

Kisebbségi problémák Európában

Jelige: ASE 821

Dolgozat lezárásának dátuma: 2014. IV. 10

TARTALOM

Bevezetés	3
I. A nacionalizmus, a nemzetek és a nemzetállamok kialakulása	5
II. Az európai szintű kisebbségvédelem	8
II.1. A nemzetközi kisebbségvédelem normái és stratégiái: nemzetközi dokumentumok	9
II.1.1 Az egyéni autonómiát szorgalmazó kisebbségvédelmi dokumentumok	10
II.1.2 A területi autonómiát szorgalmazó kisebbségvédelmi dokumentumok	13
II.2. A kisebbségi jogok kodifikációinak akadályai	15
II.3. A nyugat-európai szervezetek megoldási kísérleteinek akadályai	18
III. A kozmopolita eszme szükségessége	21
Következtetések	23
Bibliográfia	26

BEVEZETÉS

A kisebbségi problémák egyre nagyobb gondot jelentenek mind a nemzetállamok, mind a nemzetközi szervezetek számára Európában. Alig lehet találni Európa területén olyan államot, amely nemzetiségileg homogén lenne. Minden államban találhatók kisebbségek hol szórványosan, a lakosság kis százalékát kiteve, hol pedig jelentős számban az állam bizonyos területén élve. Az államok pedig általában nemzetállamoknak vallják magukat, még ha ezt hallgatólagosan teszik is: azzal, hogy elismernek egy nyelvet az ország hivatalos nyelveként, azzal, hogy az ország ünnepét, zászlaját stb. nevesítik, már egy nép mellett teszik le szavazatukat, a más nyelvű, más kultúrához tartozó személyeket ezáltal háttérbe szorítva. Ennek következtében Európában éppen az válik veszélyeztetté, amire Európa oly büszke: a kulturális sokszínűség.

Will Kymlicka megkülönbözteti a kisebbségek két csoportját: a nemzeti kisebbséget és az etnikai kisebbséget. Nemzeti kisebbségek alatt olyan etnokulturális közösséget ért, amely a világháborúk után létrejött új államok keretein belül kisebbséget alkotnak, de saját területükön saját kultúrával rendelkeznek, és csak az államhatárok módosítása révén váltak ki az egykor egységes államból, ma azonban az új államon belül kisebbséget alkotnak. Ezek a csoportok párhuzamos társadalmat alkotnak a politikai nemzeten belül, autonómiára vagy az önkormányzat kivívásán fáradoznak, hogy biztosíthassák létük és kulturális sajátosságaik fennmaradását. Az etnikai kisebbségeket ezzel szemben a bevándorlók csoportja alkotja, akiknek elsődleges célja az állampolgársággal járó jogok minél szélesebb körét élvezni, és egyenlő tagként szeretnék integrálódni a társadalomba. Ezek a csoportok is ragaszkodnak kultúrájukhoz, de ezt a befogadó társadalom törvényes és intézményes kereteinek a feszegetésével szeretnék elérni, úgy, hogy azok befogadóbbakká és toleránsabbakká váljanak az etnokulturális különbségekkel szemben.¹ Dolgozatom során, a nemzeti kisebbségek problémáját vizsgálva kisebbség alatt mindig a nemzeti kisebbségeket értem, akik úgy váltak a többségből kisebbségekké, hogy közben el sem hagyták otthonukat, szülőföldjüket.

A francia forradalom után a liberalizmus megszületésével egyre inkább a figyelem középpontjába került a nacionalizmus is. Ez azt jelentette, hogy már nemcsak emberek, hanem francia, angol, magyar stb. emberek lettünk, tehát fontossá vált a kultúra, a nyelv, a nemzet az emberek meghatározásában. Később, a nagyhatalmak felbomlásával (Orosz,

¹ Salat Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, <http://adatbank.transindex.ro/vendeg/htmlk/pdf3905.pdf>, 84 old.

Oszmán, Habsburg Birodalom) a többnemzetiségű államokból utódállamok jöttek létre, amelyekben a nacionalizmus eszméje kapta a főszerepet. Már az Osztrák-Magyar Monarchia ideje alatt születtek a kisebbség problémáját megoldani próbáló jogszabályok, amelyek aztán a kommunizmus hatására teljesen feledésbe merültek.² 1989 után, a kommunizmus megszűntével új fejezet nyílt a kisebbségi jogintézkedések, a kisebbséggel való teoretikus foglalkozás történetében. A közép- és kelet európai országok a demokráciát próbálták területeiken alkalmazni, de nemsokára kiderült, hogy ez a demokrácia, a liberális eszme nem teljesen mentes a nacionalizmustól, ezért aztán a kisebbségek kulturális identitásuk, nyelvük megőrzése érdekében szükségesnek látták az egyéni jogok mellett a kollektív jogok biztosítását is a saját érdekében.

Dolgozatomban azt vizsgálom, hogy a szabadság és egyenlőség elveire épülő liberális társadalomban miért ütköznek akadályokba mégis a nemzeti kisebbségek törekvései, nevezetesen azon törekvései, hogy megőrizhessék nyelvüket, kulturális identitásukat, és önrendelkezési jogot kaphassanak. Elemzem továbbá az európai intézmények (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, Európa Tanács) és az Európai Unió kisebbségi jogalkotásainak eredményeit, ezek problematikusságát, pontosabban azt, hogy még nem alakult ki konszenzus a nemzeti kisebbségek definícióját illetően, ennek hiányában pedig a kollektív jogok definíciója is problémát jelent, hiszen a kollektív jogok jogalánya nem más, mint a nemzeti kisebbségek.

A nyugat-európai országok látván a Kelet-Európában élő nemzeti kisebbségek egyre nagyobb problémákat okozó követeléseiket, megpróbálták a Nyugaton már bevált módszereket Keleten is érvényesíteni.³ Erre leginkább az autonómia rendszerére alapozott kisebbségvédelem szolgált, azonban ezt a legkevésbé sikerült érvényre juttatni Kelet-Európában, ugyanis ezekben az országokban nemcsak a jogrend nem annyira stabil, mint Nyugaton, de egyfajta „séreلمي politika”-t is folytatnak, ugyanakkor félnek attól, hogy az autonómia törekvések a belbiztonságot veszélyeztető tényező lehet. Dolgozatomban ezt a problémát is részletesebben elemzem.

Az egyik legnagyobb, kisebbségi problémákkal foglalkozó politika-filozófus, Will Kymlicka több könyvében is részletesen elemzi a nemzeti kisebbségek problémáját, és a problémát megoldó lehetséges megoldásokat is kidolgozta. David Held elképzeléseit kölcsönözve és továbbgondolva, az egyik megoldási lehetőséget a politikaelméletnek egy

² Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség*, Pro Philosophia, Kolozsvár, 2009, 237 old.

³ Nem szabad elfelejteni, hogy az I., illetve a II. világháború is a nemzeti kisebbségek követelése miatt robbant ki, miután a nagy birodalmak elnyomása alól kiszabadulni akartak, és önrendelkezési jogokat követeltek.

sokkal inkább kozmopolita eszméjének a születésében látja, ezt a kozmopolitanizmust vizsgálom a dolgozatom utolsó részében. Végkövetkeztetéseimben röviden összefoglalom a dolgozat tartalmát, és Kymlicka javaslata mellett érvelek, én is ebben látom a kisebbségi problémák felszámolását, és a kisebbségek védelmének biztosítását.

I. A NACIONALIZMUS, A NEMZETEK ÉS A NEMZETÁLLAM KIALAKULÁSA

A nacionalizmus és a nemzet eszméje nem modern jelenség, ugyanis a nemzet és ezzel együtt az államhatárok másfél évezrede Európában folyamatos változásban vannak. Igaz ugyan, hogy sokan a nacionalizmus születését a francia forradalomtól számítják, azonban a nacionalizmus már 1789 előtt létezett, csak éppen a nemesség volt a hordozója. Ettől a dátumtól kezdve viszont a nemzethez fűződő érzelmek „tömegérzelmekké”, a nemzethez kapcsolódó mozgalmak pedig „tömegmozgalmakká” alakultak át.⁴ Céljuk arra irányult, hogy a demokrácia által hirdetett szabadság eszméjét egy adott közösségen belül megvalósítsák. Kettős érzés egyesült ebben a demokratikus nemzeti érzésben: „a harmadik rend, a nép, a mindenki birtokba veszi és magáévá teszi a királyok és nemesek országát, annak minden történeti és politikai presztízsével, reprezentatív és kihívó öntudatával együtt, ugyanakkor azonban felruházza mindazokkal a meleg és közvetlen érzelmekkel is, melyekkel addig a polgár a maga szűkebb közösségeit vette körül”⁵ – ahogyan írja Bibó István. Ebben az értelemben a demokratikus rendszerben a polgári érzések voltak az erősek, hiszen a demokráciában a dolgozó ember győzött az arisztokratikus, nagyhatalmi helyzetével visszaélő ember felett.

Nyugat- és Észak Európában kétségtelenül a már meglévő nemzeti keretek voltak azok a keretek, amelyeket a nép birtokába akart venni: Nagy-Britannia, Spanyolország, Németország, Hollandia. Kelet- és Közép Európában azonban, ahogy azt Bibó is hangsúlyozza, a nép ezen törekvése akadályokba ütközött, ugyanis a meglévő állami keretek nem egyeztek a nemzeti keretekkel: a Habsburg birodalomban német, cseh, olasz, magyar, lengyel, román, szerb stb. nemzetek laktak. A Habsburg birodalom „alkalmi unió” volt, amely nem volt képes egyesíteni a beléje került nemzeteket. A modern demokratikus nemzeteszmény itt is kezdett egyre nagyobb hangsúlyt kapni. A nemzeti érzés azonban nem

⁴ Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*, http://www.meggyh.com/files/uni/MA/2011-1_kora_ujkori_konyvgyujtemenyek/bibo.pdf

⁵ Uo., 4 old.

az itt található állami kereteket töltötte ki (Habsburg, Oszmán Birodalom), hanem olyan keretek felé irányult, amelyek még valamilyen intézményes rendszerben, az emlékezetben megmaradt, és amely még mindig többet jelentett az emberek számára, mint a meglévő állami keretek (cseh, magyar királyságok, német birodalom, egységes Olaszország). Éppen ezért az új nemzeti mozgalmak a meglévő keretek lebontására és az új nemzeti keretek felépítésére irányultak. Problémát jelentett azonban, hogy a nyugati államokkal szemben nem rendelkeztek egységes modern állami és nemzeti szervezet alapvetésével, azaz nem rendelkeztek fővárossal, egységes politikai kultúrájuk, kiépített állami rendszerük sem volt. Szükségessé vált, hogy bebizonyítsák ezek a nemzetek a hatalmi szervezeteknek, hogy ők igenis életképes, sőt gyökeres egységek, amelyre bizonyítékkul a „nép” szolgált, amelynek igazi nemzeti kritériuma a nyelv, a népszokások, a sajátos kultúra. Így vált a nacionalizmus egyik fő elemévé a nyelvi nacionalizmus, amely Közép- és Kelet Európában a nemzet kialakulásának fő mozgatórugójává vált.

Nem igazak azonban azok az állítások, amelyek szerint a „nemzet úgy jön létre, hogy az egynyelvű emberek összeállnak, és államot alapítanak”, hiszen a nemzet alapvetően politikai fogalom, amelynek alapja egy állami keret, amelyet a demokratizált nemzeti tömegérzelme magukévá akarnak tudni. Közép- és Kelet Európában is nemzeteket politikai tényezők hoztak létre, ezeknek a nemzeteknek megvolt a sajátos állami (félig állami) szervezete, politikai tudata (magyar, görög, román, cseh stb.), vagy pedig történelmi élmények és folyamatok révén jöttek létre (pl. Csehszlovákia létrejötte). Azonban ezekben a nemzetekben a nyelvi összetartozás történelmi-politikai tényezővé vált: csak ezáltal tudták elhatárolni magukat a meglévő keretektől területileg, és ezáltal tudott létrejönni néhány új nemzet.⁶

A nemzet (nép) nem pusztán egy nyelvi közösség, hanem rendelkezik egyfajta spiritualitással is (néplélek, népszellem), melynek azonban célja létrehozni saját államiságot, birtokba venni a politikai hatalmat, s mint ilyen, a nacionalizmus végső soron hatalomra orientált. A demokratizált nemzeti közösségek saját államformája a nemzetállam, amelyben az állam nyelve a nemzet nyelve, ahol „az állam és a nemzet határai egybeesnek”. Egy ilyen államforma természetesen a legjobb „anyaga” a liberalizmusnak, hiszen a liberális alapelveket leginkább egy olyan országban lehet érvényesíteni, amelyben él a közös „mi” tudat. A társadalmi igazságosság eszméje szerint a jóléti államban áldozatokat kell hoznunk mások érdekében, de könnyebb az áldozatokat meghoznunk, ha tudjuk, hogy azok az áldozatok

⁶ Uo., 7 old.

valamiféleképpen a „mieink” javát szolgálja, ugyanakkor létezik az áldozatkészség kölcsönösségére vonatkozó hit – a közös nemzeti identitás biztosítja azt a közös azonosságtudatot és bizalmat. Továbbmenve hangsúlyozhatjuk, hogy a tanácskozó demokrácia eleve is ott teljesül a leginkább, ahol egy nemzet van, közös nyelvet használnak, amelyet használva megértik egymást, közös politikát folytathatnak. Ugyanakkor az egyéni szabadság is olyan államban a leginkább biztosított és leginkább értelemmel telített, amelyben a nemzeti kultúra megegyezik az egyén nemzetiségével, hiszen csak ott érezhetem jól magam, ahol a saját nyelvemet használhatom, és kultúrámat gyakorolhatom.

Nagy problémát jelentett a közép- és kelet európai nemzetállamok létrejövésének folyamatában a „politikai hisztéria” kialakulása. Míg Nyugat Európában a status quo nemzethatároló jelentőségű volt, Közép- és Kelet Európában „az újjászületett nemzetek egymás közötti határai vagy teljesen elsüllyedtek a történelem viszontagságai között (a Balkánon), vagy ha fenn is maradtak a legújabb korig (Lengyel-, Magyar- és Csehország esetében), összetartó erejük meggyengült”.⁷ A létrejött nemzetállamok tagjai éles történelmi emlékezettel rendelkeztek, ami azt eredményezte, hogy történelmi érzelmeik más területekre is kiterjedtek, mint amelyen az illető lakosság élt. A nemzeti érzés nemcsak az embereket kötötte össze egymással, de az embereknek különböző helyekhez, szent városokhoz, történelmi emlékek bizonyos területéhez való ragaszkodását is jelentette, különösen, ha az ilyen helyeken egy kisebbségben lévő, de a nemzeti nyelvet beszélő csoport tartózkodott. Éppen ezért sokszor megesett, hogy az újjászületett nemzetek éles vitákba, harcokba kerültek szomszédjaikkal és sérelmi politikát folytattak.

Az első és második világháborút követően a nemzetállamok határvonalai jelentősen megváltoztak. Az egyes nemzetállamokban lévő kisebbségek az újonnan megalakult államban többséggé, míg az egykori többség kisebbséggé alakult a területi elcsatolások következtében. Már a II. világháborút megelőzően sem volt teljesen egységes a közép- és kelet európai nemzetállamok lakossága, gyakran több nemzetiségű csoport is volt egy nemzetállamon belül, de a háború után jelentős területeket csatoltak el, amely által az új államok területén a nemzeti kisebbségek száma megnövekedett. A nemzeti kisebbségek egyre jobban követelték az önrendelkezéshez való jogot, ami jelentős fejfájást okozott nemcsak a nemzetállamnak, de egyre inkább a nyugat-európai országok számára is.

A nacionalizmus kialakulását figyelemmel kísérve elmondhatjuk, hogy az már a francia forradalom előtt is létezett, de a forradalom után egyszerre „tömegmozgalommá”,

⁷ Uo., 8 old.

„tömegérzelemmé” vált, amelynek fő célja az állami keret elfoglalására, a politika hatalom birtokbavételére irányult. Míg Nyugat Európában többnyire sikeres, „könnyű” volt a nemzetállam megalapítása, Közép- és Kelet Európában akadályokba ütközött: szükséges volt annak bizonyítása a nagy birodalmi hatalmak szervezeteivel szemben, hogy a létrejövendő nemzetek igenis erőteljes nemzet, amelynek fő bizonyítékául a „nép” szolgált, azaz a közös nyelv (kultúra) megléte. Éppen ezért ezekben az új nemzetállamokban a nyelv politikai tényezővé vált. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy ezek a nemzetek nemegyszer bonyolódtak határvitákba a szomszédjaikkal, a történelmi események bizonyos területekhez való ragaszkodásuk okán. Már akkor gondot jelentettek a más területen lévő kisebbségek csoportja, akik azonban a nemzet nyelvét beszélték, és ez a probléma csak tovább fokozódott a két világháborút lezáró egyezmények (elcsatolt területek), és a kommunista rendszer összeomlását követő modern liberális nemzetállamok létrejötte által, amelyek jelentős nemzeti kisebbségeket magába foglaltak, foglalnak magukba.

Dolgozatom következő részében éppen azt vizsgálom, hogy az európai szervezetek, látván a nemzeti kisebbségek problémájának egyre nagyobb térhódítását, milyen kisebbségvédelmi intézkedéseket hoztak.

II. AZ EURÓPAI SZINTŰ KISEBBSÉGVÉDELEM

Az Osztrák-Magyar Monarchia idején már születtek a nemzeti kisebbségi problémákat megoldani óhajtó jogintézkedések (1868-as magyar nemzetiségi törvény⁸), amelyekre aztán a kommunizmus erős fátylat borított, így 1989 után a kisebbséggel való foglalatosságnak egy új fejezete kezdődött.

A nyugat-európai országok a kommunizmus után egyre jobban figyeltek a keleten történő eseményekre, nevezetesen arra, hogy az itt kiépülő új államok hiába veszik át a nyugaton bevált demokratikus modelleket, ez még nem segít a nemzeti kisebbség problémáján, és etnikai konfliktusok egész sora jön létre. Ez részben annak köszönhető, hogy a nyugati demokrácia jól működő eleme a tolerancia, az emberi jogok elmélete, de nem születtek olyan eljárások, struktúrák, amelyek az etnikai heterogenitás kezelésére irányultak, nehéz azonosítani azokat az elveket, amelyek ezeket az államok szem előtt tartanak az etnikai

⁸ Demeter Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség.*, Pro Philosophia, Kolozsvár, 2009, 238 old.

sokféleség kezelése közben.⁹ A nyugat-európai országok figyelemmel kísérték ezeket az eseményeket, és egyre inkább a konfliktusok eszkalálódásától kezdtek félni, és „Euregeddon”-ról kezdtek beszélni.

A nyugati demokráciák, ahogyan Will Kymlicka¹⁰ írja, szembesülve az etnikai konfliktusokkal, elhatározták, hogy az etnikai konfliktusok kezelését „nemzetközi problémaként” fogják kezelni, de nem volt egy olyan közösen elfogadott stratégia, amely alapját képezhette volna a törekvésüknek. Éppen ezért a nyugati államok, szervezetek három területen indultak el:

- népszerűsíteni próbálták a nyugaton leginkább bevált intézkedéseket, gyakorlatokat;
- minimális kisebbségi standardokat fogalmaztak meg;
- időről időre direkt katonai beavatkozásokhoz folyamodtak.

A következőkben áttekintem a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokat, elemzem a kollektív jogok elutasításának okait, és a nyugat-európai szervezetek megoldási kísérleteinek kudarcba való fulladásának okait.

II.1. A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELMI NORMÁI ÉS STRATÉGIÁI: NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK

A kisebbségi jogok különböző formái bizonyos hierarchiát képeznek: a legalsó szintet a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a jogegyenlőség képezi, a következő szintet a „sajátos jogok” alkotják, amelyek figyelembe veszik a kisebbség tagjainak másságát, különbözőségét, ezek lehetnek egyéni vagy kollektív, közösségi jogok.¹¹ Amennyiben a kollektív jogok elérték az önrendelkezés bizonyos fokát, autonómiára tehetnek szert, az autonómia jelenti tehát a kisebbségi jogok legfelsőbb szintjét.

Fontos hangsúlyoznunk, sőt döntő különbséget jelent a kisebbségi jogok és az autonómia között az, hogy a kisebbségi jogok a közhatalom korlátozására, az egyenlőség megteremtésére törekszik, s mint ilyen, nem veszélyezteti az állam belső szuverenitását. Ezzel szemben az autonómia az államhatalomból való részesülést célozza meg a „kisebbségi érdekeket képviselő intézmények autonóm jogalkotó hatalmának az elismerésével”.¹² Az autonómia

⁹ Uo., 238 old.

¹⁰ Will Kymlicka: *The European Experiment*, in.: *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 174 old.

¹¹ Dolgozatomban a kollektív, közösségi és csoportjogok fogalmakat szinonimaként használom.

¹² Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség*, 244 old.

tehát nem képzelhető el az állami hatalom felosztása nélkül, ezért az ilyen jellegű törekvései a kisebbségeknek csorbíthatják az állam szuverenitását, szerkezetét.

Ebben a fejezetben először azokat a jogi normákat tartalmazó nemzetközi dokumentumokat veszem sorra, amelyek a kisebbségek jogegyenlőségét és kollektív jogok biztosítását tűzik ki teljesítendő feladatként a többségi állam számára, majd egy újabb fejezet keretein belül az autonómiára, önrendelkezésre való „jogot” elemzem, vizsgálva ugyanakkor mindkettő problematikusságát is.

II.1. 1. Az egyéni autonómiát biztosító kisebbségvédelmi dokumentumok

Azt követően, hogy Kelet Európában egyre több etnikai természetű konfliktus alakult ki, az európai szervezetek olyan explicit jogi normák megfogalmazására törekedtek, amelyet a kelet-európai országok számára teljesítésre váró köteleességgént állítottak fel. Az európai szintű kisebbségvédelmi jogalkotásnak az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ)/ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Európa Tanács (ET) szervezetei adták az intézményes keretet, tehát döntően ezeknek a szervezeteknek a dokumentumai rögzítik a kisebbségi jogalkotás eredményeit.

Az első dokumentum, amelyben már található a kisebbségi jogok védelmére való utalás az EBEÉ 1975. évi *Helsinki záróokmánya*. Kimondja, hogy: „A részt vevő államok, amelyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.” (1. rész VII. cikk).¹³

Igazi áttörésnek számított az EBEÉ, 1990. június 29-én tartott, emberi dimenzióival foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, amely a legmesszebb megy a kisebbségi jogok területén. A nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogait „az egyetemesen elismert emberi jogok részének” tekinti (30. cikk), és leszögezi, hogy „a részt vevő államok különleges intézkedéseket hoznak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek más állampolgárokkal való teljes egyenlőségének biztosítása terén.” (31. cikk). A dokumentum csak ajánlásjellegű ugyan, nem kötelezi jogilag az országokat, de több kodifikált

¹³ Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog II.*, Komp-Press, Kolozsvár, 2003, 56 old.

kisebbségvédelmi dokumentum ezeken az ajánlásokon alapszik (magyar-ukrán, magyar-orosz nyilatkozat, magyar-szlovén egyezmény).

A kommunizmus bukása után született demokratikus és intézményes Európa születési bizonyítványának tekintett *Párizsi charta az új Európáért* (EBEÉ, 1990. november 19.) dokumentuma is tartalmaz kisebbségvédelmi intézkedéseket: „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.” „Eltökélten arra, hogy előremozdítsuk a nemzeti kisebbségek gazdag hozzájárulását társadalmaink életéhez, vállaljuk, hogy tovább javítjuk helyzetüket”¹⁴. Az okmány kötelezi az aláírókat a nemzetközi jog értelmében, hogy ezen elvek jegyében cselekedjenek, és hogy részt vegyenek az ezirányú jogi kodifikációs munkában.¹⁵

Fontos dokumentumnak számít az Európa Tanács által készített *Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája* (1992. június 24, aláírásra megnyitva 1992. október 2-án). A charta preambuluma Európa történelmi, regionális, kisebbségi nyelveinek magánéleti és közéleti használatát elidegeníthetetlen jognak nyilvánítja. 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).¹⁶ 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.).¹⁷ 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 gazdasági és társadalmi életben (13. cikkely).¹⁸ A dokumentum előírásai nem mindig egyértelműek, bizonyos választási lehetőségeket biztosítanak az országok számára, azonban biztosítja annak a lehetőségét, hogy a nyelv helyzetének megfelelő intézkedések kiválasztása és azok végrehajtásának az ellenőrzésénél a nyelvet beszélő közösségek is szót kapjanak.¹⁹

¹⁴ Uo., 60 old.

¹⁵ Vogel Sándor: *A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában*, in: Uő: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001, 21 old.

¹⁶ Fábrián Gyula – Ötvös Patrícia II., 83 old.

¹⁷ Uo., 84-85 old.

¹⁸ Uo., 86-94 old.

¹⁹ Vogel Sándor: *A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában*, 25 old.

Ugyancsak a kisebbségi jogok védelmét szolgálja az ET parlamenti közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása, teljes címén *Kiegészítő jegyzőkönyvtervezet Az európai emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről*. Alapelvei értelmében „(...) kizárólag az államokban élő nemzeti kisebbségek tagjai jogainak elismerése illetve e jogok nemzetközi védelme útján lehet tartósan véget vetni a nemzetiségi konfliktusoknak, s így szavatolni az igazságot, a demokráciát és a békét” (Preambulum 3.). Biztosítani kívánja az anyanyelv használatát a hatóságokkal szemben, a bírósági eljárásokban, a közterületi információkban, a magán és a közéletben, valamint az oktatásban (7. és 8. cikkely).²⁰

Az eddig áttekintett dokumentumok ajánlás jellegűek, jogilag nem kötelezik az államokat a köteleességek betartására. Az első, a kisebbségvédelem körét teljesen átfogó, jogilag már kötelező dokumentum *Az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről*, melyet az ET 1993 októberében tartott csúcstalálkozásának határozata alapján dolgoztak ki, az ET miniszteri bizottsága 1994. november 10-én fogadott el, 1995-től pedig megnyitotta aláírásra. A nemzeti kisebbségek védelmét biztonságpolitikai tényezők érdekében hangsúlyozza: „Az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, hogy a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus fejlődése, biztonsága és békéje szempontjából”.²¹ 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), valamint védi a kisebbséghez tartozó személyeket minden olyan akciótól, amely asszimilációjukra irányul (5. cikk).²² Az egyezmény utal a kisebbségek által lakott területekre, és kijelenti, hogy a felek tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által lakott demográfiai arányokat megváltoztathatják (16. cikk).²³ Fontos előrelépésnek számít, hogy megerősíti a pozitív diszkrimináció koncepcióját. A következő köteleességet írja elő: „A Felek elfogadják, hogy – ahol szükséges –, megfelelő intézkedéseket hoznak, hogy előremozdítsák a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőséget. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti

²⁰ Uo., 25 old.

²¹ Uo., 31 old.

²² Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia II, 100-101 old.

²³ Uo., 103 old.

kisebbségkehez tartozó személyek sajátos körülményeire” (4. cikk 2.§). A 2. paragrafusnak megfelelően elfogadott intézkedések nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak (4. cikk 3. §).²⁴

Az egyezmény a hozzá csatolt kommentár értelmében nem ismeri el a kollektív jogok fogalmát, szigorúan az egyéni jogok elve alapján áll. Ezt a tételt a kommentár 1. cikk és a 3. cikk 2. paragrafusához csatolt értelmezésében 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 egyértelművé teszi, hogy nem a kisebbségek közösségi jogait célozza meg, hiszen meggyőződése szerint a kisebbségek védelme „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme által valósítható meg”. Elismeri ugyan, hogy a jogok és szabadságjogok közösen gyakorolhatók, de ezt nem tekinti azonosnak a kommentár a közösségi jogok fogalmával, éppen ezért az egyezmény nem tartalmaz kollektív megközelítésű cikkelyt.

Az áttekintett dokumentumokon kívül még léteznek más, a kisebbségi jogok védelmére szolgáló dokumentumok, de a fent bemutatottak alapidokumentumok, ezekre szoktak a leginkább hivatkozni. A *Párizsi Charta* politikai jellegű dokumentum, amely kötelezi az aláíró államokat (ezáltal az EU tagállamait is), hogy a benne lefektetett elvek szerint cselekedjenek. Más, kisebbségi jogokat tartalmazó EBEÉ/EBESZ dokumentumok ajánlásjellegűek, de kötelezőnek tekinthetők az EU tagállamaiban, mivel az EU közös bel-és külpolitikája hivatkozik rájuk. Az ET által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok nemzetközi jogi szerződések, amelyek, amennyiben a tagállamok ratifikálják őket, kötelezővé válnak. Mivel bevonták őket az *Emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyezményének* jogszolgáltatási rendszerébe, az EU számára jogilag jelentőssé váltak, hiszen ennek alapján az egyének panaszai az Európai Emberi Jogi Bizottság és az Európai Bíróság elé kerülhetnek.²⁵

II.1. 2. A területi autonómiát szorgalmazó kisebbségvédelmi dokumentumok

A kisebbségvédelmi dokumentumok között található olyan rendelkezések, amelyek a nemzeti kisebbségeknek a területi autonómiára való jogait szorgalmazzák. Az autonómia, mint azt már a fejezet elején megemlítettem, a kisebbségi jogok hierarchiájának a legfelsőbb lépcsőfokát alkotja, ugyanakkor ez a jog már nem az államhatalom korlátozásának, a

²⁴ Uo. 100 old.

²⁵ Vogel Sándor: *Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek*, in: *Uő: Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001, 76 old.

honpolgári egyenlőség megteremtésének az eszköze, hanem mindenkor a hatalomból való részesülést célozza meg, s mint ilyen, közvetlenül érinti a közhatalom szerkezetét.

A legismertebb ajánlást a területi autonómiára az EBEÉ már említett koppenhágai konferenciájának dokumentuma tartalmazza, amelynek 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 helyi vagy önkormányzati adminisztratív szervek létrehozása, amelyek összhangban állnak e kisebbségek adott történelmi és területi feltételeivel.”²⁶

Ugyancsak tartalmazott a területi autonómiával kapcsolatosan egy utalást a már bemutatott Európa Tanács 1201/1993-as dokumentuma. 11. cikkelye értelmében „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.”

Annak ellenére, hogy ez a dokumentum csak ajánlás jellegű, hamar híressé tette a magyar kormánynak az a törekvése, hogy kötelező érvényű normaként építse bele a Szlovákiával és Romániával kötendő kétoldalú szerződésbe.²⁷ A 11. cikkely nemzetközi vitát váltott ki, ezért az ET parlamenti közgyűlésének jogi és emberjogi bizottsága felkérte a Velencei Bizottságot (Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Révén), hogy dolgozza ki a cikk értelmezését. Az értelmezés szerint a 11. cikkelyben biztosított jog alanyai a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, és az autonóm önkormányzat szintagmája a *Helyi önkormányzatok európai chartája* szerint értelmezendő. Kimondja, hogy a speciális státus értelmezésében az államok eltávolodhatnak a helyi önkormányzatok hagyományos modelljétől (példa erre az olaszországi és spanyolországi speciális státus), de ezek a megoldások nem zárhatják ki a személyi autonómia alkalmazását. Az értelmezés szerint ezen a minimális követelményen túlmenően a speciális státus többet is adhat: regionális ügyekben törvényhozói és végrehajtói hatalommal ruházhatja fel azt a területet, ahol a kisebbség többséget alkot, akár olyan rendszert is kialakítva, amely az állam részleges föderációját is megengedi. A 11. cikkelybe foglalt jog két állam között, és az államon belül egyik vagy másik kisebbség között is alkalmazható.²⁸

²⁶ Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog II*, 63-64 old.

²⁷ Bruno de Witte: *Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében*, in: *Magyar kisebbség*, 2003/2-3., Ford.: Vincze Hanna Orsolya, 235 old.

²⁸ Vogel Sándor: *A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában*, 26 old.

A jegyzőkönyvtervezet azonban végül mégsem került elfogadásra, így a bennük foglalt jogi normák nem váltak kötelező jogszabályokká, de megmaradt ajánlásjellegük. A magyar-román és a magyar-szlovák alapszerződés hivatkozik az 1201-es ajánlásra, azonban a kiegészítő nyilatkozatban megjegyezték, hogy az utalás nem foglalja magába az etnikai alapú területi „autonómia” speciális státusához való jogot.²⁹

II.2. A KISEBBSÉGI JOGOK KODIFIKÁCIÓJÁNAK AKADÁLYAI

Annak ellenére, hogy ma már több politikai filozófus és teoretikus foglalkozott az etnokulturális kapcsolatok területével, a normatív politikai filozófiában nem alakult ki konszenzus a nemzeti kisebbségek helyzetének a kezelését illetően. Az Amszterdami Szerződés minden koppenhágai kritériumot az elsődleges jog részévé tett, azonban a kisebbségvédelemtől eltekintett.³⁰ Az Uniónak azt a szándékát, hogy elkerülje a nemzeti kisebbségek helyzetének belső, közösségi szintű jogi szabályozását támasztja alá az a tény is, hogy a kisebbségvédelmi záradékot Amszterdamban külön kezelték. Mindezekből következtetve azt hiszem ellenvetések nélkül igazat adhatunk Bruno de Witte-nek, aki azt állítja, hogy az Európai Unió kisebbségvédelmi ajánlásait alapvetően exportcikknek szánja, abból az alaptalan feltevésből kiindulva, hogy a kisebbségi kérdés csupán Kelet-Európában jelent megoldásra váró problémát.

Problémát jelent továbbá az is, hogy a nemzetközi jogalkotás, valamint az egyes nemzetállam jogalkotása elutasító a kollektív jogokkal szemben. Ez azért jelent problémát, mert az ember alapvetően társas lény, jogainak egy részét csak egy közösségben gyakorolhatja. A közösségi jogok elutasításának egyik legfőbb okát az a liberális felfogás alkotja, amely értelmében a szabadság tartalmát képező szabadságjogok alanya csak az egyén lehet. Ez a felfogás a második világháború után vált egyetemessé, miután az első világháború után érvényben lévő, a kisebbségek védelmét magába foglaló rendszert megszüntették, és a népcsoportokat védő koncepciót az egyén jogainak védelmére épülő koncepció váltotta fel, amely az egyén emberi jogainak minden megkülönböztetéstől mentes védelmén alszik.³¹

Egy másik ok, állítja Vogel Sándor, amiért nehéz konszenzusra jutni a kollektív jogok kérdésében, az európai nemzetállam koncepció, amely a nemzet vagy az etnikum és az állam

²⁹ Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség.*, 247 old.

³⁰ Vogel Sándor: *Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek*, 72 old.

³¹ Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség.*, 239 old.

azonosságára épül. Ez az elmélet az államot az etnikum tulajdonának és reprezentánsának tekinti. A nacionalizmus, mint a nemzetállam legitimációs doktrínája alapozza meg ideológiailag a nemzetépítés programját, amely arra törekszik, hogy egy államban a nemzet és az állam határai egybeessenek.³²

Vogel Sándor harmadik okként azzal érvel, hogy létezik egyfajta „területföltő koncepció”, amely tulajdonképpen nem jelent mást, mint az egyes államoknak attól való félelmét, hogy a nemzeti kisebbségeknek biztosított kollektív jogok az állam szuverenitását és területi integritásukat veszélyeztetik.³³

Jelentős problémát okoz a kisebbségi jogok kodifikációjában az is, hogy nem alakult ki eddig még konszenzus a kisebbség definícióját illetően. Az *Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó szakértői bizottságának 1993. július 28-án készült jelentését* olvasva találunk egy kísérletet a nemzeti kisebbség definíciójának megadására. Ez a kísérlet a nemzeti kisebbségek fogalmát a következőképpen próbálja megadni:

- 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.

Konszenzus azonban nem alakult ki, csupán gyakorlati megfontolásként került a javaslat papírra. A nemzeti kisebbségekhez kapcsolódó csoportjogok fogalmának definíciójáról sem sikerült konszenzusra jutni. Állításuk szerint ugyanis a kollektív jogoknak jogalanya maga a nemzeti kisebbség, az utóbbi definíciójának hiányában pedig az előbbi sem definiálható. Ezek után a bizottság elhatározta, hogy a nemzeti kisebbségeknek a kérdéskörét leveszi a napirendi pontról. Elismerték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogai az emberi jogok védelmének elidegeníthetetlen részét alkotják, és megállapították, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének kérdése nem tartozik az emberi jogok és az azzal kapcsolatos kodifikációk körébe, és azt a politikai lépések (bizalomerősítő lépések, egy- vagy kétoldalú egyezmények) hatáskörébe sorolta.³⁴

A nemzetközi jogvédelem, amint azt az előbbieken bemutattam, az általános emberi jogok védelmének részeként tekint a kisebbségi jogokra. Ez azonban felvet egy olyan

³² Vogel Sándor: *A kisebbségi jogok kodifikációjának a lehetőségei Európában*, 10 old.

³³ Uo., 10 old.

³⁴ Uo. 32-33 old.

problémát, amely mellett, véleményem szerint nem szabad észrevétlenül elsurranni. Ez a probléma nem más, mint hogy ha az ember mindenkor egy közösség tagja, akkor miért nincsenek az egyéni jogok mellett közösségi jogai is? Az ember nem egyedülálló lény: mindig is egy adott kultúrának, egy adott közösségnek a része, identitásának kialakításában fontos szerepet játszik az a kultúra, amelyben él, és amely mindig is alakítja. Ugyanakkor vannak olyan egyéni jogai, amelyeket csak egy közösség tagjaként gyakorolhat, ilyen például a sztrájkjog. Ezt a jogot önmagában aligha lehetne gyakorolni, szükség van a közösségre: emberekre, akik ugyanúgy szükségét érzik a sztrájknak, mint az egyén, és mindenekelőtt egy közösség része kell, hogy legyen, ahhoz, hogy sztrájkolni tudjon. Joga van az egyénnek, hogy mind magánéletében, mind a közhasználatban saját nyelvét használja, de ez a jog is nehezen lenne megvalósítható, ha nem lenne egy közösség tagja, akik körében használhatja a nyelvét. A vallásszabadság értelmében mindenkinek joga van saját, önmaga által választott vallás elvei szerint élni. Csakhogy általában a vallásos ember is egy közösség tagja, nehezen tudna például egy katolikus misére járni, ünnepeit megülni, ha nem lenne egy közösség, amelyben a vallásához kötődő hagyományokat gyakorolhatja. Mindez azt mutatja, hogy vannak olyan jogok, amelyeket az egyén a közösség nélkül nem gyakorolhat, hiszen ő is mindenkor a közösségnek egy része, egy darabja. Éppen ezért, véleményem szerint szükség van a kollektív jogokra, mert másképp nem tudja az egyén kultúráját megőrizni, hagyományait ápolni.

Fontos kérdés, hogy hogyan alapozhatóak meg a kollektív jogok, levezethetőek-e az egyéni jogokból, vagy milyen más alapot lehetne találni számukra. Egyed Péter állítása szerint az emberi jogokból nem lehet levezetni a kollektív jogokat, mert nem létezik egy egységes, homogén emberi lényeg, amelyet az egyéni jog védelmez, és amelynek a megsértésére hivatkozik egy adott közösség. A másik közösség másképpen fogja értelmezni az emberi lényeg, amelynek következtében a jogsérelem elutasításával nem tudják megoldani a problémát. Romániai emberjogi szakértőket idéz, akik a kollektív jogoknak az egyéni jogokból való levezethetősége mellett azzal érvelnek, hogy ahogyan az emberi jogok (egyéni jogokként) az egyén és államhatalom közötti aszimmetrikus viszonyt egyenlítik ki, megmentve az emberi lényeg, a kollektív jogok a kisebbség és a többség közötti aszimmetriát egyenlítik ki, megmentve az emberi lényeg kollektív dimenzióját. Egyed Péter szövegében azzal cáfolja meg ezt az állítást, hogy az idézett paragrafus elvont összefüggést használ a kisebbségi entitás és a többségi államhatalom aszimmetriájának valós felépülésével szemben, hiszen a kisebbség politikai érdekképviselő létrehozásával akkor is részt vehet a hatalomban, ha kollektív jogait ignorálják. Ezt követően Egyed kijelenti, hogy a kollektív jogok levezethetetlenek az egyéni jogokból kiindulva, és hangsúlyozza, hogy ezeket majd

egyszer kinyilatkoztatni kell, akárcsak az emberi jogokat, hiszen Kelemen János szavaival élve „Az egyéni jogokat nem felfedezték, mint Amerikát, vagy mint az oxigént, hanem kinyilatkoztatták”.³⁵

II.3. A NYUGAT EURÓPAI SZERVEZETEK MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEINEK AKADÁLYAI

A nyugat-európai szervezetek megpróbálták érvényesíteni a kelet-európai országokban a nyugaton bevált autonómia modelleket, kevés sikerrel. A posztkommunista országok számára tabu maradt az autonómia problémaköre. A sikertelenséggel szembesülve sokan a kelet-európai régió népeinek és kultúráinak premodern jellegét okolták, és azt állították, ezek képtelenek a nyugati-európai demokratikus fejlődésre alkatuk miatt. A nyugati nacionalizmus és nemzeteszme „polgári” nemzeteszmény szerint cselekszik, a keleti ezzel szemben etnikai, „törzsi” nacionalizmus, amelyből szorosan következik, hogy a nyugaton a politikai nemzeteszmény az állampolgárságban látja a nemzethez való tartozás kifejezését, keleten ezzel szemben a nemzeti identitás közös nyelvben, kultúrában gyökerezik, amely nem annyira toleráns a más ajkúakkal szemben. Ez kétségtelenül leegyszerűsítő álláspont, azonban valóban léteznek különbségek a nyugati és a keleti nacionalizmus között. Míg Nyugat-Európában a nemzetalakulás folyamata egyidejűleg haladt a demokratikus politikai rendszerek kialakulásával és a társadalmi fejlődéssel, keleten a nemzeti eszme megelőzte a társadalmi, politikai modernizációt, ami miatt a nemzeteszme liberális és demokratikus jellege nélkül született meg. Ez annak köszönhető, hogy a nyugati országokban meg volt az a keret, amelyet a nép el akart foglalni, keleten ezzel szemben a nemzeti keretet meg kellett teremteni, harcolni kellett érte, és állandóan féltetni kellett. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a nyugat-európai országok is erőteljes, államilag támogatott nemzetépítési folyamat eredményeképpen jöttek létre, törekedtek a közös nemzeti identitás megteremtésére. Mind a liberális, mind a nem liberális államok is arra törekednek, hogy „nemzeti” jelleget adjanak a nyilvános szférának, csak ezt nyugaton kissé egyszerűbb volt megvalósítani, mint keleten.³⁶

Egyetértek Demeter M. Attila álláspontjával, amikor Will Kymlickát idézve megállapítja, hogy nyugaton az autonómiamodellek nem az eltérő nemzeteszmény miatt

³⁵ Egyed Péter: *A kisebbségi jogok mint emberi jogok*,
<http://egyed.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=75&p=6493>

³⁶ Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség.*, 249-251 old.

váltak sikeresebbé, mint keleten, hanem, mert nyugaton a jogrend stabil és nem léteznek nemzetbiztonsági aggodalmak.

Érvelésében kifejti, hogy Kelet-Európában a jogrend közel sem nevezhető annyira stabilnak, mint nyugaton: a posztkommunista országokban a nemzeti kisebbségek tagjai nem élvezhettek jogi garanciákat, és nem is érezhették magukat biztonságban: nem követelheték közösségük jogait, hiszen emiatt zaklatták volna őket, börtöntől, meghurcoltatástól kellett tartaniuk. Ezek az országok ugyan újraírták alkotmányukat, de a tényleges jogi garancia és a demokratikus stabilitás későn alakult ki, a rendőrség, bíróság, hadsereg az etnikai többség kezében volt, aminek következtében a kisebbségek tagjai kiszolgáltatott helyzetbe kerültek.

Ennek ellenére, állítja, a nemzeti kisebbségek keleten is hallaták hangjukat, és fogalmaztak meg követeléseket (például a magyarok Romániában, albánok Szerbiában, románok Ukrajnában, az oroszok Észtországbán), azonban a többségi állam elnyomta a hangjukat attól való félelmében, hogy az esetleg autonóm területeken a többség tagjait atrocitások érik. A nyugati országok ezzel szemben szolid jogi kultúrával rendelkeztek, valamint az emberi jogok valós védelmet élveztek, így itt megértőbbek voltak az autonómiakövetelésekkel szemben. Ehhez kapcsolódik az a tényező is, hogy nyugaton a kisebbségek autonómiatörekvéseit nem a belbiztonságot veszélyeztető tényezőnek tekintették. Kelet-Európában ezzel szemben a kisebbségi autonómiatörekvésekben a lojalitás hiányát, elszakadási törekvést, az anyaországgal való egyesülés szándékát látják a többségi államok. Ez annak a ténynek tudható be, hogy Kelet-Európában az államok (Románia, Csehország, Lengyelország, Bulgária stb.) az első és második világháborút követően a többnemzetiségű államok széthullása következtében jöttek létre, ami okkal szolgálhat a térség elszakadási törekvéseire.

A „közösségi hisztériák” kialakulásának másik tényezője, hogy az újonnan létrejött nemzetállamok nem voltak etnikai szempontból homogének, sokszor éppen az egykoron domináns többség tagjai váltak kisebbséggé az államhatárok változását követően, amely többség pedig egykoron elnyomta a területén élő kisebbségeket. Példaként szolgál erre, hogy Romániában vagy Szlovákiában a magyarokat olyan nép tagjainak tekintik, amely egykor domináns nemzetként elnyomta a román vagy szlovák nemzeti identitást és kultúrát. Éppen ezért kelet-európai államok sérelmi politikát folytatnak, aminek következtében a történelmi sérelmek felemlegetése ellentétes irányban hatnak és annak a bizonyítására szolgál, hogy miért nem érdemesültek a nemzeti kisebbségek, akik egykor a domináns nemzethez tartoztak, a mai többséget alkotó, ám egykoron elnyomott nemzetek részéről pozitív bánásmódban. Ezzel szemben nyugaton ez a probléma ismeretlen, a történelmi viszályok egykoron is a mai

kisebbség tagjait érték, tehát a történelmi sérelmek felemlegetése a kisebbségi jogok melletti érvek csoportját gazdagítja.³⁷

Kelet-Európában tehát több olyan tényező is közrejátszott, amely megnehezítette a Nyugat-Európában bevált autonómiamodellek sikeres alkalmazását: a félelem az illojális kisebbségektől, akiknek az autonómiatörekvése mögött az elszakadás vagy az anyaállammal való egyesülés szándékát látták, a kollektív történelmi emlékezet rögeszméje, amely értelmében a szomszédos anyaállamoknak a törekvése az egykori birodalom feltámasztására és az egykori nemzetiségek leigázására irányul. Az autonómiamodellek sikertelen alkalmazása után az európai szervezetek a már említett jogi-normák megfogalmazására törekedtek, amelyeket a kelet-európai országok számára teljesítendő feladatként tűztek ki. Problémát jelent azonban, amint azt már fentebb jeleztem, hogy ezek a dokumentumok nem tartalmazzák a védelem tárgyának, a nemzeti kisebbségeknek a definícióját, és ebből következően a kollektív jogok fogalmát sem. További probléma, amint azt Demeter M. Attila Will Kymlicka szövegére támaszkodva kimutatja, hogy a felkínált jogok nem fedik a kisebbségek valós követeléseiket. A nemzeti kisebbségek ugyanis az anyanyelvhasználat jogának megfogalmazása mellett autonómiára való igényüket is megfogalmazzák, azt szeretnék, hogy önmagukat kormányozhassák, és hogy ehhez adva legyenek a gazdasági, pénzügyi feltételek, valamint, hogy nyilvánosan ünnepelhessék nyelvüket, történelmüket, kultúrájukat a nyilvánosság tereiben és közintézményekben. Amint azonban a bemutatott dokumentumok is tükrözik, alig van olyan dokumentum, amely önrendelkezéshez való jogot, vagy az autonómia státusához való jogot biztosítaná. Ennek hátterében vélhetően az a megfontolás áll, hogy a nemzetközi szervezetek is elfogadták a tényt, mely szerint tényleges biztonságpolitikai akadályai vannak az autonómiamodellek kelet-európai intézményesítésének folyamatában. Ezek után feltevődik a kérdés, hogy a kisebbségek milyen jogok formájában kellene megfogalmazzák követeléseiket, hogy valós védelmet élvezhessenek?

Az Európában jelenleg érvényben lévő kisebbségi jogok védelmét képező normarendszer tehát nemcsak konceptuális szempontból hiányos, állítja Demeter M. Attila, de politikai szempontból is hasznavehetetlen, hiszen nem fedik a kisebbségek valós követeléseit. Nem azért robbantak ki konfliktusok, hogy az egyének szabadon ápolhassák kulturális identitásukat, éppen ezért e jog tiszteletben tartása nem fogja a problémákat megoldani. Az ET, vagy az EBEÉ/EBESZ dokumentumai által megfogalmazott kisebbségi jogok ott védelmezhetőek, ahol a lakosság nagyrészt homogén etnikai szempontból, azaz a lakosság 90-

³⁷ Uo., 252-255 old.

95 %-a ugyanahhoz az etnikumhoz tartozik, a maradék lakosság pedig szétszórtan él, és valamennyire már asszimilált, mint például Magyarországon, Csehországban, Szlovéniában. Ezek a kisebbségek nem tudnak területi autonómiát működtetni. Más a helyzet azokban az országokban, ahol a nemzeti kisebbségek a lakosság jelentős százalékát teszik ki, és egy bizonyos térségben laknak (Románia, Ukrajna, Lengyelország stb.). Az ilyen kisebbségek követelései végett alakultak ki a kelet-európai etnikai konfliktusok. Általában ezeknek a konfliktusoknak a feloldása nem az európai normák érvényesítése, hanem az esetről-esetre való nemzetközi katonai vagy diplomáciai beavatkozások révén történt.³⁸

III. A KOZMOPOLITA ESZME SZÜLETÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A bemutatott problémákat áttekintve joggal merül fel bárkiben a kérdés, hogy akkor mégis milyen megoldási lehetőséget lehet találni a nemzeti kisebbségek jogainak védelme számára, hogyan lehet a nemzeti kisebbségek követeléseinek eleget tenni, és biztosítani számukra, hogy a kulturális identitásuk, hagyományaik szerint éljenek, és ezek védelmet élvezzenek?

Az egyik megoldási lehetőséget Will Kymlicka David Held elképzeléseit továbbgondolva a kozmopolita eszme születésében látja, amely olyan nyelvi/nemzeti határokat meghaladó intézményeket hozna létre, amelyek igazat szolgáltatnak a nemzeti kisebbségeknek, a nemzetállamoknak és a transznacionális intézményeknek egyaránt. A demokratikus képviseletnek meg kell haladnia a nemzeti szintet, hiszen a különböző államok nem mindig garantálják állampolgáraiknak az egyéni jogok biztosítását. Példa lehet erre az egyéni autonómia jog gyakorlásának megsértése a túlnépesedett országokban, pontosabban az a törvény, hogy nem szabad az anyának egynél több gyermeket vállalnia, csak abban az esetben, ha a második gyerek vállalásánál az anya otthon marad (Kína esetében például). Ebben az esetben ezek az intézkedések megfosztják a nőt attól a jogától, hogy jelentős döntéseket egyedül hozhasson meg.

Ugyanakkor a másik problémát az jelenti, hogy vannak bizonyos jogaink (például a jólét, amely a társadalomban elérhető javak és szolgáltatásokra vonatkozik, a polgári társulások joga, gazdaság, amely a javak és szolgáltatások termelésére, elosztására, cseréjére, fogyasztására vonatkozik stb.), amelyeknek célja a hatalom szimmetrikus elosztása ezeken a

³⁸ Uo., 268-271 old.

területeken. A gondot az jelenti, hogy egyre inkább aszimmetrikussá váltak a hatalmi viszonyok, amelyek így már nem képesek az egyéni autonómia biztosítására (elég itt például csak a különböző nagy nemzetközi vállalatokra gondolnunk, amelyek a nemzeti tőkefelhalmozás gondolatával ellenétben olcsóbb termelési költségek és munkaerőt kínáló országok egyéneinek kínálnak munkalehetőséget). A nemzeti kisebbségek esetében pedig egyszerűen előnyben részesíthetik a munkahelyek elosztásában azokat a személyeket, akik beszélnek az állam nyelvét, esetleg kevésbé támogatják a kisebbségek által létrehozott intézményeket, vállalatokat. A kozmopolita eszme egyenlőként tekint az állam embereire, függetlenül attól, hogy azok a többséghez, vagy a nemzeti kisebbségek csoportjához tartoznak. Éppen ezért olyan kozmopolita eszmére épülő nemzetközi intézmény létrejötte volna szükséges (például az ENSZ-nek egy új kamarája, vagy az EU új szervezete, ahogyan David Held javasolja), amelyben nem-kormányzati szervek, nemzeti kisebbségek is képviselőkhöz jutnának. Ezekben az intézményekben az egyéni képviselet a döntéshozói testület kiterjesztése révén jobban szorgalmazható. Az egyéni autonómia jogának biztosítása a nemzetállamon kívüli egyéni politikai képviseleti jogával ezekben az intézményekben megerősödhetne.³⁹ Ezek az intézményi megoldások azonban csak az olyan nemzeti kisebbségeknek a követeléseit tudná teljesíteni, akik szórványban élnek, és a lakosság kis százalékát teszik ki a többségi nemzet területén.

Problémát jelent azonban azok a nemzeti kisebbségeknek a követelése, akik az önrendelkezés, vagy az autonómia státusának a jogát követelik, mert ezek a törekvések az államhatalom szerkezetének az átalakítását vonják maguk után. A kozmopolita eszme születésével ez a probléma is megoldható. A nemzetállam, mint azt a fentiekben röviden próbáltam érzékeltetni, már nem képes az állampolgárainak jogát az állam határain belül biztosítani, ezért az államhatárokat meghaladó intézmények segíthetnek az államoknak azzal, hogy tagjai számára megvalósítható célokat tűz ki. Egy ilyen intézmény képes lehet arra, hogy az állam a nemzeti kisebbségek autonómia törekvéseiben ne az állam stabilitását veszélyeztető tényezőt lásson, hanem olyan jognak ismerje el, amely által az állam területén a békésebb együttélés lehetősége alakul ki a többség illetve a kisebbség között, megfelelő jogok biztosítása és szavatolása által. Természetesen először bizonyos fogalmak letisztázására és elfogadására van szükség, amire majd az egész rendszer felépíthető, és olyan jogosultságok megfogalmazására, amelyek ténylegesen fedik a nemzeti kisebbségek követeléseit.

³⁹ Will Kymlicka – Christine Straehle: *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése*, <http://epa.oszk.hu/01100/01148/00020/pdf/kymlicka-straehe.pdf>, 28 old.

Véleményem szerint a nemzeti kisebbségek problémája csak a közösségi jogok, illetve az autonómia státusának a jogának biztosítása által megoldható, hiszen minden nemzeti kisebbség elsődleges célja, hogy elismertesse magát mások körében értékes és önálló csoportnak, és megőrizhesse hagyományait, kulturális szokásait, saját nyelvét használhassa mind a magán-, mind a közéletben. Erre két megoldást látok, az első a kozmopolita eszme születése, és ez által olyan intézmények létrehozása, amely képes az államok határain belüli nemzeti kisebbségek kollektív jogok létrehozására és biztosítására. Természetesen ennek előfeltétele egy olyan politikaelmélet létrehozása, amely éppen a nemzeti intézmények működését és rendelkezését dolgozza ki. A legnagyobb problémát ebben a megoldási lehetőségben az jelenti, hogy a kozmopolita eszme az embert partikuláris meghatározottságai nélkül szemléli, azaz éppen azok a partikuláris jellegzetességeket (saját nyelv, kultúra, hagyományok stb.) nem veszi figyelembe, zárhatja ki, amelyek nevében követelnek a kisebbségi csoportokban lévő személyek kollektív jogokat, autonómiát.

A másik megoldás kevésbé békés jellegű: a nemzeti kisebbségeknek harcolniuk kell a csoportjogokért, azok kivívásáért és szavatolásáért, ugyanúgy, ahogy valamikor harcoltak és harcolnak még ma is az egyéni jogokért. Ez természetesen nem a legjobb megoldás, de „a kényszer törvényt szül”. Ahogyan Demeter Attila írja Bibó Istvánt idézve: „Jobb ugyan »lefolytatni a harcot« - mondotta – mint »megmaradni emberhez méltatlan helyzetben«, de az erőszakot nem »oktalan örömujjongással« kell értékelni, hanem »komoly alázattal«, mert azt jelenti, hogy a »jobbik megoldást« mi vagy mások, vagy mi és mások együtt nem találtuk meg.⁴⁰

KÖVETKEZTETÉSEK

Dolgozatomban azt vizsgáltam, hogy Európában a kelet-európai etnikai konfliktusok gyarapodásával szembesülve a nyugat-európai országok, szervezetek milyen megoldási stratégiákat dolgoztak ki. Ezek a megoldási kísérletek minimális normákat fogalmaztak meg, amelyeket a többségi nemzet elé állítottak teljesítendő követelményként a nemzeti kisebbségek védelmét illetően, vagy a nyugaton bevált területi autonómiák rendszerét próbálták a posztkommunista országokkal elfogadtatni. Az első azért nem járt sikerrel, mert a kisebbségvédelmi normáknak a nemzetközi szervezetek által létrehozott rendszere és

⁴⁰ Demeter M. Attila: *Autonómia: mi végre?*, http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/pdf/2004_1-2_09_demeter.pdf, 119 old.

dokumentumai konceptuális szempontból megalapozatlanok, és nem fedik a kisebbségek valós követelményeit, ezért politikai szempontból hasznavehetetlenek, további problémát jelent pedig az, hogy a dokumentumok nagyrészt csupán ajánlás jellegűek. A második azért vált sikertelenné egyrészt, mert a kelet-európai országok sérelmi politikát folytattak az egykoron domináns nemzet jelenlegi kisebbségeivel szemben, másrészt pedig a kisebbségek autonómia törekvéseiben a belbiztonságot veszélyeztető tényezőket láttak.

Próbáltam bizonyítani azt is, hogy az alapvető egyéni jogok mellett csoportjogokra is szükség van, hiszen az ember alapvetően közösségi lény, identitásának kialakításában fontos szerepet játszik az a kultúra, az a környezet, amelyben él, és fontos számára, hogy kultúráját, vallását, hagyományait a többi emberrel közösen gyakorolhassa, ápolhassa. Éppen ezért fontos, amit Salat Levente is kiemel Kymlickát idézve: „Meggyőződésem szerint legitim és végső soron elkerülhetetlen, hogy a hagyományos emberi jogokat kisebbségi jogokkal egészítsük ki. Egy többletkultúrájú állam esetében az igazságosság átfogó elméletének egyaránt kell tartalmaznia az egyetemes emberi jogokat, amelyeket a csoporttagságtól függetlenül kell az egyének számára biztosítani, és a csoport-specifikus jogokat vagy kisebbségi kultúrák számára fenntartott »különleges státus« valamilyen formáját”.⁴¹ A közösségi jogokkal kapcsolatosan fontos kérdés, hogy hogyan lehet őket megalapozni. Erre a kérdésre az a válasz bizonyult, hogy azokat egyszer majd ki kell nyilatkoztatni, akárcsak az emberi jogokat. Természetesen továbbra is kérdés marad, hogy mikor és hogyan lehet, vagy egyáltalán meg lehet-e ezt valósítani.

Kérdés marad tehát, hogy vajon hogyan lehet megoldani a kelet-európai államokban dúló etnikai konfliktusokat, a nemzeti kisebbségek problémáját? Bizonyos szintig érthető, hogy a kollektív jogok elismerésétől, a kisebbségvédelemtől tartózkodnak a nemzeti szervezetek, hiszen az első világháború után érvényben lévő kisebbségi csoportjogokat a hitleri Németország birodalmi törekvéseire használta fel. Azonban a kozmopolita eszme által szült nemzetközi intézmények segíthetnek abban, hogy a politikai stabilitás megmaradjon, és hogy a kisebbségvédelmi törekvések a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak biztosítása körén kívül ne terjedjen ki másra, ne lehessen őket nemzetépítési, birodalmi törekvések érdekében felhasználni.

Az általam javasolt megoldások természetesen felülbírálnak, és vannak hiányosságai, de én a kozmopolita eszme mielőbbi születésének szükségességét tartom

⁴¹ Salat Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, 82 old.

elsősorban fontosnak, olyan nemzetközi intézmények létrejöttét, amelyek az állam határain kívül vannak, és amelyekben megalapozottak a kisebbségek védelme.

BIBLIOGRÁFIA

1. Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága, http://www.meggyhp.com/files/uni/MA/2011-1_kora_ujkori_konyvgyujtemenyek/bibo.pdf, 2013. III. 10
2. Brunner, Georg – Küpper, Herbert: Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljének tipológiája, in: *Magyar Kisebbség*, 2004/1-2., 466-496
3. Demeter M. Attila: Autonómia: mi végre?, http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2004_1-2_09_demeter.pdf, 2013. III. 22
4. Demeter M. Attila: *Republikanizmus, nacionalizmus, nemzeti kisebbségek*, Pro Philosophia Kiadó, Kolozsvár, 2005
5. Demeter M. Attila: *Szabadság. Egyenlőség. Nemzetiség*, Pro Philosophia Kiadó, Kolozsvár, 2009
6. Demeter Attila – Tonk Márton: A nemzeti/etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban, in: Garaczi Imre – Szilágyi István (szerk.): *Társadalmak, nyelvek, civilizációk*, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 2008, 86-104
7. Egyed Péter: A kisebbségi jogok mint emberi jogok, <http://egyed.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=75&p=6493>, 2013. III. 20
8. Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I-II*, Komp-Press, Kolozsvár, 2003
9. Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivisták szempontból..., in: *Magyar kisebbség*, 1996/3., 17-38
10. Kymlicka, Will – Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése, <http://epa.oszk.hu/01100/01148/00020/pdf/kymlicka-straehe.pdf>, 2013. IV. 05
11. Kymlicka, Will: The European Experiment, in: *Multicultural Odyssey: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 173-246
12. Mester Béla: A kontraktualizmus védelmében. A kollektív jogok visszavezethetősége az egyéni jogokra, in: *Kellék*, 2005/25., 55-61

13. Salat Levente: *Etnopolitika a konfliktustól a méltányosságig*, <http://adatbank.transindex.ro/vendeg/htmlk/pdf3905.pdf>, 2013. IV. 05
14. Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok, in: *Pro Minoritate*, 2002. tavasz, 14-50
15. Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, , in: Uő: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001
16. Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában, in: Uő: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001, 9-49
17. Witte, Bruno de: Az etnikai kisebbségi kérdésnek megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében, in: *Magyar Kisebbség*, 2003/2-3., 241-267