemzeti kisebbség definíciója. A kollektív jogok definíciójának vitája ugyancsak holtpontra jutott. A szakértők egy részének véleménye az volt, hogy a kollektív jogok fogalma lételemében kapcsolódik a kisebbség fogalmához. A kollektív jogoknak a nemzeti kisebbségre mint jogalanyra kell irányulniuk. A nemzeti kisebbségek definíciójának hiányában a kollektív jogok fogalma sem definiálható. Egyes szakértők azonban még azt is kétségbe vonták, hogy a kollektív jogok az emberi jogokkal kapcsolatba hozhatók. Ennek nyomán, mint írja Vogel, a bizottság elhatározta, hogy a kollektív jogok definíciójának ügyét leveszi a napirendről. (Lásd Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In Uő: i. m. 9–49. 27.)

61 Kymlicka, Will: *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Id. kiad. 145.

szervezetek visszaléptek attól, hogy a területi autonómia intézményesítését beépítsék az európai kisebbségvédelem standardjaiba, s ez a jogoknak és a normáknak egy sokkal „gyengébb” csoportját eredményezte.

Csakhogy a nemzeti kisebbségek rendszerint nem csupán a szabad anyanyelvhasználatot követelik, hanem egyszersmind autonómiára vonatkozó követeléseket is megfogalmaznak: azt szeretnék, ha maguk kormányoznák önmagukat, ha adva lennének ennek a gazdasági és pénzügyi feltételei, s ha nyilvánosan ünnepelhetnék nyelvüket, történelmüket és kultúrájukat a nyilvánosság tereiben és a közintézményekben. Az ET Keretegyezménye azonban semmiféle iránymutatással nem szolgál arra nézve, hogy ezeket a követeléseket milyen jogok formájában kellene a kisebbségeknek megfogalmazniuk.

A kisebbségi jogok jelenleg Európában érvényben lévő normarendszere tehát nem csupán konceptuális hiányosságokban szenved, de egyszersmind politikai szempontból is hasznavehetetlen, ha egyszer a felkínált kisebbségi jogok csupán részben fedik a kisebbségek valós követeléseit. Pontosan azokat a problémákat leszünk képtelenek ezeknek a jogoknak a segítségével megoldani, amelyek kezelésére ezeket a normákat és jogokat megalkották. Ne felejtjük el, az eredeti szándék az európai kisebbségvédelmi normarendszer megalkotásával az volt, hogy a poszt-kommunista Kelet-Európa erőszakos természetű etnikai konfliktusait Koszovóban, Boszniában, Horvátországban, Macedóniában, Grúziában, Azerbajdzsánban, Moldovában, Csecsenföldön az európai közösség leszerelje. És nyilvánvaló, hogy egyik konfliktus sem azért a jogért robbant ki, hogy egyének más egyénekkel együtt szabadon ápolhassák kulturális identitásukat. Nem ennek a jognak a sérelme volt a konfliktus oka, következésképpen e jog tiszteletben tartása nem is fogja a konfliktust megoldani. Ugyanez igaz az olyan kisebbségek esetében, amelyeket az európai szervezetek potenciális konfliktusforrásként kezeltek, mint a magyarok Romániában vagy Szlovákiában, az oroszok a Baltikumban stb.⁶²

Ez nem jelenti azt, hogy az ET vagy az EBEÉ/EBESZ dokumentumai hasznavehetetlenek lennének: de csak ott kielégítőek az általuk megfogalmazott jogok, ahol az érintett nemzetállamok gyakorlatilag etnikai szempontból homogének, azaz a lakosság 90–95 %-a egyazon etnikumhoz tartozik. Így a maradék lakosság, etnikai kisebbség kevés tagot számlál, rendszerint szétszórta és félig-meddig máris asszimilált. Ez a helyzet Csehországban, Szlovéniában, Magyarországon. Egyik ország nemzeti kisebbségei sem lennének képesek területi autonómiát működtetni. Az ET/EBESZ normái fedik az ilyen kisebbségek követeléseit. Csakhogy az a probléma, hogy nem ezek a kisebbségek voltak a felelősek a kelet-európai etnikai konfliktusokért. S ha megnézzük ezeknek a konfliktusok-

62 Uo. 147.

nak a végkifejletét (már ahol ilyesmiről egyáltalán beszélhetünk), azt látjuk, hogy a konfliktusok leszerelését korántsem az európai normáknak, hanem esetről esetre a nemzetközi katonai vagy diplomáciai intervenciónak köszönhetjük.

Konklúziók

Amiként azt a fentiekben megpróbáltuk részletesen is vázolni, az európai szervezetek az etnikai konfliktusok tényével szembesülve a kilencvenes évek elején kettős stratégiát követtek a kisebbségek helyzetének rendezésében: részint megpróbálták a nyugati területi autonómiák rendszerének modelljét elfogadtatni a kelet-európai poszt-kommunista államokkal, részint pedig igyekeztek minimális kisebbségvédelmi normákat és standardokat megfogalmazni.⁶³ Azt is igyekeztünk bizonyítani, hogy mindkét stratégia végeredményét tekintve kudarcot vallott: az első azért, mert a területi autonómiák és a föderatív államszerkezet modelljét végül is nem sikerült elfogadtatni a kelet-európai államokkal, sőt biztonságpolitikai megfontolásokból maguk a nyugati államok is elálltak e modell szorgalmazásától. A másik pedig azért, mert a kisebbségvédelmi normáknak a nemzetközi szervezetek által megalkotott rendszere konceptuális szempontból megalapozatlannak, politikai szempontból pedig hasznavehetetlennek bizonyult. Mindehhez járul még, hogy az Európai Unió a koppenhágai csatlakozási kritériumok között szereplő kisebbségvédelmi normákat Amszterdamban nem tette az elsődleges jog részévé, így a mai napig nincs közös uniós jogszabálycsomag a kisebbségvédelem terén.

Ezek után joggal kérdezhetjük, hogy mit tettek akkor az európai szervezetek az etnikai konfliktusok megfékezéséért? A válasz mindenki számára nyilvánvaló, aki valamennyire is ismeri a kelet-európai régió legújabb kori történelmét: esetről esetre ad hoc jellegű katonai vagy diplomáciai intervencióhoz folyamodtak. Nyilván nem mindenütt került sor Kelet-Európában véres etnikai konfliktusokra, így nem mindenütt volt szükség katonai intervencióra. Ott viszont, ahol felmerült egy ilyen konfliktus lehetősége, az európai szervezetek általában aktív, közvetítő szerepet vállaltak a felek közötti tárgyalások lebonyolításában. Így például kulcszerepet játszottak abban, hogy Macedóniában létrejöjjön az Ohridi Egyezmény, mely hivatalos nyelvi státust és jelentékeny helyhatósági hatalmat biztosított az albán nyelv és kisebbség számára. A nyugati szervezetek úgyszintén döntő szerepet játszottak abban, hogy Boszniában létrejöjjön a Daytoni Egyezmény, amely egyfajta, a bosnyákok, szerbek, horvátok regionális autonómiáira, s a hatalom megosztására épülő konszociációs demokráciát hozott létre az országban. Mind ezen esetekben az egyezmények jelentős mértékű kisebbségi jogokat biztosítot-

tak a kisebbségeknek, amelyek messze túlmentek a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok, például a Keretegyezmény által biztosított jogokon.⁶⁴ Nem véletlen tehát, ha ezek után az európai szervezeteket önkényességgel, elvtelenséggel és inkonzekvenciával vádolták.

Mindazonáltal a nemzetközi szervezetek eseti intervenciói mögött nem nehéz felfedezni az elvszerű megfontolásokat, azonban ezek nem a föderalizmus és a területi autonómia értékén alapszanak, hanem egyszerűen biztonságpolitikai megfontolások.⁶⁵ Tulajdonképpen azt látjuk, hogy az európai szervezetek a kilencvenes évek során mindvégig kettős mércével mérték a kisebbségi helyzetet, s ez nyomon követhető az általuk kifejtett monitoring-tevékenységben is: részint nyomon követték, hogy ezek az államok megfelelnek-e a kisebbségvédelmi normáknak, de ugyanakkor azt is figyelemmel követték, hogy veszélyt jelentenek-e a regionális béke és biztonság számára, külön figyelmet szentelve azoknak az országoknak, ahol a kisebbségi kérdés potenciális erőszakforrást jelentett. A kettős monitoring legfőbb szerve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa volt.

A nemzeti kisebbségek problémájának nemzetközi problémává alakításában tehát nem csupán elvszerű, a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokban foglalt jogvédő szempontok, hanem biztonságpolitikai szempontok is belejátszottak, s ez utóbbiak rendszerint többet nyomtak a latban, ha a Nyugat katonai vagy diplomáciai intervenciójáról kellett dönten. És valahányszor a nyugati szervezetek intervenáltak a poszt-kommunista övezet etnikai konfliktusaiban, Moldovában, Grúziában, Azerbajdzsánban, Koszovóban, Boszniában, Macedóniában, mindannyiszor messze túlmentek a Keretegyezményben foglalt jogokon, ezzel is elismerve, hogy ezeknek csekély hasznát venni az etnikai konfliktusok megoldásában. Az intervenció minden esetben reálpolitikai megfontolásokból történt, és kevés köze volt a kisebbségi jogok elvszerű védelméhez.

64 Uo. 159.

65 Uo. 160.