Bíró Gáspár

AZ IDENTITÁSVÁLASZTÁS SZABADSÁGA

PRO MINORITATE KÖNYVEK

SZÁZADVÉG

Bíró Gáspár

AZ IDENTITÁSVÁLASZTÁS SZABADSÁGA

PRO MINORITATE KÖNYVEK

Az Osiris-Századvég és a Pro Minoritate Alapítvány sorozata

Sorozatszerkesztők

Gyurgyák János
Lőrincz Csaba
Németh Zsolt

BÍRÓ GÁSPÁR

AZ IDENTITÁSVÁLASZTÁS SZABADSÁGA

Osiris-Századvég – Budapest, 1995

TARTALOM

III. AZ „...ÖNRENDELKEZÉSI JOGRA VONATKOZÓ EGYETÉRTÉS TELJES HIÁNYA..."

IV. ETNIKAI ELVŰ CSOPORTAUTONÓMIA

ELŐSZÓ

„...abban a pillanatban, amint a szabadságeszmének a nemzet alapjául szolgáló elvét, az önrendelkezési elvet komolyan alkalmazzák velük szemben, a nacionalizmusok összes állítólagos »eszméi« tökéletesen elolvadnak, semmivé válnak..."
Bibó István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai* (1974)

Nem vagyok meggyőződve arról, hogy az utókor a huszadik század utolsó évtizedét mint az etnikai reneszánsz korát fogja számon tartani. Ami az e kötetben szereplő, 1990 és 1994 között keletkezett írásokat illeti, már most szemet szúr a politika feltétlen primátusának gondolata mint szinte minden fejtegetés hátterében meghúzódó előfeltevés. A rájuk kényszerített totális egyneműség korszaka után régiónkban egyének és közösségek egyformán keresik egykori, jelenlegi és eljövendő önmagukat. És milyen azonnal és közvetlenül alkalmazható mércét találhatnak az adott körülmények között e törekvésükben, ha nem a másik embert, a másik közösséget? Akár ettől a közvetlenségtől *is* mélyen és visszavonhatatlanul *politikai* cselekvéssé válhat az identitás keresése, függetlenül annak egyik szubsztanciális összetevőjétől, az elmúlt évtizedekben kompromittált (közös) leszármazás tudatától, az etnicitástól. S ha az identitáskeresés ráadásul a XIX. századi *Realpolitik* jegyében újra egymás ellenében történik, annál inkább. Különösen az elmúlt két évszázad folyamán az egyének és csoportok közötti nyelvi, vallási és kulturális, s az ezekhez kapcsolódó életvitelbeli eltérések anomáliaként való értelmezése rendkívüli politikai felhajtóerővel telítődött. Ennek a megfigyelésnek a mélyebb összefüggései ugyan szerintem még nincsenek igazán feltárva, de ez nem változtat a tényeken. A külsőségek különbözőségeinek azonosítása a lét rendellenességeivel minden különösebb magyarázat nélkül sugalmazza a perturbáció, az anomália kiküszöbölésének szükségességét. Tudatában lévén annak, hogy milyen radikálisan eltérő ideológiák vezethetők le ebből a látszatra semleges kijelentésből, csak azt tudom mondani, nagyon elővigyázatosnak kell lennie annak, aki e terepre merészkedik.

Az etnicitás napjainkban sok helyen újra élet és halál kérdésévé vált. Ennek a helyzetnek egyik elsődleges oka a nemzetállam történetileg viszonylag rövid előéletű kategóriája és gyakorlata, amelyre az elmúlt évtizedek totalitarizmusai sajátos módon úgy nyomták rá bélyegüket (mert az alapmodell mindegyikükben fellelhető), hogy kialakult a nemzetállam ideológiamentes típusa. Az olyan, a metafizikai diskurzusban akár érvényesnek is tekinthető, az univerzalitás igényével megfogalmazott elvek adják a keretet, mint: a több végső soron egy, a sokféleség természetes kerete az egység, a vita végső lényege az egyetértés stb. Ez azért anakronisztikus ebben az összefüggésben, mert az egy, az egység, az egyetértés stb. egy bizonyos csoporthoz, nemzethez, néphez kapcsolódik, s nem az emberiséghez általában, vagy egy absztrakcióhoz. 1989 után Közép- és Kelet-Európában a társadalom- és államszervezés a legtöbb országban úgy alakult, hogy a politika formálói a nemzetállamot az így felfogott eszme puszta kimondásából fakadóan valóságként kezelték. Ez annál is inkább működött, mert a homogén nemzetállam eszméje történelmi okokból nem szorult különösebb magyarázatra (eltérően pl. az egyéb, elvileg lehetséges alternatíváktól, mint az alkotmányos monarchia vagy a föderális állam). Egy sor gyakorlati körülmény megkönnyítette és felgyorsította e folyamatot: a kormányzás hatékonyságának növelése, a többségi etnikum, s az annak nevében beszélők számára kecsegtető privilegizált pozíciók, a nemzetközi közösségbe való zökkenőmentes integrálódás lehetősége. A nemzetállami szuverenitás és szuverén egyenlőség azok az elvek, amelyek a nemzetközi legitimitást, s az ebből fakadó előnyöket továbbra is biztosítják az (új) államok számára. Csakhogy diskurzus és gyakorlat között óriási a különbség. Az olyan „etnikai eredetű" politikai viták, amelyek például az egyik érdekelt közösségi jellegének elismerése körül forognak, ilyen körülmények között azért járnak rendkívüli feszültségekkel, mert a lényeget érintik: a nemzetállam legitimitását. A tapasztalat azt mutatja, hogy egy adott államszervezethez túlnyomóan olyan konkrét és azonnali mozgósítóerővel rendelkező egyéni érdekek fűződnek, amelyek etnikai szempontból közömbösek. Az ideáltípushoz azonban elsősorban értékek fűződnek, amelyek olyan elvont követelményekben megfogalmazott azonosulást, azonosságot helyeznek előtérbe, mint a hazaszeretet, a lojalitás, az önfeláldozás. Az „etnikai eredetű" vita ráadásul könnyen olyan értelmezést is nyerhet, amely szerint egyszerre kérdőjelezi meg nemcsak az ideáltípust, de az adott államszervezetet is a maga konk-

rétumában, pusztán azért, mert etnikai jellegű. Vagyis, mert az egyik vitatkozó nem a többségi etnikumhoz tartozik. Ebből a bűvös körből csak paradigmaváltás révén lehet kitörni. A paradigmaváltás azonban nem úgy történik, hogy valaki vagy valakik kinyilatkoztatják: holnaptól új paradigma érvényes.

A szabad identitásválasztás elve, az identitáshoz és az önrendelkezéshez való folyamatos szabadságjogok, amelyek egyebek mellett a következő írások majdnem mindegyikében szerepelnek, természetesen nem alkotnak új paradigmát. Napjainkban az teszi érdekessé a tanulmányozásukat, hogy éppen az azonosság keresésének egyik jelenlegi legfontosabb gyújtópontja – az állam – képes arra, hogy intézményesen lehetővé tegye minél teljesebb érvényesülésüket, kibontakozásukat. Ugyanakkor az állam az, mely az identitásválasztás szabadságát s az egyéni és csoportautonómiára való törekvéseket a leghatékonyabban, s ha kell, a legbrutálisabban visszaszoríthatja. S véleményem szerint ez a helyzet addig áll fenn, amíg a világ geopolitikai térképe a jelenlegi marad.

* * *

A kötet tartalmilag és műfajilag eléggé heterogén: jogalkotási viták kapcsán született kispublicisztikák éppen úgy megtalálhatók benne, mint különböző alkalmakkor elhangzott fejtegetések szerkesztett szövegei. A nemzetközi kitekintéstől mi sem áll távolabb, mint az, hogy kimerítő képet adjon a kérdés összes nemzetközi jogi vagy nagypolitikai összefüggéséről. Megelégszik azzal, hogy adalékot szolgáltat néhány olyan terület feltérképezéséhez, amelyek iránt korábban érdeklődtem. Néhány ötlet következetesen és makacsul visszatér, töprengéseimet dokumentálandó. Azok a részek, amelyeket a gyakorlat időközben visszaigazolt, például a magyarországi kisebbségi törvénnyel, valamint az identitáshoz és az önrendelkezéshez való joggal kapcsolatban, szerves részei annak az előadás-sorozatnak, amelyet immár harmadik éve tartok az etnikai elvű csoportautonómiáról az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Politológiai Tanszéke keretében.

Bíró Gáspár

1994. október 24.

I. RÉSZ
A MAGYARORSZÁGI NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK JOGAI

JOG AZ ÖNAZONOSSÁGHOZ

Az elmúlt évtizedek magyarországi kisebbségi politikájában elkövetett súlyos mulasztások egyike a nemzetiségi törvény hiánya. A „mulasztás" helyénvaló kifejezés, hiszen semmiféle doktrína, párthatározat vagy állami irányelv nem tiltotta a törvény kezdeményezését, csak hát azokban az időkben annyi minden ráért, és másképp volt.

A Minisztertanács 1989 szeptemberében felállított *Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Titkársága* a törvény-előkészítő munkát napjainkban a legsürgősebb feladatának tekinti. Első lépésként a *nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségi kódex koncepciójának kidolgozására* került sor. Jelenleg a tárcaközi és a szakértői egyeztetés folyik, s már elkészült a kisebbségi önkormányzatok működési szabályainak részletes modellje is.

A szándék – a korábbi elképzelésektől eltérően – nem nemzetiségi, hanem *nemzeti és etnikai kisebbségi törvény* megalkotása. Ennek egyik oka, hogy ezzel nyugvópontra juthatna az a mindmáig szenvedélyesen izzó vita, amely főként a cigányság és – a legutóbbi időben – a zsidóság *meghatározása* körül zajlik. A hangsúly ezzel végül is nem a különböző – gyakran erőltetett, mesterkélt – meghatározásokra esik, hanem a *természetes másság* elismerésére.

A KIINDULÓPONT

A törvénytervezet kiindulópontja azon elv összegzése, hogy a *nemzeti, etnikai és nyelvi önazonossághoz való jog alapvető emberi jog*, továbbá annak a leszögezése, hogy a másság vállalása és kinyilvánítása

az *egyén kizárólagos* joga. (Így magától értetődően nem zárható ki a természetes asszimilációhoz való jog sem.)

Az önmeghatározáshoz és az identitás kinyilvánításához a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségi *közösségeknek is* szuverén joguk van. Némelyek úgy vélik, hogy ennek szavatolásához *elegendőek az alkotmány megfelelő* tételei. A gyakorlati tapasztalatok szerint azonban e jog törvényben való rögzítése még egy *magasabb politikai kultúrával rendelkező, hagyományosan toleráns társadalom esetében sem felesleges*, és még inkább szükséges egy ismerten türelmetlen és előítéletekkel terhes Közép- és Kelet-Európában. Nem mintha e jog kinyilvánítása önmagában megoldaná a kérdést; a politikai párbeszéd és vita szintjén azonban nagyobb súllyal esik latba egy elvont elv jogi normaként való meghatározása.

E megfontolásokból került tehát a *tervezet elejére* a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekhez tartozó egyének és közösségeik önazonossághoz való jogainak rögzítése. A vázolt alapelvekre épül a jogszabálytervezet egésze.

A törvénytervezet másik sarkpontja a *védekező kisebbség* léthelyzete.

Nincsenek, és nem is lehetnek illúzióink: a XX. század végén Közép- és Kelet-Európában a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek *védekező, nemegyszer fenyegetett léthelyzetben élnek*. Ezért kell meghatározni a sajátos közösségi és egyéni kisebbségi *különös jogokat*, vállalva akár azt a kritikát is, hogy így a törvény általános része túlnyomóan deklaratív jellegű lesz. Nyomatékkal kell azonban hangsúlyozni: *e különös jogok nem privilégiumok, hanem olyanok, amelyek a kisebbségek egzisztenciális sajátosságaiból* fakadnak*, s ezeknél fogva illetik meg őket, mint közösségeket – amennyiben e sajátosságokat meg kívánják őrizni, vagyis önazonosságukat védeni és ápolni akarják.

TÚL AZ ALKOTMÁNYON

Így például szükséges külön is rögzíteni a kisebbségek azon jogát, hogy *politikai érdekvédelmi szervezeteket, akár pártokat is* létrehozhatnak, annak ellenére, hogy ez a lehetőség egyébként az egyesülési, illetve a pártokra vonatkozó jogszabályokból a *„mindent lehet, ami*

* Ez a kijelentés a később keletkezett anyagokban már revízió alá kerül. (B. G.)

nem tilos" elve alapján logikusan következne. Akkor is szükség van bizonyos jogok rögzítésére és részletezésére – főleg az anyanyelv használatát, valamint a kisebbségi nyelvek és nyelvjárások védelmét illetően –, ha azokat az alkotmány általános megfogalmazásokban egyébként is tartalmazza. Történelmi tapasztalat bizonyítja ugyanis: számtalan esetben bekövetkezett, hogy *éppen a legmagasabb szintű jogszabályok, sőt nemzetközi szerződések által rögzített elvek alapján tagadták meg* a különböző államok a kisebbségi jogok érvényesítésének biztosítását, és nem voltak hajlandók az általános elveket közvetlenül alkalmazható jogszabályokban is érvényesíteni.

A különös jogok részletes felsorolásának másik oka az, hogy *nyíltan szakítani kell a kisebbségek absztrakt egyenjogúságának elvével, és az aktív kisebbségvédelem álláspontjára* szükséges helyezkednünk.

Rendkívül fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a törvénytervezet által előterjesztett *kisebbségi önkormányzati forma nem kötelező*; a kisebbségi kulturális és szociális önkormányzat megalakítása *nem feltétele a kisebbségi jogok érvényesítésének* az adott területeken. Ez csupán *egy lehetőség* a sok közül.

A kisebbségi kulturális és szociális önkormányzat a meghatározott területeken *közhatalmi jogosítványokkal* rendelkező köztestület. A kisebbségi önkormányzat a személyi elv alapján jön létre és működik, ami különösen azért fontos, mert *a hazai kisebbségek szétszórt* településeken élnek, s emiatt a területi elv érvényesítése *hátrányos lenne* számukra. A közhatalmi jogosítványok itt alapvetően a következőket jelentik:

– *az önkormányzat demokratikusan elfogadott határozatainak érvényesítéséhez szükség esetén közvetlenül igénybe vehető az állami közhatalom;*

– az önkormányzat demokratikusan elfogadott statútuma a kisebbségi kódexbe való felvétel útján törvényerőre emelkedik. Ezáltal a kisebbségi önkormányzat csak a törvénynek van alárendelve, határozatait csak az Alkotmánybíróság helyezheti hatályon kívül, az önkormányzatot pedig csak a parlament oszlathatja fel, s azt is csak minősített többséggel – lévén a kisebbségi kódex alkotmányerejű jogszabály;

– az önkormányzat közhatalmi jogosítványa ugyanakkor együtt jár vezető testületeinek és vezető személyiségeinek fokozott felelősségével az általuk folytatott tevékenységi területen;

– az állam meghatározott kötelezettséget vállal az önkormányzat támogatásában (például oly módon, hogy az önkormányzat szervei

működésének költségeit biztosítja, ezenkívül az önkormányzat alapítványába évente meghatározott összeget fizet be).

Az önkormányzatok megalakítása nem zárja ki egyéb politikai, társadalmi, kulturális stb. érdekképviseleti formák – pártok, egyesületek, klubok, baráti körök, társaságok, szövetségek stb. – létét.

A kisebbségi közösség *belső önkormányzatától függetlenül* mindenütt biztosítani kell a képviseleti önkormányzati szervekben (helyi önkormányzatokban, választott testületekben) való *arányos* részvételt. Az arányos részvétel minimális garancia, és nem *numerus clausus*. Nem zárható ki a *számarányosnál magasabb* képviselet sem, amennyiben kisebbségi képviselők a kisebbségi választókörzeteken túl a képviselő-állítási joggal rendelkező politikai szervezetek által jelölve jutnak be a választott önkormányzati szervekbe.

ARÁNYOS RÉSZVÉTEL AZ ÖNKORMÁNYZATOKBAN

Ezeken túlmenően biztosítani kell az államigazgatásban a *kisebbségi tisztviselők, vagy ha ez nem lehetséges, az illető kisebbség nyelvét és kultúráját ismerő tisztségviselők méltányos* arányát is.

Sajátos garanciákat ír elő a törvénytervezet az *anyanyelv használatát* illetően a politikai közéletben, az igazságszolgáltatásban és az államigazgatásban. Az Európa Tanács égisze alatt készülő *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának* alapelveivel összhangban a tervezet számos garanciát és intézkedést tartalmaz a kisebbségi nyelvek és nyelvjárások védelmét illetően, külön hangsúlyozva az állam feladatát e területeken, többek között az anyagi támogatás sokrétű rendszerét. Például a *nyelvjárások védelmében* vállalt anyagi természetű kötelesség, az igazságszolgáltatásban vagy a közéletben a kisebbségi nyelvek használatának *sajátos költségei* stb. Végezetül a koncepció megengedi, hogy *lehetőség nyíljon a kisebbségi szervezetek külföldi* támogatására is, elsősorban a nyelvország részéről.

(1990)

KISEBBSÉGEK ÉS KOLLEKTÍV JOGOK

1989 novemberében elkészült a *Kisebbségi Kódex* néven ismertté vált, a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet első változata. Az azóta folytatott számos vita, egyeztetés és az időközben megjelent alternatív tervezetek két alapvető szempont tisztázását követelik meg. Az opciók megfogalmazása mindkét esetben lényeges koncepcionális és gyakorlati következményekkel jár.

LIBERALIZMUS[1], SZABAD IDENTITÁSVÁLASZTÁS ÉS KÖZTESTÜLET

Az első szempont: a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek és a hozzájuk tartozó egyének sajátos jogait kizárólag individuális emberi és állampolgári szabadságjogokként értelmezni olyan felfogást jelent, melynek csak látszólag van köze a klasszikus liberalizmushoz. Ez a nézet valójában tagadja az egyéni identitásválasztás szabadságát. Azt csak interiorizált, ki nem nyilvánított, majdhogynem titkos akarati aktusként engedi meg, többek között úgy, hogy elméletileg értelmetlennek nyilvánít egy létező társadalmi jelenséget, a kisebbségi csoportautonómiára vonatkozó törekvések igényét, mint a választott identitás nyilvános megélésének intézményesített keretét.[2] Következésképpen megalapozatlannak és elméletileg indokolatlannak tekinti a kisebbségek sajátos jogait szabályozó törvényt. Az érv még hangsúlyosabb azzal a felfogással szemben, mely még a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek *sajátos* jogait is kétségbe vonja.

A második szempont: a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek mint társadalmi csoportok egy modern demokráciában nem rendelkeznek

és nem is kell hogy rendelkezzenek semmilyen különleges státussal, így közjogi státussal sem.[3] Ez nyilvánvalóan ellenkezik az állampolgári jogegyenlőség elvével. Közjogi státussal a kisebbségek által szabad akaratukból az alkotmány tiszteletben tartásával létrehozott, meghatározott típusú és hatáskörű intézményeket célszerű bizonyos esetekben felruházni. Ezek legitimitása a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek közösségi létükből és közösségteremtő sajátosságaikból és potenciáljából ered – amennyiben, nem lehet elégszer hangsúlyozni, az illető kisebbségek erre igényt tartanak. Azt, hogy a kisebbségek létrehoznak-e ilyen intézményeket, közületeket, vagy sem, azt rájuk, és kizárólag rájuk kell bízni. Az államnak, amennyiben kisebbségpárti, azaz demokratikus és liberális politikát kíván folytatni, az ehhez szükséges jogi és anyagi keretet kell megteremtenie. S itt már szükség van egy kerettörvényre, mely tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek:

1. lehetővé teszik a közjogi státussal bíró kisebbségi intézmények kezdeményezését és létrehozását (feltételezve, hogy más típusú kisebbségi egyesületek és szervezetek megalakítási lehetősége adott);

2. lehetővé teszik meghatározott, sajátos egyéni jogok gyakorlását azon nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó egyének számára is, akik sem közjogi státussal rendelkező, sem egyéb politikai vagy magánjogi természetű kisebbségi intézményekben, szervezetekben, egyletekben stb. nem kívánnak részt venni, ám őrizni és nyilvánosan megélni kívánják nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitásukat.

SZABAD IDENTITÁSVÁLASZTÁS ÉS SZABAD IDENTITÁSNYILVÁNÍTÁS

A klasszikus liberális politikai filozófiának az egyéni szabadság lehető legteljesebb mértékű biztosítása a kiindulópontja. Az államot az egyéni szabadság tiszteletben tartására rászorítani alapvetően az állam és az egyház, valamint az állam és az oktatás szétválasztása után, az államot alkotó hatalmak szétválasztása és egyensúlyának megteremtése útján lehetséges. A politikai hatalmat konstituáló civil társadalom politikai konszenzusa nyomán születnek meg azok a konkrét megoldások, az alkotmányok, amelyek e technikákat a kulturális és történelmi hagyományoknak és sajátosságoknak megfelelően meghatározzák. A liberális politikai demokrácia többek között azt jelenti,

hogy a politikai vita eldöntése után, vagyis miután létrejött a konszenzus a majoritás elve alapján, a nézetével lényegében és pillanatnyilag alulmaradt kisebbség, vagyis a politikai kisebbség nemcsak hogy fennmarad, hanem emberi és politikai szabadságjogainak teljes birtokában marad. Tehát normaalkotásra, szabályozásra továbbra is képes, sőt beleszólása van az általános, őt magát is érintő további politikai vitába. A politikai kisebbség közösség, de mindenekelőtt politikai közösség, s mint ilyen rendszerint rendelkezik mindazokkal az ismérvekkel, amelyek egy közösséget közösséggé tesznek általános értelemben, vagyis: akaratiság (a közösség akarása), normaalkotó képesség és meghatározott kulturális azonosság.[4]

Az európai államok politikai határváltozásai nyomán megjelenő, és ilyen minőségükben máig fennmaradt nemzeti, etnikai, vagy nyelvi kisebbségek, egyes esetekben nem utolsósorban a múltbeli államalkotói tapasztalatok és beidegződések nyomán a legtöbbször politikai kisebbségek is a fenti értelemben. De nem azért, mert az anyanemzet politikai „nyúlványának" tekintik magukat, hanem mert – amint az 1990-ben például a határon túli magyarság esetében bebizonyosodott – képesnek bizonyultak önálló politikai akarat megfogalmazására és annak képviseletére az adott állami struktúrába integrálódva, az általánosan elfogadott játékszabályok alapján. Amellett, hogy rendelkeznek a közösséget általánosan jellemző adottságokkal, vagyis 1. a közösségként való önmeghatározás igényével, 2. normaalkotó képességgel (különösen a „saját statútum adásának" képességével), és 3. az etnikai többségtől eltérő kulturális önazonossággal.

Amennyiben e kisebbségek politikai közösségi jellegét tekintjük elsődlegesnek, felmerülhet az állami struktúra és a kisebbségi autonómiatörekvések összeegyeztetésének kérdése (föderáció, unió stb.), mely Magyarország esetében számos itt nem részletezendő ok miatt nem releváns. Fontos azonban megjegyezni, hogy az állami struktúrára vonatkozó kérdés nem vonja maga után szükségszerűen sem az állam területi egységének, sem szuverenitásának vagy függetlenségének kétségbe vonását.

Mivel Magyarországon nem is egy nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbség részéről kifejezésre jutott a sajátos nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitás meghatározásának, valamint a kulturális önazonosság megőrzésének igénye, vagyis a közösségként való önmeghatározás és elismertetés, a klasszikus liberalizmus értékrendje alapján mindenekelőtt az alábbi kérdésekre kell, és lehet választ adni.

Képes-e az illető kisebbség önmaga számára a politikai demokrácia szabályai alapján statútum alkotására? (Statútum alatt itt az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő normák összességét értjük, amelyet azért nem nevezünk törvénynek, hogy ne keveredjen össze a parlament által elfogadott kisebbségi törvény fogalmával.) Ezt nem lehet prejudikálni, egyszerűen meg kell teremteni a lehetőséget, hogy kiderüljön a kisebbség e képessége vagy ennek hiánya. Az, hogy az illető kisebbség képes statútum létrehozására és elfogadására a demokratikus játékszabályoknak megfelelően, az azután dől el, miután a kisebbség képesnek bizonyul saját érdekérvényesítési intézmény vagy intézmények létrehozására demokratikus választások útján, vagyis egy funkcionális, személyi elven alapuló autonómia megteremtésére. Különbséget kell tenni érdekvédelem és érdekérvényesítés között; így például érdekérvényesítő a kisebbségi önkormányzat vagy alapítvány, érdekvédő a kisebbség politikai szervezete.

Feltéve, hogy e képesség bizonyítást nyer, három további probléma merül föl:

1. hogyan illeszkedjék ez az intézmény vagy illeszkedjenek ezek az intézmények egy társadalmilag és hatalmilag tagolt struktúrába úgy, hogy sajátos tevékenységi céljaiknak megfeleljenek, és ne legyenek diszfunkcionális hatásaik az adott állami-politikai struktúra egészére nézve, vagyis milyen státussal és kompetenciákkal rendelkezzenek: politikaival, közjogival vagy magánjogival? Alapvető az *egy szervezet egy státus – több szervezet különböző státusok* elvének elkülönítése az *egy szervezet több státus* elvétől (melynek megfelelően egyetlen kisebbségi szervezet vagy intézmény egyszerre több státusból fakadó politikai, jogi stb. jogosítványokat gyakorol);[5]

2. alkalmasak legyenek arra, hogy megvédjék és érvényesítsék a kisebbség sajátos érdekeit a többséggel és az államhatalommal szemben;

3. megvédjék a kisebbséghez tartozó egyént a kisebbségi közösség és intézményeinek esetleges paternalisztikus túlkapásaival vagy éppen diktatúrájával szemben.

Ha mindezekre a kérdésekre, valamint az itt jelzett kihívásokra és igényekre az a válaszunk, hogy az egyéni jogok biztosításán kívül semmilyen sajátos kisebbségi intézményekre és kisebbségi jogra nincs szükség, akkor pusztán azt állítjuk, hogy létezik egy jó állam és léteznek derekas politikai erők a társadalomban, amelyek kellően tágkeblűek és toleránsak, sőt segítőkészek a kisebbségekhez tartozó

egyének sajátos gondjainak orvoslásában és igényeinek kielégítésében. Ez pedig vagy igaz, vagy nem, de ezt most ne feszegessük. Nem is beszélve arról, hogy szembehelyezkedünk létező, és a legtöbb esetben indokolt és legitim törekvésekkel és arra buzdítjuk, majd a jogi szabályozás elutasításával kötelezzük a kisebbségekhez tartozó személyeket, hogy egy általuk nem kívánt, de kényszerűen elfogadott struktúrába integrálódjanak. Ez nemcsak hogy liberális, de még demokratikus magatartásnak sem nevezhető, hiszen eleve kétségbe vonja egyének képességét autonóm intézmények és szervezetek létrehozására, sőt megkérdőjelezi egyéni autonómiájukat is.

KÖZTESTÜLET ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Olyan helyzetbe kell hozni a kisebbségekhez tartozó egyéneket, hogy egyrészt maguk döntsék el, ragaszkodnak-e egy sajátos, közösségi léthez, s ha igen, e közösségnek az adott alkotmányos keretek között milyen mértékű funkcionális autonómiát kívánnak. Ez viszonylag bonyolult dolog, de nem lehetetlen.

A Magyar Köztársaság alkotmánya és törvényei alapvetően három lehetőséget biztosítanak a hazai nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek számára, hogy autonómiájukat intézményes formában megjelenítsék:

1. magánjogi egyesületek létrehozása az egyesülési törvény alapján, valamint alapítványok létrehozása a polgári törvénykönyv rendelkezéseinek megfelelően;

2. politikai pártok megalakítása a pártokra vonatkozó jogszabályok alapján;

3. önkormányzatok létrehozása az Alkotmány 68. szakaszának 4. pontja alapján. Bár a szöveg nem mondja ki, ezek a kisebbségi „helyi és országos önkormányzatok" alapvetően közjogi státussal rendelkező intézmények, közületi jellegüket formálisan az adja, hogy maga az alkotmány szól róluk. Egyébként a helyi önkormányzatokról szóló fejezetben a törvényhozó ezek közjogi státusát vagy közületi jellegét illetően így rendelkezett: „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga".[6]

Napjainkban, azokban az államokban, ahol a nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális másságát elismerik és tiszteletben tartják, a

funkcionális autonómia elve általában ráépül a területi elvre. A belga alkotmány 1980-as módosítása például jóval meghaladja a funkcionális és a területi autonómia kombinálásának azelőtt működő sajátos belga modelljét, s a gyakorlatban megvalósítja a föderalizmust. Mivel a belga közjog a nyelvi közösségeket tekinti jogalanyoknak, a „közösségi tanácsok", a nyelvi közösségek közjogi intézményeinek működését szükséges volt a négy nyelvterület közigazgatási struktúrájához kötni.[7] Az indián autonómia az Egyesült Államokban *(indián szuverenitás – indian sovereignity)* szintén területhez kötött funkcionális autonómia. Az indiánokra vonatkozó törvény, az *Indian Act* kerettörvény, mely a többség, illetve a szövetségi és az állami hatalom és az indián közösségek, illetve az indián törzsek tagjai és a törzsön kívüliek viszonyát szabályozza különböző területeken, a legnagyobb részletességgel. Belső jogrendjüket, szuverenitásukat a törzsek maguk határozzák meg.[8]

A mai magyar közjogi felfogásban az önkormányzat jogintézményének lényege a végrehajtó hatalomtól való függetlenség, mindenekelőtt a vagyoni önállóság. Az önkormányzatok mint közületek költségvetési alanyok, míg a magánjogi egyletek vagy a politikai pártok állami finanszírozása megengedett. (Ezt azonban semmilyen tekintetben nem célszerű kötelezővé tenni az állam számára. Jó lenne, ha ez az állapot átmenetinek bizonyulna.)

Egy intézménynek a „közületi" jellegét ma végső soron a civil társadalom fejlődése és konszolidációja szempontjából megítélt fontossága határozza meg. Így a közületek száma és típusa politikai konszenzus kérdése, tehát véges és meghatározott. Létrehozásuk és működésük, minthogy közügy, nyilvános, folyamatos és világosan szabályozott kell hogy legyen. Ennek megfelelően az Alkotmány 68. szakaszát célszerű lenne kibővíteni a kisebbségi önkormányzatok autonómiáját biztosító rendelkezésekkel, mivel egyelőre ezen önkormányzatok jogköre tisztázatlan, és jogállásuk meghatározása, mint láttuk, jelenleg csak az analógia jogértelmezési módszerével lehetséges. A magyar történelmi fejlődés és a mai helyzet sajátosságai megkövetelik a közületek alkotmányos szabályozását, mert látni kell, hogy pillanatnyilag ezek képezik az önmagát kereső civil társadalom legszilárdabb kapaszkodóit.

Magyarországon ma politikai konszenzus uralkodik azzal kapcsolatban, hogy a hazai nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek önazonosságának megőrzése össztársadalmi érdek. Magánjogi kisebbségi egy-

leteket vagy politikai pártokat szabadon lehet alakítani, s számos sajátos kisebbségi jogot elvileg szabadon lehet gyakorolni. Csakhogy a hazai kisebbségek jogosan teszik szóvá, hogy az elmúlt évtizedek politikája erdeményeként hathatós állami politikai és anyagi támogatás nélkül „autonóm módon" romlik nyelvük és közérzetük, gyorsul fel asszimilációjuk. S ez az állapot egy sor politikai feszültséggel jár amellett, hogy egyedülálló kulturális értékek mennek veszendőbe. Fölmerül azonban a kérdés, hogy milyen alapon igényli az anyagi támogatást az a több mint húsz kisebbségi szervezet, amelyek között pusztán működési költség címén 180 millió forintot osztott szét (1991-ben) a parlament, hiszen ezek vagy politikai, vagy magánjogi szervezetek. S a legitimitás kérdését ne is firtassuk, hiszen a legtöbb szervezet a kisebbségi közösség egészének nevében lép fel. Ha ez az állapot fennmarad, konzerválódik az elmúlt évtizedek gyakorlata, mely egyszerűen a politikai és kulturális passzivitás ösztönzésével segítette elő az asszimilációt. Az autonómia nemcsak a kormánytól való függetlenséget jelenti, hanem felelős kezdeményezést és aktivitást, polgári magatartást vár a kisebbségekhez tartozó állampolgárok részéről is.

A Kisebbségi Kódex által 1989-ben ajánlott közületi intézményi autonómia amellett, hogy nem kötelező, létrejötte esetében önmagában nem is csodaeszköz. Azonban ha a törvényhozó e lehetőséget biztosítaná a hazai kisebbségek számára, s azok vagy nem élnének vele, vagy működésük hatástalan lenne, akkor bizony a politikának, s a kisebbség nevében fellépőknek is le kellene vonni a megfelelő következtetéseket. Addig azonban, amíg e lehetőségek még csak nem is léteznek, puszta spekulációk maradnak a hazai kisebbségek létszámával, rétegezettségével, politikai és kulturális igényeivel stb. kapcsolatos nézetek, s alaptalanok az államot és a különböző politikai erőket érő dicséretek vagy éppen vádak a hazai kisebbségpolitika tekintetében.

S e lehetőségeket akár kollektív kisebbségi jogoknak is nevezhetjük.

JEGYZETEK

[1] A liberalizmus fogalmát a következőkben abban az értelemben használjuk, ahogyan azt Fr. Hayek *The Constitution of Liberty* című művében kifejtette (Why I Am Not a Conservative, in: *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1978. 397–411. o.)

[2] Magyar részről ezt a tézist ma már senki nem osztja ebben a kiélezett formában. A magyar jogbölcseleti irodalomban *Moór Gyula* mutatta ki a harmincas években, hogy semmilyen elméleti vagy jogtechnikai akadálya nincs „mindenféle társas alakulat" jogi személyiséggel való felruházásának. (*A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931. 22–23. és 352. o.) Továbbá „hogy a jogi személyek *politikai jogokkal*, s általában *közjogi jogosítványokkal és kötelességekkel* felruházhatók, nem szenvedhet kétséget; a közjogi jogi személyek jórészt éppen politikai jogok gyakorlására alakultak; de nincs annak sem elvi akadálya, hogy magánjogi jogi személyek is felruháztassanak ilyen jogokkal és kötelességekkel." (Uo. 356. o. Kiem. az eredetiben.) Moór szerint ez pusztán a törvényhozó akaratán múlik, tehát tételes jogi kérdés.

[3] A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogalanyisága körül a század első felében kibontakozott viták jól szemléltetik e megállapítást. (L. Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Berlin, 1928. 99–103. o.; Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. Budapest, 1930. 414. sk. o.; Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931. 29. o.) A félreértés azonban ma is tartja magát: „A nemzeti kisebbségek jogainak elismerése végett – e jogok gyakorlati érvényre juttatását célozva – az érintett országok a nemzeti kisebbségek államalkotó szerepéből kiindulva *a nemzeti kisebbségek számára* olyan *közjogi státus* megteremtését kívánják, *amely biztosítja részvételüket a közügyekben, autonómiájukat* az őket leginkább érintő, *identitásuk megőrzésével* kapcsolatos kérdések eldöntésében." (Törzsök Erika: Szempontok a nemzeti kisebbségek charta-tervezetéhez. *Régió*, 1990/4. 55–56. o. Kiem. tőlem – B. G.) Nem is beszélve arról, hogy a magyar Alkotmány 68. szakasz 1., 2. és 3. bekezdései éppen ebből a szempontból tartalmaznak rendkívül félreérthető rendelkezéseket.

[4] Carl Joachim Friedrich: The Concept of Community in the History of Political and Legal Philosophy, in: *Nomos. Yearbook of the American Society of Political and Legal Philosophy*. The Liberal Arts Press, New York, 1959. Az Egyesült Királyságban a House of Lords a Mandla v. Dorvell Lee-ügyben 1983-ban megállapította, hogy a szikhek „etnikai csoportot" alkotnak, legfőképpen mivel közös történelemmel és kulturális hagyománnyal rendelkeznek. (Philip S. James: *Introduction to English Law*. London, 1989. [12. kiadás] 173. o.)

[5] A *Phralipe* cigányszervezet felkérésére készített kisebbségi önkormányzati tervezetre pontosan e funkciókeveredés a jellemző. Véleményünk szerint a politikai, jogvédelmi, kulturális, szociális és gazdasági funkciók egy szervezet általi egyesítése súlyosan diszfunkcionális hatásokat eredményez. Nem túl szerencsés a példa, de makrotársadalmi szinten a szocialista állam esetében figyelhető meg a közhatalom és a civil társadalmi funkciók közhatalmi integrálása. (Dr. Bársony János: *Törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatáról*. Kézirat.)

[6] Az idézett 42. szakasz a következő mondatban úgy rendelkezik, hogy ezek az önkormányzatok „a lakosság érdekében" gyakorolják a helyi közhatalmat. A hangsúly e szakaszban a „választópolgárok közösségén" van, mely konstituálja az önkormányzatot mint a helyi közhatalom birtokosát, melynek illetékessége a „helyi közügyekre" terjed ki. A kisebbségi önkormányzat esetében a *Kisebbségi Kódex* tervezete meghatározza a kisebbségi önkormányzat választópolgárainak közösségét – ez az önkormányzat tagsága –, kompetenciáját, kitér a kulturális és szociális ügyekre, szabályozza az önkormányzat létrejövetelének és működésének módját, azaz megválasztásának technikáját, és egy statútum-modellt is kínál.

[7] „3/B cikk. (1) Belgiumban négy nyelvterület van: a francia nyelvterület, a holland nyelvterület, Brüsszel kétnyelvű területe és a német nyelvterület."

„3/C cikk. (1) Belgiumban három közösség van: a francia közösség, a flamand közösség és a német ajkú közösség.

(2) Valamennyi közösséget megilletik azok a jogok, amelyeket részükre az alkotmány, vagy annak alapján elfogadott törvények biztosítanak."

„III. rész. *A közösségi tanácsok*

59/B cikk. 1. (1) Mind a francia, mind a flamand közösségnek van egy tanácsa és egy végrehajtó bizottsága, melyek összetételét és működését törvény határozza meg.

(3) A 107/D cikk végrehajtása céljából a francia közösség tanácsa és a flamand közösség tanácsa, valamint végrehajtó bizottságaik a törvény által meghatározott feltételekkel és módon gyakorolják a vallon régióval és a flamad régióval kapcsolatos hatáskköreiket.

59/C cikk. 1. (1) A német ajkú közösségnek van tanácsa és végrehajtó bizottsága, melyek összetételét és működését törvény határozza meg.

3. (1) Végrehajtó bizottságaik javaslatára a német ajkú közösség tanácsa és a vallon regionális tanács rendeletekkel határozhatnak abban, hogy a német ajkú közösség tanácsa és végrehajtó bizottsága gyakorolja részben vagy egészben a vallon régió hatáskörét a német nyelvterületen." (*Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 239., 246–248. o. L. még: *Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der Verfassungsreform von 1988*. Rat der Deutschsprachigen kiadása, h. n., é. n.)

[8] L. *United States Code (USC) – Title 25 – Indians*. A Kongresszus az 1868-as szerződésben elsimerte a navajo törzs önkormányzati szuverenitását, s ezt következetesen tiszteletben tartotta. A Legfelsőbb Bíróság a múlt század második felétől kezdődően a törzsi önkormányzatok szuverenitására figyelemmel hozta döntéseit: Lone Wolf v. Hitchkock *187 U. S.* 554. 564–568.; William v. Lee *358 U. S.* 223.; Kerr-McGee Corp. v. Navajo Tribe of Indians *471 U. S.* 195.; Montana v. United States, *Mont.* 1981, *101 S. Ct.* 1245., döntés után *101 S. Ct.* 3042.

LIBERALIZMUS, EGYÉNI SZABADSÁG, NEMZETI PLURALIZMUS

Minden híresztelés ellenére Magyarországon ma olyan helyzet van, amikor igenis terük van az egyén autonómiáját és a személy feltétlenségét központi elemként tételező szabadságideológiáknak és politikai filozófiáknak. S nemcsak ezen eszméknek kedveznek a körülmények, de lehetővé vált az eszmék megvalósítása a politikai és törvényhozási gyakorlatban. S amikor az eszmék megvalósulásáról szólunk, nem olyan értelemben tesszük ezt, amilyenben általában a társadalmi tervezés hívei gondolják.

Az egyenlő szabadsághoz való jogból kiindulva úgy véljük, a napirenden tartandó politikai feladat az, hogy az egyéni és csoportautonómia spontán megnyilvánulása számára teremtődjék meg és váljon közmeggyőződés tárgyává az a politikai és jogi keret, amely a társadalmi, kulturális és nemzeti pluralizmus modern intézményrendszerét alkotja. Ez az az intézményrendszer, amelyben kibontakozhat a gazdasági vállalkozás éppen úgy, mint a szólásszabadság, s amelyben helye van a hagyománynak éppen úgy, mint a nemzeti, etnikai vagy kulturális másságnak. Ha tömören kívánjuk összefoglalni, olyan spontán rendre gondolunk, amely támaszkodik a hagyományra, de elismeri a szükséges ésszerű korrekciókat, az újító megoldásokat, elutasítja a kizárólagos tekintélyelvűséget, de számol a tradíció normatív erejével, s alapvető értékeknek tekinti az egyéni szabadságot és a társadalmi békét.

Ennek az eszme- és értékrendszernek a jegyében született a – rövidesen kormány elé kerülő – törvénytervezet a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. A jelenlegi szöveg több mint két év előmunkálatainak eredménye, s olyan politikai konszenzus tárgyát képezi, amely előzmények nélküli. Így pl. az MDF 1989-ben nyilvánosságra hozott kisebbségpolitikai programjának irányelvei lé-

nyegében tartalmazták mindazokat a koncepcionális elemeket, amelyek e szövegben érvényesülnek. A koncepció gyakorlatba ültetésénél építeni lehetett a közületi autonómiáknak arra a működő, szerteágazó rendszerére, amely a régi, folytonosságában nem is egyszer megszakított magyar közjogot jellemezte. Ha a jogfolytonosság számos esetben meg is szakadt, a régi szabadságokra hivatkozó szemléletmód és az azokat visszaállítani kívánó politikai mozgalmak emléke nem tűnt el.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tervezete – amely valójában egy *kisebbségi kódex* tervezete – eleget tesz három alapvető követelménynek: védelemben részesíti mind a nemzeti és etnikai kisebbségek közösségeit, mind pedig a hozzájuk tartozó személyeket a többségi nemzet, vagy annak tagjai részéről potenciálisan megnyilvánuló mindenféle hátrányos megkülönböztetéssel szemben, védelemben részesíti a fentieket az állam, különösen a végrehajtó hatalom potenciális diszkriminációs intézkedéseivel, illetve burkolt vagy nyílt asszimilációs politikájával szemben (általános diszkriminációellenes klauzulák rendszere által), s végül, de nem utolsósorban, védelemben részesíti a kisebbségben élő nemzeti és etnikai közösségeket és a hozzájuk tartozó személyeket a saját szervezeteik vagy intézményeik potenciális paternalisztikus vagy éppen diktatórikus törekvéseivel szemben.

De a tervezet nem csupán ezen követelményeknek tesz eleget, mivel az eredeti koncepció szerint nem elégséges pusztán kisebbségvédelmi törvényt alkotni. Ennek megfelelően a tervezet messzemenően elismeri és támogatja a kisebbségi csoportautonómiára irányuló törekvéseket amellett, hogy biztosítja a sajátos kisebbségi jogok gyakorlását az egyének számára minden szervezeti kötöttség nélkül. Ez utóbbi esetben olyan jogokról van szó, mint pl. a név- és nyelvhasználatot biztosító rendelkezések, amelyekhez egyrészt nem szükséges semmilyen kisebbségi szervezet léte, másrészt az egyénnek nem kell tagsági viszonyt vállalnia semmilyen kisebbségi szervezetben ahhoz, hogy élni tudjon e jogokkal.

Ami a kisebbségi csoportautonómiát illeti, a koncepció eleve szembehelyezkedett azzal a doktriner liberális, valamint baloldali liberális körökben uralkodó felfogással, amely tagadja az ún. kollektív jogok létét, s a kisebbség és a hozzájuk tartozó személyek érdekeinek megvalósítására elegendőnek tartja az egyetemes individuális emberi jogok elismerését. Ez az álláspont azzal a nemzetállami logikával azonos azonban, mely nem ismer el semmilyen csoportautonómiát,

önkormányzatot a civil társadalom és az általa konstituált állam között. Az állampolgárok összessége e liberális felfogásban egységes politikai testet, politikai nemzetet alkot, amelynek keretein belül, de csakis ott lehet valaki más, mint a többség, de ekkor is csak kulturális értelemben, és csak magánemberként. Nem kívánunk itt részletesen kitérni az első világháború után létrejött utódállamok gyakorlatára, amely e logikát követte. Vegyük inkább szemügyre röviden a saját, 1868-ban elfogadott nemzetiségi törvényünket, mely mint jogszabály remekmű ugyan, és egyúttal a XIX. századi nemzetállami liberalizmus egyik klasszikus emlékműve, viszont végrehajtása, pontosabban végre nem hajtása és autonómiaellenes beállítottsága csak a politikai szenvedélyeket szította a nemzetiségek körében.

Ezzel szemben Kossuth, a levert szabadságharc és forradalom emigrációban élő vezére már az 1850-es évek elején ráébredt, mekkora politikai tétje volt a nemzetiségek autonómiatörekvéseinek. Alkotmánytervezetében, mely hosszú ideig csak szűk körben volt ismert, Kossuth egy olyan nemzetiségi autonómiarendszert vázolt föl nagy vonalaiban, mely eredeti módon egyeztette össze a személyi elven alapuló autonómiát a területi autonómiával. E koncepció realitásával, s nem utolsósorban liberalizmusával messze megelőzte az e században Nyugat-Európában kialakult és modellként tekintett néhány egyedi megoldást. Hagyomány tehát másfajta is van, nemcsak a nemzetállami – s itt most másodlagos, hogy ez utóbbi intézményesült. Végül is a kor „uralkodó eszméinek" megfelelt ez is, sőt kimagaslóan megfelelt.

Amikor a jelen tervezet koncepciója készült, szembe kellett nézni azzal, hogy nem elég elutasítani a fent vázolt doktriner liberális álláspontot. Elvi alapra kellett helyezkedni, mégpedig egy olyan elvi alapra, amely kellő szilárdsággal támasztja alá a csoportautonómia intézményesülését, lehetővé teszi ezen belül az intézményi pluralizmust, s ugyanakkor messzemenően figyelembe veszi az egyéni szabadság elvét, valamint ésszerűen valósítja meg e tekintetben a mindenkori kormányzat korlátozásának követelményét.

A tervezet az identitásválasztás szabadságának elvéből indul ki. A közvéleményben mostanra gyökeret vert az illyési mondás: magyar az, aki annak tartja magát. Volt tehát itt is értékes hagyomány, amihez vissza lehetett nyúlni, amire lehetett építeni. A feladat az volt, hogy ezt a nagy áron megszerzett bölcsességet olyan elméleti kategóriákra fordítsuk le, amelyek használhatók a csoportautonómia intézményeinek meghatározásánál.

Így a nemzeti, etnikai és nyelvi identitáshoz való jogot alapvető emberi jogként határoztuk meg. Ez akár üres frázisnak is tűnhet. Ezért tisztázni kellett e jog alanyait, a szabad identitásválasztás és a jogintézmény, valamint a szabad identitásválasztás és a szabad identitásnyilvánítás elméleti és gyakorlati vonatkozásait.

A lényeg az, hogy az emberi jogként meghatározott identitáshoz való jog nem egy újabb tétel az emberi jogok amúgy lassan parttalanná váló katalógusában (mely sajnos a fogalom erkölcsi eróziójához vezethet). Nézetünk szerint emberi jogok azok a jogok, amelyek az élethez és az egyéni szabadsághoz olyan szorosan kötődnek, hogy bármilyen, lényegüket érintő korlátozás magát az életet és a szabadságot veszélyezteti. Alapvető emberi szabadságjogoknak tekintjük a lelkiismereti, a szólás-, a gyülekezési és az egyesülési szabadságot. Az identitáshoz való jog ezek sajátos szintézise, kiegészülve a legtágabb értelemben vett választáshoz való joggal. Ha identitást választok, azt szabadon először is kizárólag a körülmények teljes körű ismeretében tehetem. Ezt az ismeretet alapvetően nevelés útján szerezhetem meg, s ebbe természetesen beleértendő a teljes oktatási rendszer is. Másodszor, az identitásválasztásnak akkor van értelme, ha döntésemet szabadon, minden korlátozás nélkül nyilvánosságra hozhatom. Ehhez először is azok a politikai feltételek szükségesek, amelyek általában a szólás szabadságát biztosítják, másodszor az az intézményes keret, amelyben az identitásnyilvánítás a legszélesebb körben és formákban gyakorlatilag megvalósul. Harmadszor, ha identitást választok, akkor végeredményben egy másik embert, egy csoportot, egy meghatározott közösséget választok mint a kommunikáció tárgyát. Ez a mozzanat univerzális jellegű. A kommunikáció eszközei, módja és szabályai alkotják az egyedit – és ez utóbbiakat határozza meg a kulturális és az etnikai háttér, és nem fordítva. Nem a hagyomány jelöli meg tehát, hogy kit kell, vagy kit nem szabad választanom. Viszont a hagyomány, a kultúra az, ami e választás szabályait meghatározza. Az ily módon felfogott szabad identitásválasztás elve (az identitáshoz való joggal, mint emberi joggal kiegészítve) érthetővé és árnyalhatóbbá teszi azt a megállapítást, hogy egy nemzeti vagy etnikai közösséghez való tartozás elsősorban adottság, s csak másodsorban akarati aktus vagy teljesítmény kérdése. E felfogás nem vonja kétségbe az adottságot, a beleszületést, mint egy adott közösségben való lét alapvető ismérvét. Lehetővé teszi viszont az akarati alapon való odatartozást is, egyenrangúnak ismerve el a teljesítményt a beleszületéssel. Ugyanakkor

választ ad az elv arra a kérdésre is, hogy milyen alapon tekinthető a csoport, a közösség jogalanynak. A válasz egyértelmű: a csoport jogainak el nem ismerése súlyosan ütközik az egyéni szabadság elvével. Hiszen mit ér a lelkiismereti és szólásszabadság ott, ahol csak az államalkotó többség nyelvén szabad szólni, újságot írni, tanulni és tanítani, vallást gyakorolni? Ahhoz azonban, hogy a kisebbségek ezt saját nyelvükön is megtehessék, hogy saját identitásukat ápolhassák és továbbadhassák, a politikai feltételeken túl önálló – s mivel Közép-Kelet-Európában a civil társadalmat az elmúlt évtizedek vagy felszámolták, vagy súlyosan meggyengítették –, állam által finanszírozott intézmények kellenek.

A tervezet az intézményi pluralizmust úgy biztosítja a hazai kisebbségek számára, hogy lehetőséget ad a választásra magánjogi és köztestületi formák között. Ugyanakkor megengedi a szabad politikai szervezkedést, valamint a különböző jogállású intézmények párhuzamos működését, és igyekszik megteremteni a jogi feltételeket ezen intézmények állami és nem állami (akár a nyelvország részéről történő) finanszírozására. Hogy a kisebbségek mennyire élnek az autonómia különböző fokaival s az egyéb lehetőségekkel, az kizárólag saját akaratukon múlik. A tervezet az általános állampolgári kötelezettségeken túl semmilyen különös kötelezettséget nem ír elő és nem vár el a kisebbségekhez tartozó személyektől.

Végezetül, egy tágabb kitekintésben az identitásválasztás szabadsága összeegyeztethető azokkal a nemzeti szabadságideológiákkal is, amelyek az egyéni és közösségi autonómiák rendszerének megteremtését tekintik céljuknak, vagy valamikor létezett, de hódítás, zsarnokság, bitorlás stb., egyszóval külső kényszer következtében elveszett szabadságjogokra hivatkoznak. Ha a nemzeti önrendelkezés célja e szabadságok visszaszerzése az egyéni szabadság és a társadalmi béke követelményei itt kifejtett garanciáinak megteremtésével és tiszteletben tartásával, akkor megállapítható, hogy legitim nemzeti önrendelkezési törekvésekről van szó.

Azzal kezdtük, hogy az idő kedvez az egyéni szabadságra hivatkozó szabadságideológiáknak. Kizárólag rajtunk múlik, mennyire tudjuk a gyakorlatban működőképesen megvalósítani a klasszikus liberalizmus meglehetősen tág politikai mozgásteret biztosító, ám egymástól el nem választható alapelveit: a piacgazdaságot, a korlátozott államot, az egyéni szabadságjogok kiteljesedését úgy, hogy közben a társadalmi béke ne boruljon fel.

KISEBBSÉGI TÖRVÉNYT!

Talán a legrégebben érlelődő törvényjavaslat a kisebbségi törvény tervezete. Azon optimisták közé tartozom, akik szerint még mindig megvan rá az esély, hogy a kormány a kisebbségek szervezeteivel közösen kialakított javaslatot terjeszt a parlament elé. Ha Magyarország ebben valóban modellt kíván felmutatni – amint az erre vonatkozó igény időről időre felmerül –, a modellérték nem a törvényjavaslat tartalmában és konkrét megoldásaiban keresendő, hanem abban, hogy a javaslat politikai konszenzusra épül.

Minden érintett elfogadja, hogy a tervezetnek a szabad identitásválasztás elvét kell érvényesítenie. Ebből következően a törvénynek nem kell törekednie, hogy a kisebbségekre jogilag használható általános definíciót keressen – ami az eddigi tapasztalatok alapján nem is lehetséges –, és nem kell megkísérelnie a kisebbségek felsorolását vagy megnevezését sem. Az eddigi tervezetek mindezekben ingadozó álláspontra helyezkedtek, valamiféle köztes megoldást próbáltak alkalmazni. A diszkrimináció és az elvi következetlenség veszélye nélkül azonban nincs köztes megoldás, illetve az magát a jövendő törvényt tenné használhatatlanná.

Mi tehát a teendő? Először is tisztázni kell, kik is e törvény alanyai: ha az összetételében objektív módon meg nem határozott közösség lehet is kollektív identitás alanya, bírói úton vita tárgyává tehető, tehát végrehajtható szabályozás alanya nem. A hazai kisebbségek – érthető történelmi és lélektani okokból – elutasítanak mindenféle nyilvántartásba vételt, regisztrációt, a közösséghez való tartozás a legtöbb egyén számára szubjektív kritérium marad. Ilyen értelemben bizonytalan a hazai kisebbségi közösségek összetétele, amit bizonyít a népszámlálási adatok és a becslések közötti óriási eltérés.

Véleményem szerint az lenne a megoldás, hogy miután a jogszabály – egyének és közösségek emberi jogaként – elismerné az identitáshoz való jogot, leszögezné, hogy egy adott identitás kinyilvánítása és vállalása semmilyen közvetlen jogkövetkezménnyel nem jár. Ez világossá tenné: az állam nem tartja magát illetékesnek annak eldöntésében, hogy egy kisebbség vagy az ahhoz tartozó egyén hogyan minősíthető, milyen identitásúnak vallja magát. A kisebbségi törvényben biztosított jogok alanyai elsősorban a magyar néppel hagyományosan együtt élő, vagy az utóbbi évtizedekben Magyarországon végleg letelepedett kisebbségekhez tartozó egyének lennének (célszerű az időhatárt a menekültekre vonatkozó *Genfi Konvenció* hatálybalépésének időpontjával megvonni). A szabályozás tárgya a kisebbségekhez tartozó személyek által az alkotmány értelmében létrehozható intézmények – azaz a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok – jogállása lenne. Ezek az intézmények mindenekelőtt a kisebbségek kollektív identitását ápolnák, fejlesztenék és – ez lényeges – adnák tovább. A kisebbségi önkormányzatok különleges jellegét közjogi státusuk adja: kisebbségekhez tartozó személyek – minden különösebb feltétel teljesítése nélkül, állampolgári jogon – egyesületeket, érdekvédelmi szervezeteket, alapítványokat, pártokat hozhatnak létre.

A törvényben meg kell határozni azokat a jogokat, amelyek kizárólag szervezett keretben, valamint azokat, amelyek mindenféle szervezeti kötöttség nélkül (közösségben vagy egyénileg) megilletik a kisebbségekhez tartozó személyeket. Ez a finanszírozást is jobban tervezhetővé tenné. Emellett a kisebbségi önkormányzatokra, az anyanyelvhasználatra, valamint a kulturális autonómiára vonatkozó szabályok megfogalmazásához szükség van a magyarországi kisebbségek által használt nyelvek felsorolására is. E lista végső soron tudományosan ellenőrizhető, és alkalmas arra, hogy pótolja a kisebbségek minősítését és felsorolását.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény megfelelő kereteket biztosít a kisebbségi önkormányzatok szabályozásához. A kisebbségi törvény tervezetében e kereteket lenne szükséges megfelelő biztosítékokkal egyértelművé tenni és tartalommal megtölteni. Ami pedig a kisebbségek köztestületi jogosítványokkal rendelkező országos önkormányzatát illeti, létrehozását – ügyelve a legitimitás kérdésének tisztázására, igazodva a különböző kisebbségi közösségek sajátosságaihoz, elkerülve a korporatív jellegű elemeket – rugalmasabbá kellene tenni.

A fenti témában már mindenki elmondott és megvitatott minden érvet és ellenérvet. Most már dönteni kellene a szabályozás logikájáról, majd következetesen érvényesíteni a belőle fakadó elveket! Hangsúlyozom: a kisebbségi kérdésben látok módot a politikai konszenzus kialakítására, s ha a vitákkal eddig eltelt időhöz viszonyítunk, a konszenzus gyorsan létrejöhet.

A MAGYARORSZÁGI NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK JOGAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYTERVEZET ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK TAPASZTALATAIRÓL

KONCEPCIONÁLIS VITÁK A TÖRVÉNYJAVASLAT KÖRÜL

Az első hivatalos törvénytervezet a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1989 novemberében készült el a Minisztertanács Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Titkárságának égisze alatt.[1] A rendkívül gyors visszajelzésekből azonnal kiderült, hogy a nézetek egy autonomista felfogás és egy – Magyarországon nem teljesen hagyományok nélküli – nemzetállami liberalizmus körül polarizálódtak.

Ez a nézetkülönbség, mely egyáltalán nem fedi a különböző ideológiák mentén kialakult politikai erővonalakat – képviselőik független szakértők között éppen úgy megtalálhatók, mint a különböző pártokhoz közel álló személyek között –, máig fennáll, és uralja az idevonatkozó vitákat és a kodifikációs tevékenységet.

A tervezet hosszú vajúdásának egyik oka e koncepcionális szakadékban keresendő. Nem véletlenül használtam ezt az erős kifejezést. Az általam magyar nemzetállami liberalizmusnak nevezett nézetet képviselők nem azt állítják, amit a hagyományos nemzetállami eszmék védelmezői, vagyis hogy a kisebbségeket hosszú távon asszimilálni kell, éppen ellenkezőleg: a kisebbségi közösségek léte, identitása és kultúrája, hagyományai megőrzendő értékek, amelyek megóvása elsőrendű állami feladat. Csakhogy, teszik hozzá, ehhez semmilyen különleges intézményekre nincs szükség, elegendők az általános demokratikus keretek, amelyeken belül biztosítani kell a sajátos kollektív és egyéni kisebbségi jogokat.

Az autonomisták ezzel szemben azt állítják, hogy igenis szükség van olyan új intézményekre, amelyek a kisebbségben élő nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösségek autonómiája megvalósításának kereteit biztosítják.

A magyarországi sajátosságok és adottságok mellett elsősorban a kulturális autonómia intézményei jöhetnek szóba, amelyek nem terü-

leti alapon szerveződnek, hanem a kisebbségekhez tartozó személyek hozzák létre meghatározott funkciók megvalósítására.

Ezen intézmények elsősorban az identitás ápolását, fejlesztését és – a legfontosabb – az utódoknak való továbbadását biztosítanák. Egyébként véleményem szerint ez utóbbi mozzanat az, amely az itt felsorolt kisebbségek helyzetét különbözővé teszi a más, kisebbségeknek nevezett társadalmi csoportokétól, például a szexuális kisebbségekétől.

Az idő, úgy vélem, az autonomistákat igazolta, hiszen ma már egyértelmű, hogy az egyszerű többségi elven alapuló demokrácia klasszikus intézményei és szabályszerűségei nem alkalmasak a kisebbségben élő nemzeti és etnikai, vallási vagy nyelvi közösségek kérdésének megnyugtató kezelésére.

E kijelentés természetesen nem jelenti a demokrácia megkérdőjelezését, pusztán azt, hogy a kisebbség bármilyen, és mégoly jogszerű törekvéseit is a többség bármikor leszavazhatja, s ez előbb-utóbb feszültségekhez vezet, amennyiben a többségi elv lineárisan érvényesül az államszerkezet minden szintjén.

Van azonban még egy érv a sajátos kisebbségi intézmények bevezetése mellett. Nevezetesen egy gyakorlati megfontolás: a pénzügyi aspektus. Magyarországon is, akár a régió egészében, a civil társadalom most ébredezik, próbálja megszervezni magát. Ha az államalkotó többség civil társadalma nem létezett, vagy csak csíráiban, tűrtként tengődött, ez fokozottan érvényes a kisebbségben élőkre.

Ez utóbbiak, amennyiben identitásukat meg kívánják őrizni és tovább akarják örökíteni leszármazottaiknak, nem boldogulnak az állam támogatása nélkül, amennyiben az állam egyáltalán kisebbségbarát politikát folytat. A kérdés úgy merül föl, hogy melyik az a célszerű támogatási forma a kisebbségbarát politikát folytató állam számára, amelynek keretében a pénz és az egyéb anyagi eszközök oda áramlanak, ahol azok az előbbi célokat az érintettek szempontjából a leghatékonyabban szolgálják. De ha felmerül a csoportautonómiára való törekvés kérdése is, két további kérdés fogalmazódik meg: ki az, aki dönt a közösség közösségként való fennmaradását érintő létfontosságú ügyekben – ilyen az identitással kapcsolatos problémakör –, illetve hogyan történnek ezek a döntések?

És itt alakul ki az elején említett koncepcionális törésvonal. Ha elfogadjuk a nemzetállami liberalizmus álláspontját a szorosan vett kisebbségi kérdést illetően (a politikai önrendelkezést nem érintve),

vagyis azt, hogy nincs szükség különleges kisebbségi intézményekre, akkor azt a társadalmi modellt fogadjuk el, amely lényegében nem ismer semmilyen átmeneti formát az állam és az államot létrehozó civil társadalom, vagyis a választópolgárok közössége között. Ennek a klasszikus francia politikai nemzetfogalomra épülő alkotmányos berendezkedés felel meg – de a nemzetállami liberalizmus magyarországi képviselői ezt így nem explicitálták, egyelőre. (A politikai önrendelkezésnek e nézetrendszerben végeredményben csak az államtól való elszakadás tételezése által van értelme.) Az állam dolga ebben az esetben az – továbbra is kisebbségbarát politikát folytató államról van szó –, hogy törvényben meghatározza a sajátos egyéni és kollektív jogokat, és a gyakorlásukhoz szükséges anyagi hátteret előteremtse.

Először: ha eltekintünk az identitás tág értelemben vett értelmezésétől és az önrendelkezési jogtól, kiderül, hogy e sajátos kollektív és egyéni kisebbségi jogok mégoly teljes és részletes katalógusa sem tartalmaz többet az alapvető, egyetemes emberi jogoknál. A kollektív jogok fogalma ebben a kontextusban ahhoz a tautológiához vezet, amely már a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. szakaszában jelen volt. Ha pedig továbbmegyünk a kulturális sajátosságok mentén, kénytelenek leszünk kisebbségi és, e logikának megfelelően, emberi jogokként meghatározni például olyan jogokat, mint a számik (lappok) rénszarvastenyésztéshez való joga, amely különben életmódjuk szerves része, s azon keresztül kultúrájuk fennmaradásának létfontosságú eleme.

Másodszor: e felfogásban az állami támogatás elvileg mindenkinek kijár, aki az igényét bejelenti, de mindenekelőtt azoknak a magánjogi szervezeteknek – egyesületek, alapítványok, baráti vagy hagyományőrző társaságok stb. –, amelyek gyakorlatilag korlátlan számban létrehozhatók. Ez a helyzet állt elő Magyarországon 1989 után, amikor az állam minden hasonló bejelentett igényt igyekezett kielégíteni. Ez azonban előbb-utóbb szelekcióhoz vezet, a szelekció pedig elkerülhetetlen feszültségekhez.

Harmadszor: ha a csoportautonómia igénye jelentkezik, e modell alapján továbbra is az állam lesz az, mely alapjában véve célszerűségi döntéseket hoz olyan ügyekben, amelyek a legintimebb magánszférába tartoznak. Egy példa: a normatív támogatás, mely e modell egyik lehetséges gyakorlati módszere, feltételezi a támogatottak körének minél pontosabb meghatározását. Ez maga után vonja esetünkben mindenekelőtt a kisebbségek megnevezését, felsorolását. Magyaror-

ságon ez lehetetlen a diszkrimináció veszélye nélkül, hiszen egyfelől bizonytalan a kisebbségi közösségek összetétele, sok a kettős identitású egyén, másfelől több kisebbségi közösség sem egységes az öndefiníció kérdésében. Az állam számára ez esetben jobb, ha megállapítja illetéktelenségét e kérdésben, különben hihetetlen károkat okozhat, amelyek nem utolsósorban a társadalmi béke felborulásával fenyegetnek. Egy jogszabállyal történelmi és lélektani traumákat nem lehet orvosolni, de egy rossz jogszabály évtizedekre okozhat ilyen traumákat.

Az autonomisták által kínált megoldás – a köztestületként működő funkcionális önkormányzat intézménye – anélkül, hogy kötelező lenne vagy kizárná a többi szerveződési keret lehetőségét egyrészt a finanszírozás tekintetében tenné egyértelműbbé a kérdést. Az alkotmány 1990 nyara óta tartalmazza az ilyen típusú intézmény megalakítására való jogot, s a kisebbségi törvény feladata a részletek kidolgozása. Másrészt e keret lehetővé tenné az érintettek autonóm és demokratikusan ellenőrizhető döntéshozatalát s e döntések végrehajtását mindenekelőtt a kisebbségi közösségek identitását érintő ügyekben. E megoldás egy olyan társadalmi modellt feltételez, amelyben az állam és a civil társadalom között lehetővé válik az átmeneti jellegű – se nem állami, se nem kifejezetten a magánszférába tartozó – intézményi formák létrehozása, vagyis az önkormányzatok egymásra épülő, a végrehajtó hatalommal egyensúlyban létező rendszerének kialakítása.

A 1989-es *Kisebbségi Kódex*et követő tervezetek e két koncepció áthidalásával, összeegyeztetésével próbálkoztak. Maga a Kódex sem nevezhető egyértelműen autonomista tervezetnek, inkább az autonomista szempontot túlnyomó részben érvényesítő szövegként tartható számon, mivel problémát jelentett a jogalanyok körének a meghatározása, valamint a pozitív diszkrimináció eseteinek a kétértelműsége. Egy dolog azonban biztosnak látszik: diszfunkció veszélye nélkül nem lehet a két logikát ugyanazon jogszabályban alkalmazni. Két lehetőség van lényegében: vagy teret adunk a csoportautonómia meghatározott intézményes formáinak, messzemenően ügyelve az egyéni szabadság biztosítására, vagy, feltételezve az állam derekasságát, letesszük a kezébe a kisebbségi kérdés kezelésének a felelősségét. Azonban jó, ha számot vetünk mindkét esetben a lehetséges következményekkel, mindenekelőtt a társadalmi béke és az egyéni szabadság biztosításának követelményével.

1989 őszén az akkor hivatalosan létező hat kisebbségi (nemzetiségi) szervezet bejelentette a törvény-előkészítésben való részvétel igényét. Az akkori kormány ezt az igényt megalapozottnak találta. Csakhogy 1989 után e szervezetek száma meghússzorozódott. A tárgyalási pozíciók tisztázása érdekében 1991 elején megalakult az ún. *Kisebbségi Kerekasztal*, amely a tizenhárom kisebbségben élő közösség minden jelentős szervezetét magában foglalta. A Kerekasztal kidolgozta saját törvénytervezetét, amely mind koncepcionálisan, mind részleteiben élesen különbözött az addig forgalomban lévő hivatalos tervezetektől.

A helyzet megoldása érdekében a kormány kiküldött 1991 májusában egy *Kodifikációs Bizottságot*, amely az érdekelt minisztériumok képviselőiből, valamint független szakértőkből állt. A Bizottság dolga egyrészt a törvénytervezet előkészítési munkálatainak felgyorsítása, másrészt a Kisebbségi Kerekasztallal való folyamatos egyeztetés, s ennek alapján a lehetőségek szerint egy közös, konszenzusos javaslat kidolgozása volt. 1991 szeptemberével kezdődően a Kerekasztal képviselői részt vettek a Bizottság munkálataiban, s decemberben a kormány elé került az a javaslat, amely bírta a kisebbségek képviselőinek jóváhagyását.

A tervezetet, amely végül az autonomista szempontot érvényesítette, a kormány szakmai hiányosságokra való tekintettel – megalapozottan – visszautalta a Kodifikációs Bizottság elé további egyeztetésre. Végül a kisebbségek által néhány helyen, főleg a finanszírozási technikák vonatkozásában bírált szöveg került 1992 nyarán a parlament elé. A normatív definíció és a taxáció szerepeltetése a törvényben végül konszenzus tárgyát képezte a Kisebbségi Kerekasztal és a kormány tárgyalódelegációja között.

Magyarországon mindvégig a legszélesebb politikai konszenzus uralkodott a következő kérdésekben:

– a kisebbségek léte és kultúrája fontos értékek, amelyeket védeni és fejleszteni kell;

– szükség van ebből a célból egy jogi keretre, amely egy, a témát minden aspektusában felölelő kódex jellegű szabályozás formáját ölti;

– biztosítani kell a lehetőséget, hogy a kisebbségek az identitásukat érintő ügyekben a legnagyobb önállósággal rendelkezzenek;

– biztosítani kell továbbá a lehetőséget, hogy a kisebbségek, legitim képviselőik által, részt vegyenek az őket érintő állami vagy önkormányzati döntésekben;

– végül, mindenki egyetért azzal, hogy az államnak politikailag támogatni kell a kisebbségek kapcsolattartását a más államokban élő azonos etnikumú vagy nyelvű közösségekkel és az azokhoz tartozó személyekkel, a nemzetközi kapcsolatokat szabályozó normákkal összhangban.

Ha ez a konszenzus jelentősen megkönnyítette is a kodifikációt, a részleteket, a kivitelezést illetően – amint már utaltunk rá az előbbiekben – jelentős nézetkülönbségek voltak. Ez a következőknek tulajdonítható:

– Magyarországon, éppen úgy, mint Európa számos országában, 1945 után – ideológiai okokból – nem folyt rendszeres jog- és államelméleti kutatómunka e tárgyban;

– Európában először, 1868-ban Magyarországon született meg az első nemzetiségi törvény, ám e jogszabály hatásait főleg a történettudomány dolgozta fel, s ennek következtében az uralkodó szemlélet is történeti, s nem pragmatikus beállítottságú a tárgykört illetően;

– különös módon azonban e téren ennek ellenére a mai magyar uralkodó jogszemlélet a jogpozitivizmus hatása alatt áll.

Ezért vereséget szenvedett az a nézet, hogy a kódex jellegű szabályozást úgy kell kialakítani, hogy első menetben az csak az általános elvekre és intézményekre korlátozódjék: az identitáshoz való jog kodifikálására, az önkormányzatok jellegére, létrehozására és hatáskörére vonatkozó általános szabályok megállapítására (pl. közvetlen, egyenlő, titkos és általános választások útján), az állam kötelezettségvállalására a nyelvhasználat terén, valamint a pénzügyi támogatás formáinak és általános szabályainak leszögezésére. Minden további részlet kidolgozását a létrejövő önkormányzatok jog(szabály)alkotó tevékenységének hatáskörébe kell utalni. Megjegyzendő itt, hogy a politikai döntéshozatalban való részvételt, valamint az érdekképviseletet és a vallásszabadsággal és az egyházakkal kapcsolatos kérdéseket korábban elfogadott törvények szabályozzák. Ami a magánjogi egyesületeket, politikai pártokat, érdekképviseleti vagy érdekérvényesítési szervezeteket, egyházalapítást és a minden rendű és rangú funkcionális intézményt és szervezetet illeti, semmilyen etnikai alapú korlátozás nincs. A helyi önkormányzatokról szóló törvény bevezette a helyi kisebbségi szószóló (ombuds), valamint a hatósági jogkörrel rendel-

kező kisebbségi bizottságok intézményét. A kisebbségek – egy most napirenden lévő törvénymódosítás értelmében – bizonyos könnyítéseket élveznének a következő parlamenti választásokon a bejutáshoz szükséges szavazatok számát illetően.

Mindezek ellenére a jelenlegi javaslat, amely a parlament előtt fekszik és kb. két hónapon belül részletes vitára kerül (általános vitája lezajlott 1992 őszén), a jogpozitivizmus jegyében igyekszik olyan területeket is szabályozni, amelyeket az előbb tipikusan kisebbségi önkormányzati hatáskörbe tartozónak neveztünk. Ilyen például az öndefiníció kérdése, amelyet a javaslat – erősen historizáló hangsúlyokkal, s mint utaltunk rá, a kisebbségi szervezetek jóváhagyásával – egy normatív definíció és szintén normatív taxáció kialakításával kíván megoldani. De a vita még nyitott, és a szavazás lezárta előtt itt nem érdemes részletekbe bocsátkozni. Mivel a törvény kétharmados többséget igényel, jelenleg hatpárti egyeztetés folyik végső politikai kialakítása körül, egyeztetés, mely viszonylag simán zajlik.

JEGYZETEK

[1] A tervezet *A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek jogairól* címet kapta (a köztudatba mint *Kisebbségi Kódex* vonult be, mivel valóban törvénykönyvnek készült). A koncepciót 1989 októberében hagyta jóvá a Minisztertanács mellett tanácsadói státussal működő Nemzetiségi Kollégium Hazai Kisebbségek Albizottsága. Az első szövegváltozatot 1989. november 29-én vitatta meg a Kollégium plenáris ülése.

JOGI CIGÁNY, JOGI ÖRMÉNY

Az Országgyűlés által tárgyalt, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat első két szakaszának egyes rendelkezései többek között leszögezik: „E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetnek meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. Amennyiben a felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyságot tenni arról, hogy megfelel az e törvény előző szakaszában foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló magyar állampolgár e tárgykörben népi kezdeményezését az Országgyűlés elnökének nyújthatja be."

Ha lehetséges a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai közösségek bizonyos sajátosságait jogi szabályozás tárgyává tenni (szakzsargonnal: felállítani a nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségek normatív definícióját), lehetséges a többségi (államalkotó) csoport hasonló meghatározása is. Főleg abban az esetben, ha a kisebbségben élők is államalkotó tényezőknek számítanak. Hiszen azt nem lehet tagadni, hogy a többségnek is van saját kultúrája, nyelve, hagyományai, összetartozás-tudata, vagyis mindaz, ami a kisebbségnek, lévén a különbség pusztán számbeli.

Ha ezt elfogadjuk – márpedig sem gyakorlati, sem logikai érv nem indokolja az ellenkezőjét –, látnunk kell, hogy ez a módszer az érintett közösségek egymástól való elhatárolásának a leghatékonyabb eszköze, de legalábbis bizonyos szövegkörnyezetben azzá válhat. A dolgot élére is lehet állítani. Kik azok a bolgárok, ... ukránok? – merül fel az emberben, amikor a normatív definíciót az érintett közösségek felsorolása, avagy taxációja is követi. A „ki a(z) ... ?" kérdésében immanensen benne van a „ki nem az" állítása. A jogi bolgárok, ..., jogi ukránok stb. kategóriája nem véd meg semmitől – az erre irányuló kifejezett szándék ellenére sem. Sőt a kisebbséghez tartozó egyént kiszolgáltatott helyzetbe hozza, hiszen az önidentifikáció mélyen intim, szubjektív indítékait, hajszálgyökereit egyszerre nemcsak jogilag, de politikailag, sőt bizonyos primitív szinten morálisan is számon kérhetővé teszi. Ha ráadásul a szabad identitásválasztást rendszerező elvként is elismerjük, az ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy bárki szabadon vallhatja magát vagy többséghez, vagy kisebbséghez tartozónak. Középút nincs, hisz a kettős vagy többes identitásúak jogi helyzete a fenti értelemben nem tisztázott. S ez ugyancsak egysíkú képet vetít elénk.

Továbbá, amennyiben a szabad identitásválasztás elvét s az ezzel szervesen összefüggő identitáshoz való jogot nemcsak egyénekre, hanem közösségekre is alkalmazzuk, illetve elismerjük, az a veszély fenyeget – amennyiben ragaszkodunk a normatív definícióhoz és a taxációhoz –, hogy magának a közösségnek a léte degradálódik merőben fogalmi vitává. Akadnak ugyanis államok, amelyek a „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek" létét nem ismerik el, noha élnek területükön e kategóriába tartozó és a normatív definíciónak megfelelő csoportok. Kevésbé szélsőséges helyzetben is kérdéses, hogy a normatív definíció és a taxáció – a szabad identitásválasztás elve alapján – figyelembe veszi-e az érintettek önminősítését.

Az elmúlt évtizedek gazdag fogalmi készletet eredményeztek szűkebb régiónkban a nemzeti és/vagy etnikai kisebbség, etnikai csoport, számbeli kisebbségben élő nemzeti közösség, nemzetiség (esetleg „együtt élő" jelzővel), népcsoport, esetleg az előbbiek mindegyike a „honos" jelzővel megfejelve, társnép, társnemzet. E fogalmak többnyire politikailag igen magasan telítettek. A normatív definíció ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam a törvényhozási aktus folyamán állást foglal és minősít. Egyáltalán nem garantált azonban, hogy a döntés elnyeri mindenki tetszését. Még az sem biztos, hogy a kisebbségben élők között kialakul a teljes konszenzus. Sőt, túlzás nélkül

valószínűsíthető, ha „n" számú, önmagát egy adott kisebbséghez tartozó egyén kijelenti, hogy ilyenként tart igényt az elismerésre az állam részéről, akadhat egy „m" számú, ezzel ellentétes törekvésű csoport, s a többség hozzáállása sem mindig egységes.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat idézett rendelkezései alapján mindez persze csak egy lehetséges gondolatmenet. Ha egyébre nem, a történelemnek arra mindenesetre meg kellett volna tanítania bennünket, hogy a „ki a(z) ...?" nagyon rossz kérdés.

II. RÉSZ
NEMZETKÖZI KITEKINTÉS: SEMMI ÚJ A NAP ALATT

AZ ETNIKAI ÉS NYELVI KISEBBSÉGEK KULTURÁLIS JOGAI A NEMZETKÖZI JOGI DOKUMENTUMOKBAN

1. ENSZ- ÉS ENSZ-SZAKOSÍTOTT SZERVEZETEK

Mind a mai napig nem született olyan multilaterális nemzetközi jogi egyezmény vagy nyilatkozat, amely a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek sajátos jogait teljeskörűen szabályozná. Sem az ENSZ által 1948-ban elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*[1], sem az *Európa Tanács* által 1950-ben kidolgozott *Emberi Jogok Európai Egyezménye*[2] nem említi a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek sajátos jogait. Az ENSZ Közgyűlésének 217. (III.) számú Határozata kijelenti, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete nem lehet közömbös a kisebbségek sorsával szemben. Mivel azonban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata univerzális jellegű okmány, a kisebbségek kérdésére viszont egységes megoldást annak összetett és érzékeny volta miatt nem lehet adni, a Közgyűlés eltekint attól, hogy speciális rendelkezéseket iktasson az Egyetemes Nyilatkozatba. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkelye csupán azt rögzíti, hogy az Egyezmény által meghatározott jogok és szabadságok élvezetét biztosítani kell minden, így többek közt faji, nyelvi vagy nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő megkülönböztetés nélkül.

Az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban aláírásra megnyitott és a népirtást nemzetközi jogi bűncselekményként deklaráló *Egyezmény a Népirtás Bűntettének Megelőzése és Megbüntetése Tárgyában*[3] fejezi ki talán a mai napig leghatásosabban a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmének igényét. Több szempontból is jelentős ez az okmány. A nemzeti és etnikai csoportokat mint közösségeket is védi a megsemmisítéstől. Nem csupán a kisebbségek fizikai megsemmisítését, ill. bántalmazását bünteti (pl. a csoport tagjainak megölése, testi sérelem okozása, olyan életfeltételek közé kényszerítés, amelyek a

csoportot vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik, születések meggátolása), hanem szellemi integritásukat is oltalmazza. A genocídium bűncselekményét valósítja meg az, aki valamely nemzeti, etnikai csoport tagjának, a csoporthoz tartozása miatt, súlyos lelki sérelmet okoz. Ezt a bűncselekményt követi el továbbá az is, aki a csoport kiirtása céljából a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba elhurcol. Az egyezmény hatékonysága onnan ered, hogy az aláíró államok kötelesek a népirtás tényállását büntető törvénykönyvükbe bűncselekményként felvenni és hatóságaik által üldözni.[4]

Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) közgyűlése 1960. december 14-én fogadta el az *Egyezményt az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről*[5], amelyben a tagállamok kifejezetten elismerik a nemzeti kisebbségek jogát a megfelelő oktatáshoz. Az Egyezmény tilt minden olyan különbségtételt, kizárást, korlátozást vagy kedvezést, amely a fajon, bőrszínen, nyelven, nemzetiségi stb. származáson alapul és arra irányul, hogy az oktatás területén az egyenlő elbánást megszüntesse. Négy magatartást nevez meg külön:

– személyek vagy csoportok kizárása az oktatás bármely formájában vagy fokozatában való részvételből;

– az oktatás berekesztése az átlagosnál alacsonyabb szinten;

– külön oktatási rendszerek és intézmények fenntartása bizonyos személyek, ill. csoportok számára;

– személyeknek vagy csoportoknak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe hozása.

Nem jelent hátrányos megkülönböztetést a magániskolák fenntartása, illetve az olyan oktatási intézmények létesítése, amelyek nemek szerint vagy nyelvi, vallási okokból különülnek el. Az ilyen intézmények látogatása azonban nem tehető kötelezővé, és hasonló oktatási színvonalat kell kínálniuk, mint más, azonos szintű intézmények. A tagállamok elismerik a nemzeti kisebbségek tagjainak a jogát, hogy saját oktatási tevékenységet folytassanak, beleértve a saját iskolák fenntartását, saját nyelvük használatát és oktatását is. E jogok gyakorlása a kisebbségeket azonban nem akadályozhatja meg abban, hogy a többség kultúráját megértsék, a többség tevékenységében részt vegyenek, illetve az ország szuverenitását nem kérdőjelezhetik meg. A kisebbségek iskoláinak látogatása csak önkéntességen alapulhat, és az oktatás színvonala nem lehet alacsonyabb az állami hatóságok által előírtnál.[6]

Az UNESCO rendezte azt a nemzetközi találkozót is, amelyen az „etnocídium" és az „etnofejlődés" fogalmát először határozták meg nyilatkozatban. A találkozót, mely a latin-amerikai indiánok kulturális identitásának kérdésével foglalkozott, 1981 decemberében tartották San Josében, Costa Ricában. A részt vevő indiánok és szakértők nyilatkozatot tettek közzé, amely *San José-i Nyilatkozat*ként[7] vált ismertté. Az okmány értelmében etnocídiumnak minősül az, ha megtiltják egy etnikai csoportnak vagy a csoporthoz tartozó személyeknek, hogy saját nyelvüket és kultúrájukat gyakorolják, fejlesszék és továbbadják. Ez az emberi jogok súlyos megsértését jelenti, mivel kétségbe vonja az etnikai csoport kulturális identitáshoz való jogát. A deklaráció különös jelentősége tehát abban is áll, hogy a kulturális identitáshoz való jogot nem csupán a csoport tagjainak biztosítja egyéni jogként, hanem az etnikai csoportnak mint közösségnek is. Az etnocídiumot nemzetközi jogi bűncselekménynek tekinti, kulturális genocídiumnak, mely a nyilatkozatot aláírók szerint analóg az 1948-as ENSZ Konvenció által meghatározott népirtás bűncselekményével.

Az „etnofejlődés" fogalmát kifejezetten az indiánok elidegeníthetetlen jogaként határozza meg. Ezalatt az indiánok kultúrájának kiterjesztését és megszilárdítását érti, ami a következők miatt lehetséges: az indián társadalom egy olyan kulturálisan tagolt társadalom, amely rendelkezik az autonóm döntés képességével, lehetővé teszi a fejlődést és az önmeghatározás gyakorlását minden szinten, mely feltételezi a hatalom megfelelő és méltányos gyakorlását megvalósító szervezet létét. Más szóval „az indián etnikai csoport egy politikai és adminisztratív egység, mely saját területén hatalmat gyakorol, döntési jogosítványokkal rendelkezik fejlődése tekintetében, amit az autonómia és az önigazgatás kiterjesztésével valósít meg". Bár az etnofejlődés fogalmát a Nyilatkozat az indiánokkal összefüggésben határozza meg, jelentőségét nem szabad alulértékelni, hiszen az első olyan nemzetközi dokumentum, mely egy ENSZ-szervezet égisze alatt született, s mely összekapcsolja a csoport és az autonómia fogalmait.[8]

Az ENSZ keretében jött létre az *Egyezmény a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről*[9]. A tagállamok egyrészt elítélik a faji megkülönböztetés bármely formáját, másrészt kötelezik magukat, hogy konkrét lépéseket tesznek az ilyen diszkrimináció megszüntetésére. Az Egyezmény témánk szempontjából azért jelentős, mert kimondta, hogy a faj, a bőrszín és a származás mellett a nemzeti vagy etnikai származás is alapja lehet a faji diszkri-

minációnak; továbbá, hogy az ilyen megkülönböztetésnek az a célja, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok gyakorlásától a közélet bármely területén megfossza vagy korlátozza a csoporthoz tartozó személyeket. A tagállamok egyebek közt kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az oktatáshoz való jogot, valamint a kulturális tevékenységekben való részvétel jogát. Az Egyezmény külön kitér arra, hogy a tagállamok kötelesek azonnal lépéseket tenni az oktatás, a művelődés, a kultúra és az információáramlás terén. Az Egyezményben foglalt jogok kikényszeríthetősége érdekében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az egyének jogsérelem esetén bíróságaikhoz vagy más kompetens hatóságaikhoz fordulhassanak megfelelő és igazságos jóvátétel érdekében.

1966-ban kelt az a nemzetközi egyezmény, amely első ízben külön rendelkezésben foglalkozik az etnikai és nyelvi kisebbségek sajátos jogaival. A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányá*nak[10] 27. cikkelye rögzíti, hogy „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják."[11]

2. NEM KORMÁNYZATI SZERVEZETEK

Az ENSZ keretében létrejött dokumentumok rendkívül óvatosak a nyelvi, etnikai és nemzeti kisebbségek sajátos jogainak deklarálásában. A kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogairól szólnak, azaz nem ismerik el a kisebbségi csoportokat mint közösségi vagy kollektív jogok alanyait (mint ahogy nem ismerik el a kollektív jogokat sem). A kisebbségeket tömörítő nem kormányzati szervezetek számos nyilatkozatban és egyezménytervezetben ez utóbbi jogok létét nyilvánították ki.

Az *Európai Népcsoportok Föderációja Egyesületének (Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen – FUEV)* 17. kongresszusa 1967-ben fogadta el az *Etnikai közösségek jogának alapelvei* című nyilatkozatot[12], amely három szempontból is új elemeket tartalmaz. Konkrétan meghatározza a kisebbségek nyelvhasználati jogait, valamint lefekteti a kisebbségek érdekvédelmi és érdekérvényesítő mechanizmusainak szervezeti kereteit.

Az etnikai közösség tagjai – írásban és szóban – szabadon használhatják és művelhetik anyanyelvüket. Ez a jog magában foglalja az anyanyelven történő vallásoktatást és -gyakorlatot is. Az anyanyelv használatának joga megilleti őket továbbá a képviselőtestületekkel, a bíróságokkal és hatóságokkal való érintkezés során.

A FUEV-nyilatkozat szerint a kisebbségek szervezeti érdekérvényesítő mechanizmusai:

– a kulturális autonómia[13];

– vagy, ahol lehetséges, a területi autonómia.[14]

Ez utóbbiról természetesen csak akkor lehet beszélni, ha az állam egy bizonyos területén a kisebbség alkotja a többséget. Ilyen esetben az etnikai közösség gyakorolja a területi igazgatást és a regionális jogalkotást. Ha területi autonómiára pl. az etnikai közösség tagjainak területi szétszórtsága miatt nincs lehetőség, megilleti őket a kulturális autonómia gyakorlásának joga. Ez azt jelenti, hogy az etnikai közösség maga igazgatja kulturális és felekezeti tevékenységét. Az állam köteles a közpénzekből arányos módon támogatni, s a rádióban és a televízióban arányos műsoridőt biztosítani számára.

Az etnikai közösségek érdekvédelmét a FUEV-nyilatkozat úgy kívánja megoldani, hogy arányos képviseletet biztosít számukra a parlamentben, valamint más jogalkotó és igazgatási testületben és szervben. Ha az állam egy konföderáció tagja, az etnikai közösséget arányos képviselet illeti meg annak szervezeteiben.[15]

1976-ban dolgozta ki a *Veszélyeztetett Nyelveket és Kultúrákat Védelmező Nemzetközi Szövetség*[16] az *Etnikai és nyelvi kisebbségek jogairól szóló Charta*[17] 13 szakaszból álló tervezetét. A Charta részletesen foglalkozik a kisebbségi autonómiákkal. A kisebbségi közösséget megilleti a területi vagy a személyi elven alapuló autonómia. Ez utóbbi akkor, ha a közösség elhagyta hagyományos lakóhelyét és szétszórva él az ország területén, vagy őshonos területén kisebbségbe került. Minden autochton (tehát nem bevándorlás útján keletkezett) etnikai vagy nyelvi közösség közjogi jogi személyiséggel rendelkezik.[18] Az alkotmány rendelkezéseinek keretén belül kidolgozza saját közjogi statútumát. A végrehajtó hatalomnak nincsenek jogosítványai az autonómia működése, valamint a statútum rendelkezései felett, azt kizárólag a bíróságok ellenőrizhetik. A bíróságok azonban csak a statútum működésének jogszerűségét vizsgálhatják, tényszerűségét vagy célszerűségét nem.

A kisebbségi autonómiák maguk szervezik a közösség oktatását, kulturális tevékenységét és szakmai szervezeteit. E hatáskörük a következőkre terjed ki: saját költségvetésük van, saját iskolákkal rendelkeznek az oktatás minden szintjén. Az óvodában a kisebbség nyelvét kell használni, míg az elemi és középiskolában a tárgyak nagy részét kell a kisebbség nyelvén oktatni. A tárgyak közé fel kell venni a kisebbség történetének, kulturális értékeinek és a régió gazdaságának oktatását. Az azonos nyelvű egyetemen szerzett diplomákat el kell ismerni. Az etnikai közösség kulturális, szociális, sport- és vallási intézményeket tarthat fenn, valamint rádió- és televízióadásokat készíthet. Az államok kötelezettséget vállalnak, hogy különleges eszközökkel támogatják az etnikai kisebbség könyvkiadását, sajtóját, lemezgyártását, tudományos tevékenységét és múzeumait. Az állami hatóságok előtt a kisebbségek jogosultak anyanyelvüket használni. Sőt, amennyiben területi autonómiát élveznek, a területi igazgatásban és az igazságszolgáltatásban az etnikai kisebbség nyelvét kell hivatalosan használni. Az állam hivatalos nyelvét pedig csak akkor kell az illető területen mint második hivatalos nyelvet elismerni, ha azt a lakosság meghatározott száma beszéli. Az etnikai kisebbséghez tartozó személyek katonai szolgálatukat területi autonómia esetén itt, és saját nyelvüket beszélő katonai alakulatban teljesítik.

A Charta jellegzetessége, hogy az etnikai kisebbségek különleges gazdasági jogait is meghatározza. Az állam köteles az etnikai kisebbség tagjai részére lakóhelyükön munkát biztosítani és szakmai, valamint gazdasági tevékenységüket támogatni. A gazdaság fejlesztése azonban nem járhat olyan következményekkel, melyek az etnikai kisebbség tagjainak szétszóródásához vezetnek. Az etnikai kisebbség intézményeinek ellenőrzési joga ki kell hogy terjedjen a turizmusra és a földek elidegenítésére, mivel ezen tevékenységek növekedése a kisebbség számára a kisajátítás következményeivel jár.

Az *INTEREG*[19] kidolgozta a *Nemzetiségi, Etnikai és Kisebbségi Csoportok Védelméről szóló Nemzetközi Egyezmény*[20] tervezetét. A dokumentum nemzetiségi, etnikai és kulturális egységként *(entité)* ismeri el mind nemzeti, mind nemzetközi téren a nemzetiségi, etnikai és kisebbségi csoportokat. Ezen egységek elidegeníthetetlen jogaként határozza meg a kulturális és etnikai identitáshoz való jogot. Az államok kötelesek továbbá ezen csoportokat jogilag is elismerni. Az Egyezmény tervezete a kulturális és gazdasági autonómia mellett meghatározza a nyelvi autonómiát is. Ez utóbbinak az a célja, hogy az

anyanyelv használatát biztosítsa a bíróságok és hatóságok előtt. Ha egy igazgatási területen meghatározott számban élnek olyan személyek, akik valamely nyelvi kisebbséghez tartozónak vallják magukat, úgy a kisebbségi nyelvet hivatalos nyelvnek kell tekinteni. Az államok kötelesek megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a köztisztviselői állások odaítélésénél az etnikai csoporthoz tartozó személyeket előnyben részesítsék, legalábbis azon a területen, ahol az etnikai csoport nyelve is hivatalos nyelv.[21]

3. EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK

Az Európai Közösségeket létrehozó egyezmények[22] nem terjednek ki sem a kulturális együttműködés, sem a tagországok politikai uniójának kérdésére. Az *Egységes Európai Okmány*[23] ugyan sok tekintetben kibővítette a három Közösség hatáskörét, valamint létrehozta a tagállamok külpolitikáját koordináló *Európai Politikai Együttműködés*[24] intézményét, de a fenti helyzeten ez nem változtatott. Az *Európa Parlament* azonban a nyelvi kisebbségek sajátos jogainak ügyében – mint sok más hasonló esetben is – túllépett szigorúan vett hatáskörén. Bizottságai számos jelentést és határozattervezetet vitattak meg, és a plenáris ülés végül 1981-ben elfogadott egy *Határozatot a Regionális Nyelvek és Kultúrák, valamint az Etnikai Kisebbségek Chartájáról.*[25] Az Európa Parlament ebben a dokumentumban leszögezi, hogy el kell ismerni az etnikai és nyelvi kisebbségek történelmi identitását *(identité historique)*. Kimondja, hogy a regionális nyelvek és kultúrák az európai civilizáció életképességét és gazdagodását biztosítják, és a kulturális identitás *(identité culturelle)* ma az egyik legfontosabb nem anyagi igény. A dokumentum leszögezi, hogy az autonómia nem a különböző népek és hagyományok integrációjának egy másik megoldása (vagyis az állami vagy államközitől eltérő – B. G.), hanem egy lehetőség arra, hogy személyes befolyást lehessen gyakorolni a szükségszerűen növekvő kommunikációs folyamatra.

A dokumentum felhívja a tagállamok kormányait, valamint a helyi és a regionális közigazgatást, hogy az oktatás, a tömegtájékoztatás és a közélet, valamint a szociális viszonyok terén tegyék meg a következő lépéseket:

– biztosítsák a hivatalos programok keretében a regionális nyelvek és kultúrák oktatását az óvodától az egyetemig, valamint a kisebbségi irodalom és történelem tanítását az érdekeltek számára;

– létre kell hozni a regionális kultúrákat terjesztő intézményeket, a helyi televízió- és rádióadásokat, és arányos anyagi támogatásban kell részesíteni ezeket a kulturális törekvéseket;

– a kisebbségek számára biztosítani kell az anyanyelv használatát a hatóságok előtt éppúgy, mint a közélet más területein.

E feladatok ellátásáért a helyi közigazgatást közvetlen felelősség terheli. Az Európa Parlament javasolja továbbá, hogy a Regionális Alapból támogassanak regionális gazdasági vállalkozásokat is, mivel egy közösség csak akkor képes kulturális identitását megőrizni, ha helyben lakhat és dolgozhat. Végül a Parlament felkéri a Közösségek Bizottságát, hogy tekintse át azon közösségi jogszabályokat és joggyakorlatot, melyek hátrányosan különböztethetik meg a nyelvi kisebbségeket, és tegyen lépéseket ezek korrigálására.[26]

4. EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉRTEKEZLET (EBEÉ)

A *Helsinki Záróokmány*[27] VII. fejezete amellett, hogy rögzíti a faji és nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalmát, egy bekezdésben foglalkozik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos jogaival is. Az aláíró államok kötelesek biztosítani a nemzeti kisebbség tagjainak törvény előtti egyenlőségét, támogatniuk kell az emberi jogok és alapvető szabadságjogok gyakorlását, és védelmezniük kell a kisebbségek legitim érdekeit.

A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek jogai tárgyában kidolgozott legfrissebb nemzetközi okmány is az EBEÉ keretében született. 1990. június 5–29. között az EBEÉ tagállamai megrendezték az *Emberi Dimenziók Konferenciát*, amelyen egy jelentős *Dokumentumot*[28] fogadtak el. Ennek IV. fejezetében a részt vevő államok leszögezik, hogy a nemzeti kisebbségek kérdését csak egy független bírói szervezettel rendelkező demokratikus politikai rendszerben, a jogállam elve alapján lehet megoldani. A nemzeti kisebbséghez tartozás személyes választás kérdése, ami semmiféle hátrányos következménnyel nem járhat a kisebbség számára. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek szabadon kifejezhetik és megőrizhetik etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, fejleszthetik saját kultúrájukat, és akaratuk ellenére nem asszimilálhatók. A köz- és a magánéletben szabadon használhatják anyanyelvüket, valamint anyanyelvü-

kön terjeszthetik az őket érintő információkat. Oktatási, kulturális és vallási intézményeket, szervezeteket és szövetségeket tarthatnak fenn, s ezek anyagi támogatást fogadhatnak el, akár az államtól is. A vallásgyakorlás és a vallási oktatás anyanyelven is folytatható. A kisebbség tagjai szabadon érintkezhetnek mind az országon belül, mind a határokon túl élő, és azonos kulturális hagyományokkal rendelkező vagy azonos etnikai származású személyekkel. A tagállamok kötelesek biztosítani a kisebbség tagjai számára, hogy anyanyelvükön tanulhassanak, s az oktatási tárgyak közé fel kell venni a kisebbség történetét és kultúráját is. A tagállamok felelősséget vállalnak azért, hogy az oktatásban a megértés és a tolerancia uralkodik. Ennek érdekében különös gondot fordítanak az oktatásban a faji előítéletekkel szembeni fellépésre és a különböző civilizációk és kultúrák megbecsülésére.

A dokumentum a fent felsorolt jogok gyakorlását nem csupán a nemzeti kisebbség tagjainak, hanem a kisebbségnek mint közösségnek is biztosítja. Az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzésének eszközeként megemlíti az autonómiát is, anélkül hogy ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozna. Konkrét lépésként felhívja a tagállamokat, hogy fokozottan működjenek együtt a kisebbségi jogok ügyében az ENSZ és az Európa Tanács keretében.[29]

JEGYZETEK

[1] *Universal Declaration of Human Rights – Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.*

[2] *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (The European Convention on Human Rights) – Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* Az Európa Tanács tagállamainak külügyminiszterei 1950. november 4-én látták el aláírásukkal. 1953. szeptember 3-án lépett hatályba.

[3] *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.* Az ENSZ Közgyűlése 260. A (III.) számú Határozatában (1948. dec. 9.) nyitotta meg aláírásra. 1951. január 12-én lépett hatályba.

[4] A magyar *Btk* (1978. évi IV. törvény) a következőképpen határozza meg a népirtás bűncselekményét: „155. § (1) Aki valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges kiirtása céljából a) a csoport tagját megöli, b) a csoportot olyan létfeltételek közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak

egyes tagjait pusztulással fenyegetik, c) olyan intézkedést tesz, amelynek célja a csoporton belül a születések meggátolása, d) a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba elhurcolja, bűntettet követ el..."

[5] *Convention against Discrimination in Education – Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.* 1962. május 22-én lépett hatályba.

[6] Az UNESCO keretében a 60-as évek óta számos dokumentum született, amely kisebb vagy nagyobb mértékben érinti a kisebbségek kulturális jogait. 1966. november 4-én fogadott el az UNESCO Konferenciája egy nyilatkozatot a nemzetközi kulturális együttműködés alapelveiről *(Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale)*. Az okmány leszögezi, hogy valamennyi kultúra méltóságát és értékeit meg kell becsülni és őrizni. Minden népnek joga van kultúrája fejlesztéséhez. A kultúrák sokféleségükkel, egymásra gyakorolt hatásukkal mind az emberiség közös örökségét képezik. L. még az UNESCO Konferenciájának 1978. november 27-i nyilatkozatát a fajokról és a faji előítéletekről: *Declaration on Race and Racial Prejudice – Déclaration sur la race et les préjugés raciaux.*

[7] *L'UNESCO et la lutte contre l'ethnocide. Déclaration de San José.* Décembre 1981.

[8] „1. Declarons que l'ethnocide, c'est a dire le génocide culturel, est un délit de droit international au méme titre que le génocide condamné par la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948). 2. Affirmons que l'ethnodéveloppement est un droit inaliénable des groupes indiens. 3. Par ethnodévelopment, nous entendons l'extension et la consolidation des éléments de sa culture, grace au renforcement de sa capacité de décision autonome par une société culturellement différencié qui veut orienter son propre développement exercer l'autodetermination a tous les niveaux – ce qui implique une organisation équitable et approprié de pouvoir. Autrement dit, le group ethnique est une unité politico-administrative ayant autorité sur son propre territoire et disposant d'un pouvoir de décision en matiére de dévéloppement, dans le cadre d'un processus d'extension de l'autonomie et de l'autogestion." (*Déclaration de San José.* Décembre 1981.)

Az *UNESCO* védnöksége alatt 1982. október 4–8. között San Marinóban tartottak egy nemzetközi szakértői kollokviumot *A szolidaritás joga és az emberi jogok* címmel. (*L'UNESCO et le droit des peuples. Colloque international d'experts sur le theme „Droits de solidarité et droits des peuples", République de Saint Marin*, 4–8 octobre 1982.) A tanácskozás záróokmányában a szakértők ismét leszögezték, hogy az etnocídium a genocídium egyik fajtája.

[9] *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – Convention internationale sur l'éliminitation de toutes les formes de discrimination raciale.* Az ENSZ Közgyűlés 2106. (XX.) számú

Határozatában (1965. december 21.) nyitotta meg aláírásra. 1969. január 14-én lépett hatályba. Ezt megelőzte az *ENSZ Nyilatkozat a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetéséről (UN Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale).* Az ENSZ Közgyűlés 1904. (XVIII.) számú Határozatában (1963. november 20.) hirdette ki.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – Convention internationale sur l'éliminitation de toutes les formes de discrimination raciale. Az ENSZ Közgyűlés 2106. (XX.) számú Határozatában (1965. december 21.) nyitotta meg aláírásra. 1969. január 14-én lépett hatályba. Ezt megelőzte az *ENSZ Nyilatkozat a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetéséről (UN Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale).* Az ENSZ Közgyűlés 1904. (XVIII.) számú Határozatában (1963. november 20.) hirdette ki.

[10] *International Covenant on Civil and Political Rights – Pacte international relatif aux droits civils et politiques.* Az ENSZ Közgyűlés 2200 A (XXI.) számú Határozatában (1966. december 16.) nyitotta meg aláírásra. 1976. március 23-án lépett hatályba.

[11] Az idézet azonos az 1976. évi 8. tvr. szövegével. Véleményünk szerint ez a fordítás nem tükrözi híven az eredeti megfogalmazást, amint azt e kötetben, *Az etnikai csoportautonómia néhány elméleti kérdése* c. tanulmány 86. sz. lábjegyzetében részletesen kifejtjük. Az *Egyezségokmány* 27. cikkelyében foglalt elvek érvényesüléséről az ENSZ megbízásából *F. Capotorti* készített tanulmányt 1977-ben. Megvizsgálta a kisebbségek jogainak nemzetközi védelmét, a kormányok álláspontját, a kisebbségeknek a többségi lakosság által való elismertségét, valamint kísérletet tett a kisebbség fogalmának meghatározására. E fogalom meghatározásában mind a mai napig nincs konszenzus az ENSZ tagállamai között.

[12] *Principes fondamentaux d'un droit des communautes ethniques.* A *FUEV* 17. Kongresszusa egyhangúlag elfogadta 1967. május 22-én.

[13] „7. Toute communauté ethnique (minorité nationale) a le droit de s'organiser. Elle a droit a l'autonomie culturelle, y compris l'administration de son enseignment et de ses cultes. Les communautés ethniques (minorités nationales) doivent disposer dans ce but d'une part proportionelle des ressources publiques. Elles ont le droit égalment de disposer d'un temps approprié en matiere de radio et de télévision."

[14] „8. Toute communauté ethnique (minorité nationale), qui occupe de facon massive une partie du territoire d'un État, a droit a sa propre législation régionale. Une part proprotionelle des ressources publiques de l'État doit étre garantie a l'administration régionale autonome."

[15] *Principes fondamentaux*... 8. és 9. szakasz.

[16] *Association Internationale pour la Defense des Langues et Cultures Menacees.*

[17] *Charte des Droits des Communautes Ethniques Minoritaires et des Minoritaires Linguistiques.* (Chatillon, Val d'Aoste, 1976. július 25.)

[18] „Art. 2. L'État est tenu d'accorder la personnalité morale de droit public a toutes les communautés ethniques et linguistiques autochtones." Álláspontunk szerint nem a kisebbségi közösségeket mint olyanokat kell hogy megillesse a közjogi vagy egyéb jogi státus, hanem a kisebbség által létrehozott, alkotmányos keretek között működő intézményeket.

[19] *INTEREG – Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus.*

[20] *Convention international relative á la protection des groupes nationaux ou ethniques ou minorités.*

[21] Az *INTEREG* kidolgozott egy *Jegyzőkönyvet* az *Egyezmény* tervezetének alkalmazásáról az Európa Tanács tagállamainak területén *(Projet d'un protocole pour l'application de la Convention des NU sur la protection des minorités et groupes ethniques dans le cadre des Etats du Conseil de l'Europe).* Ebben többek között részletesebben kifejti a személyi elven alapuló autonómia működését. A személyi autonómia olyan független intézményi egység, ami jogi személyiséggel rendelkezik, s amelyhez szabad elhatározásukból csatlakozhatnak a csoport tagjai. Az autonóm egység hatáskörét a csoport arra feljogosított képviselőivel egyetértésben az állam törvény vagy rendelet formájában határozza meg. Ez kiterjed az egység belső szervezetének meghatározására is.

[22] Az *Európai Szén és Acél Közösség Egyezménye* (1951. április 18-án írták alá Párizsban); Az *Európai Gazdasági Közösség Egyezménye* és az *Európai Atomenergia Közösség Egyezménye* (mindkettőt 1957. március 25-én írták alá Rómában).

[23] *Single European Act* (1986. február 17-én Luxemburgban és 1986. február 28-án Hágában írták alá).

[24] *European Political Cooperation.*

[25] *Résolution sur une charte communautaire des langues et cultures régionales et sur une charte des droits des minorités ethniques.* (Journal officiel des Communautés européennes [J. O. C. E.] C 287/106, 1981. november 9.)

[26] Az Európa Parlament 1983-ban újabb *Határozatban* ismételte meg a kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzéséről kialakított álláspontját. (*Résolution sur les mesures en faveur des langues et des cultures minoritaires.* I. O. C. F. C 68/103, 1983. március 14.) A Közösségek Bizottsága ugyancsak 1983-ban *Beszámolóban* tájékoztatta az Európa Parlamentet a kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzése terén tett lépéseiről. Beszámol egyebek között a *Veszélyeztetett Nyelvek Irodájának* felállításáról, valamint arról, hogy 1983-ban 100 ezer ECU-t különített el a fenti feladatok ellátására (*Rapport de la*

Commission Européenne sur l'action entreprise dans le domaine des langues et des cultures minoritaires. P. V. 11/2/1983).

[27] *Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act – Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (Helsinkiben írták alá 1975. augusztus 1-jén).

[28] *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE – Document de la reunion de Copenhague de la Conference sur la demension Humaine de la CSCE.*

[29] Az EBEÉ koppenhágai találkozójára a Pentagonálé államai (Ausztria, Cseh és Szlovák Köztársaság, Jugoszlávia, Magyarország és Olaszország) kidolgozták az *Etnikai Kisebbségek Jogainak Nyilatkozatát (Charte des droits des minorites ethniques)*, ami azonban csak tervezet maradt, mivel az Értekezlet nem fogadta el. Két jellegzetessége van a tervezetnek: következetesen a nemzeti kisebbségek mint közösségek jogairól beszél. Kötelezni kívánja a tagállamokat, hogy járuljanak hozzá a területi autonómia létesítéséhez abban az esetben, ha az etnikai kisebbség az állam egy jól körülhatárolt területén a többséget alkotja.

AZ ÉSZT KULTÚRAUTONÓMIA

Az első világháború után a békeszerződésekhez csatolt ún. kisebbségvédelmi szerződések rendelkezéseit az aláíró államok – jogi, politikai, gazdasági és egyéb érveket keresve – megkerülni igyekeztek. Az észt állam volt az egyetlen, amely kivételes toleranciáról és józan ítélőképességről tett tanúbizonyságot: a világon először megvalósította az addig csak politikai programokból vagy tudós elmélkedésekből ismert személyi elven alapuló *nemzetiségi kulturális autonómiát*.

A nemzeti kisebbségek önkormányzatáról 1925. február 12-én hozott törvény[1] szerkezetét tekintve kerettörvény. Érdemi kérdésekben, céljai megvalósítása érdekében a kisebbségi önkormányzatnak rendeletalkotási joga van. Az önkormányzati rendeletek alkotják a kulturális autonómia tartalmát. Jogállását tekintve a kisebbségi önkormányzat közjogi testület, az állam által delegált jogosítványok birtokosa. Rendkívül fontos felhívni a figyelmet arra a körülményre, amely az észtországi kisebbségi önkormányzati rendszert megkülönbözteti a korabeli korporatív struktúrájú államszerkezetektől. Az állam, meghatározott szervei útján (jelen esetben a belügyminiszter)[2] csak felügyeleti joggal rendelkezik a kisebbségi önkormányzat intézkedései fölött. Törvénnyel ellenkező döntéseit a közigazgatási bíróság semmisítheti meg, de sem a felügyeleti szerv, sem a bíróság nem másíthatja meg azok tartalmát, és nem bírálhatja felül célszerűségüket.[3] Az állam legfelsőbb döntéshozói szerve tehát nem az önkormányzati testületek (területi és kisebbségi önkormányzatok) összességéből áll össze, ezek csupán a törvény által rájuk ruházott jogosítványok alanyai és végrehajtói, s hatáskörükön belül kizárólag a törvénynek tartoznak felelősséggel. Meghatározott területeken alanyi jogon valódi kormányként viselkednek, s ebben különböznek az államigazgatási testületektől,

amelyek hatásköre tetszés szerint bármikor szűkíthető, bővíthető vagy megszüntethető. Tehát az államhatalmat nem az önkormányzati testületek konstituálják, hanem a választók politikai testülete, közvetlen, általános, egyenlő és titkos választás útján. Az autonómiák rendszere, az önkormányzatok nem helyettesítik, és nem is helyettesíthetik a hatalmi ágak megosztásán alapuló politikát, de beilleszthetők egy olyan demokratikus rendszerbe, mely tiszteletben tartja a politika és a gazdaság autonómiáját.[4]

Az észtországi kultúrautonómia *alanyait* a törvény 8. §-a határozza meg: nemzeti kisebbségeknek számítottak a törvény értelmében a német, az orosz és a svéd nép, valamint azok „az észt határokon belül élő nemzeti kisebbségek, amelyek lélekszáma háromezernél nem kisebb".[5] A törvény hatálybalépése után a lakosság 1,7%-át kitevő német és a 0,3%-ot számláló zsidó kisebbségek kezdeményezték a kultúrautonómia megvalósítását. A német kultúrautonómiában 11 562 szavazati joggal rendelkező polgárt vettek nyilvántartásba, a zsidó kultúrautonómiában pedig 2041 zsidó nemzetiségű választópolgárt regisztráltak (1925-ben 3045 volt az Észtországban élő zsidó állampolgárok száma).[6]

Az adatokból világosan kitűnik, hogy noha a kultúrautonómia alanyai a nemzeti kisebbségek (vagy az észtek maguk, ahol kisebbségben élnek), közjogi jogosítványokkal kizárólag az önkormányzatok rendelkeznek, létrehozataluk után. *Közületet* (meghatározott jogok alanyát, a kor szóhasználata szerint) ebben az értelemben csak azoknak az állampolgároknak a csoportja képezett, mely *megválasztotta az önkormányzat* vezető testületét, a kulturális tanácsot (5. §, 24. § s köv., valamint a végrehajtási rendelet 11. §-a). „Azáltal, hogy részt vesznek a nemzeti kulturális önkormányzásban, a nemzeti kisebbségek tagjai nem mentesülnek sem általános polgári kötelességeiktől, sem a helyi önkormányzatokkal szembeni kötelezettségeiktől" (12. §), vagyis az állampolgári jogegyenlőség semmilyen tekintetben nem szenved csorbát.

Az önkormányzat *tagja* „Észtország minden olyan állampolgára, akit felvettek az illető önkormányzat által vezetendő nemzeti jegyzékbe".[7] Ez nem ellenkezett a nemzetiség szabad vállalásának alkotmányos elvével: „Észtország minden polgárának szabadságában áll nemzetiségét megállapítani".[8] A nemzeti jegyzékbe való felvétel a nagykorú egyén szabad akaratán alapult vagy a szülők megegyezésén, ennek hiányában az apa nemzetisége volt az irányadó. Mindenkinek

fenn volt tartva a jog a nemzeti jegyzékből való törlésre, illetve az önkormányzatból való kilépésre.[9]

A kulturális önkormányzatok megalakításának joga fontos eleme volt az észt kisebbségi jognak. A másik két, nem kevésbé fontos összetevője a nemzetiségi önmeghatározás és a nemzetiséghez tartozás jogi szabályait, valamint a nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseket rögzítő jogintézmény volt. A kisebbségi népjóléti önkormányzatok ügyét e törvény nyitva hagyta, s egy általános népjóléti önkormányzati rendszer kialakításától tette függővé (2. §).

A hatalmi ágak elválasztásán alapuló politikai demokráciákban, s ott, ahol nincs lehetőség a területi autonómia biztosítására, a személyi elven alapuló észt kulturális önkormányzat ma is hasznos modellként szolgálhat a kisebbségi csoportautonómia „legerősebb" formájának a kidolgozásához. Legnagyobb vonzereje véleményünk szerint abban áll, hogy sikeresen egyeztette össze az állampolgári jogegyenlőség, a közvetlen, általános és egyenlő szavazati jogon alapuló modern demokrácia és a hatalom decentralizálásának követelményeit a kisebbségi kulturális csoportautonómiára vonatkozó törekvéssel.

JEGYZETEK

[1] Törvény a nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzatáról. *R. T. – Riigi Teataja* (Államközlöny, az Észt Köztársaság Hivatalos lapja) 1925. 31/32. sz. A dokumentumot a *Társadalmi Szemle* 1991/5. száma közli a vonatkozó kormányrendeletek szövegével együtt a 44–54. oldalon. (A hivatkozások e kiadás alapján kereshetők vissza.) A fordítás dr. Stephan v. Csekey: *Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928* című műve alapján készült. Kiadója a Verlag von C. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1928. A szerző annak idején a jogtudományok r. tanára a tartui egyetemen, egyben a tartui Magyar Tudományos Intézet igazgatója. (A szerk. megjegyzése.)

[2] *A köztársaság kormányának rendelete a nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzatának szervezetéről.* IV. 59–61. §§.

[3] Uo. 63–64. §§.

[4] *Törvény a nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzatáról.* 1. § második bek.

[5] A húszas években Észtország lakosságának (1925. január 1-jén 1 114 630 fő) kb. 12%-át alkották a nemzeti kisebbségek. Csekey István, az észt kultúrautonómiáról írt kiváló összefoglaló tanulmányában a történelmi előzmények-

re utalva megjegyzi, hogy a mintegy húszezres lélekszámú, de politikailag, gazdaságilag és kulturális szempontból fejlett észtországi németséget az 1919-es észt földreform megfosztotta tulajdonától. A politikai megfontolásoknál ez a körülmény fontos szerepet játszott. (Csekey István: A kisebbségi kultúrautonómia Észtországban. *Budapesti Szemle*, 208. köt. 1928. január, 80. o.)

[6] L. Csekey, i. m. 98–102. o. Az oroszok és a svédek területileg zárt tömbben éltek, s az észt alkotmány értelmében a helyi közigazgatás gyakorlatilag a kezükben volt. A törvény 31. §-ának megfelelően az észt lakosságot is megillette a kultúrautonómia joga ott, ahol kisebbségben élt.

[7] *A Köztársaság kormányának rendelete a nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzatának szervezetéről.* II. 7. §.

[8] Az 1920-as *Észt Köztársasági Alkotmány* 20. szakasza, l. Csekey, i. m. 81. o. „A kisebbségi szerződéseket aláírt államok messze vannak az észt alkotmánynak alapelvétől (20. cikk), amely szerint minden polgárnak szabadságában áll nemzetiségét megállapítani." (Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Berlin, 1928. 82. o.)

[9] *A Köztársaság kormányának rendelete*... 8–10. §§.

A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK KODIFIKÁCIÓS MUNKÁLATAI AZ EURÓPA TANÁCSBAN. 1992–1993[1]

Az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* (EEJE) 14. cikkelye – amely többek között a nemzeti hovatartozáson alapuló megkülönböztetést is tiltja – elégtelennek bizonyult a nemzeti kisebbségekkel összefüggő kérdéskomplexum jogi kezelésére. Az *Európa Tanácson* (ET) belül már az ötvenes évek második felében felmerült egy átfogó jogi szabályozás megalkotásának terve.[2] Ennek megfelelően az *ET Konzultatív Közgyűlése* (ETKK) 1957-ben nyilvánosságra hozta a 136. számú Rezolúcióját az európai nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatban, mely két rendkívüli elvi fontosságú megállapítást tartalmaz.[3]

1. AZ ELŐZMÉNYEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

A Rezolúció mindenekelőtt megállapítja, hogy számos ET-tagország területén élnek olyan csoportok, amelyek tudatosan (conscious of belonging, ayant conscience d'appartenir) olyan nemzeti kisebbségekhez tartoznak, amelyek sorsában érdekeltek más tagállamok is. Ugyanakkor leszögezi, hogy mind emberiességi szempontból, mind pedig a jó államközi kapcsolatok elősegítése céljából szükséges e nemzeti kisebbségek kollektív érdekeinek biztosítása a legteljesebb mértékben, az illető állam lényeges érdekeinek szem előtt tartásával. A dokumentum felhívja az érdekelt tagállamokat, hogy minden szükséges információt továbbítsanak az ET főtitkárának, és elrendeli, hogy a Jogi Bizottság állítson össze ezek alapján egy jelentést.

A Jogi Bizottság jelentésének elkészítése után az ETKK nyilvánosságra hozta *213. számú Ajánlását*, melyben megfogalmazza, a Minisz-

teri Bizottság hívja fel az érdekelt tagországokat, hogy kétoldalú egyezmények keretében állapodjanak meg a másik ország területén élő nemzeti kisebbségeik státusának meghatározásáról.[4]

1961-ben az ETKK visszatér a nemzeti kisebbségek helyzetére. A 285. *számú Ajánlásában* újra megállapítja, hogy különböző ET-tagországok területén olyan nem többségi csoportok élnek (non-dominant groups, des groupes non dominants), amelyek tudatosan tartoznak egy nemzeti kisebbséghez (conscious of belonging to a national minority, conscients d'appartenir a une minorité nationale). Megismétli újra e nemzeti kisebbségek kollektív érdekei biztosításának szükségességét, és a Jogi Bizottság jelentésének alapján a következő ajánlást fogalmazza meg: a Kormányszakértők Bizottsága dolgozzon ki egy szövegjavaslatot a nemzeti kisebbségek azon jogainak biztosítására, amelyeket illetően az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* és az *Első Jegyzőkönyv* nem tartalmaznak rendelkezéseket. A tervezet szövegét a megfelelő eljárás útján illesszék be az *Egyezményt* kiegészítő *Második Jegyzőkönybe*.[5]

A tervezet, amelyet az *Ajánlás* szövege tartalmaz, végül nem került be az *Egyezményhez* csatolt *Második Jegyzőkönyvbe*. A Miniszteri Bizottság 1961 májusában a (61)15. számot viselő Rezolúciójában az Emberi Jogi Szakértői Bizottságot megbízta, hogy vizsgálja meg az ETKK által elfogadott javaslat, vagy egy hasonló szöveg beépítésének lehetőségét a Második Jegyzőkönyvbe, a nemzeti kisebbségek jogairól. 1961 májusa és 1970 decembere között a Szakértői Bizottság gyakorlatilag nem foglalkozott a kérdéssel.[6] 1973. november 9-én kelt jelentésében a Szakértői Bizottság végül a következő véleményre jutott: „Jogi szempontból semmilyen különös ok nem támasztja alá a kisebbségi jogok kodifikálását az EEJE-hez fűzött következő jegyzőkönyvben. Azonban, ha más megfontolásokból ajánlatos a kisebbségek védelmét egy külön, az EEJE-hez csatolt jegyzőkönyv tárgyává tenni, semmilyen áthághatatlan jogi természetű akadály ezt nem látszik feltartóztatni."[7]

Húsz évet kellett várni addig, amíg az ET Parlamenti Közgyűlése (ETPK) megfogalmazta következő, *928/1981. számú Ajánlását* a kisebbségek ügyében, mely egyszerre váltott ki erős ellenállást bizonyos tagországok részéről, de másfelől elindított egy olyan folyamatot, mely 1992-ben zárult le.[8] A *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartájának* kidolgozásáról van szó, amely 1992. november 5-én nyílt meg aláírásra. Az *Ajánlás* fogalmazása rendkívül óvatos: már nincs szó a

nemzeti kisebbségekről mint csoportokról, még kevésbé ezek kollektív érdekeiről. A dokumentum kulcsfogalma a *nyelvi identitás* (linguistic identity, identité linguistique), melynek tiszteletben tartása az európai eszme, az európai kultúrák kiegyensúlyozott fejlődésének fontos eleme. Nincs általános vagy általánosítható megoldás e területen – állapítja meg a szöveg 2. pontja. Az ETPK ezért azt ajánlja a Miniszteri Bizottságnak, vizsgálja meg, hogy milyen lehetőségek állnak a tagországok kormányainak rendelkezésére abból a célból, hogy a legmegfelelőbb eszközökkel valósítsák meg az ETPK jelen dokumentumában megfogalmazott humanitárius, kulturális és politikai természetű célokat, melyek a következők:

– a tudományos szempontokat figyelembe véve a legkisebb területi elnevezések eredeti nyelven történő fokozatos bevezetését a hivatalosan elfogadottak mellett;

– az anyanyelv vagy annak nyelvjárásai oktatásának fokozatos bevezetését az óvodákban és az elemi iskolákban;

– köztámogatást és elismerést a kisebbségi nyelvek használatának a helyi közéletben, állandó oktatásának a felsőoktatási intézményekben és használatának a területi médiákban, amennyiben ezt az érintett közösségek igénylik;

– politikai szempontból, amennyiben meghatározott területek „saját" nyelvvel rendelkeznek (their own language, une langue propre), s e területek bizonyos közigazgatási struktúrával bírnak, törekedni kell arra, hogy az illető nyelv a közigazgatásban a hivatalos nyelv vagy a második hivatalos nyelv státusát megkapja.[9]

Az ET Miniszteri Bizottsága 1983-ban reagált először érdemben a *928/1981. számú* ETPK *Ajánlásra.*[10] A dokumentum leszögezi, hogy osztja az ET Kulturális Együttműködési Bizottságának véleményét, miszerint e területen általános megoldást nehéz találni, figyelembe véve a „helyi állapotok sokféleségét és komplikáltságát". Következésképpen a Miniszteri Bizottság „úgy tartja, hogy a kérdést jobban lehet az egyes országok szintjén rendezni, a legmesszebbmenőkig figyelembe véve az Európa Tanács kulturális fejlődéssel, szólásszabadsággal és az emberi jogokkal kapcsolatos alapelveit". Ezzel úgy tetszett, hogy egy európai egyezmény kidolgozása a kisebbségi és regionális nyelvek és kultúrák védelmének politikailag mégoly „semleges" területén is középtávon megvalósíthatatlan. Ennek ellenére 1988-ban elkészült *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának* első tervezete, melynek munkálatai nem utolsósorban

az 1989-ben végbemenő kelet- és közép-európai változások hatására látványosan felgyorsultak.[11] Az 1988-as változathoz képest a *Charta*-tervezet rendelkezései koncepcionálisan nem sokat változtak, azonban a részletekben több módosítás történt.

Feltétlenül meg kell említenünk az ETPK Jogi és Emberi Jogi Bizottsága 1990-es jelentésének végleges változatát, amelynek alapján született az ETPK 1134. számú Ajánlása.[12] Az ETPK ezen dokumentumában azt az ajánlást fogalmazza meg a Miniszteri Bizottságnak, hogy dolgozzon ki kiegészítő jegyzőkönyvet az EEJE-hez, vagy külön ET-egyezményt a kisebbségek jogainak védelméről az ETPK által megfogalmazott elveknek megfelelően. 1992 januárjában az ETPK visszatér a kérdésre és egy újabb jelentés alapján az 1177. számot viselő Ajánlásában egy nemzetközi közvetítő mechanizmus felállítását javasolja az ET-n belül, amely: megfigyelői és adatgyűjtési feladatokat látna el az európai kisebbségek helyzetével kapcsolatban, tanácsadói és megelőző tevékenységet végezne, amely kiterjedne az államok és a kisebbségek egymáshoz való viszonya szabályozásának előmozdítására, valamint a nyílt konfliktusok esetében közvetítői szerepet töltene be.[13]

A legújabb fejlemény a ETPK tevékenységében az 1201. számú Ajánlás, amelyet 1993. február 1-jei ülésén fogadtak el. Ez a dokumentum egy, az EEJE-hez csatolandó kiegészítő jegyzőkönyvtervezet teljes szövegét tartalmazza.[14]

2. AZ EMBERI JOGI IGAZGATÓSÁG KISEBBSÉGI MUNKACSOPORTJÁNAK (DH-MIN) TEVÉKENYSÉGE

1991 őszén, a Miniszteri Bizottság 89. külügyminiszteri szintű ülésén fordult elő első ízben az, hogy az ETPK, vagyis a „parlamenti szféra" után az ET „végrehajtó" apparátusa is konkrét feladatokat tűzött ki a kisebbségvédelem területén. Anélkül, hogy ennek okait mélyebben elemeznénk, legyen elég e keretekben csak annyit megemlítenünk, hogy mind a nemzetközi politikai környezet részéről (túl vagyunk az 1991 nyarán rendezett genfi EBEÉ szakértői találkozón, végéhez közeledik az ENSZ kisebbségi deklarációjának szövegezése, a jugoszláv válság egyre mélyül), mind az ETPK oldaláról – több dokumentumában is – megnyilvánvaló politikai nyomás mintegy lépéskényszerbe hozta a szervezet vezetését.

Ennek megfelelően, a tagállamok jóváhagyásával, az ET különböző szervei révén a kisebbségi kérdés olyan komplex megközelítési módját dolgozta ki, amely magába foglalta: 1. a jogalkotó tevékenység megindítását; 2. az úgynevezett kisebbségi bizalomerősítést, mint különböző konkrét projekteken keresztül megvalósítható, önmagában is rendkívül összetett tevékenység megkezdését; 3. a kisebbségeket érintő viták rendezése során felhasználható, az ET által a nem tagállamok számára is rendelkezésre bocsátott mechanizmus kidolgozásának és kiepítésének haladéktalan elindítását.[15]

A rendelkezésre álló idő szűkössége miatt az e célra felállított szakértői csoport részleteiben csak a kisebbségi bizalomerősítés és a konfliktusrendezési mechanizmus kérdéseivel foglalkozott, s ezért a jogalkotó tevékenység megindításában rejlő lehetőségek vizsgálata áthúzódott 1992 őszére.

Röviden érdemes áttekinteni, hogy a két, érdemben tárgyalt témakörben milyen eredmények születtek. A bizalomerősítő projektek területe ugyan elvi jóváhagyásra talált a Miniszteri Bizottságban, de több ok miatt – amelyek közül talán az anyagi alapok, illetve az érdemi együttműködési készség hiánya emelendő ki – a látványos fejlemények elmaradtak. Az EBEÉ-folyamatban később általánosabb értelemben megvalósult elképzelés a kisebbségi viták döntőbírói jellegű rendezéséről az ET-ben nem nyerte el a tagállamok többségének egyetértését, így gyakorlatilag lekerült a napirendről.

Mindezek hatására az ET-ben – az egyébként is legnagyobb hagyományokkal rendelkező tevékenység – a normaalkotás felé fordult a figyelem.[16] Meg kell itt jegyeznünk, hogy nemcsak a normaalkotási hagyományok szóltak emellett. Több ország sajátos módon belekényszerült az e tevékenységet támogató álláspontba, miután a kisebbségi vitarendezési mechanizmus vitája során – egyebek között – az ET-beli normaalkotás elsődlegességére hivatkozva igyekezett a döntőbíráskodás terén történő előrelépést megakadályozni.

Az alábbiakban időrendben tárgyaljuk az 1992. november és 1993. július közötti eseményeket. Ennek során elsősorban a munka módszereinek és konkrét történéseinek ismertetésére szorítkozunk azzal, hogy a jelen fázisban már megtehető értékeléssel, esetleges gyakorlati és elméleti tanulságok összegzésével a tanulmány harmadik része foglalkozik.

Mint minden hierarchikus nemzetközi szervezetben, úgy az ET-ben is a legfelsőbb politikai döntéshozó szerv, a Miniszteri Bizottság

mandátuma alapján kezdődik meg a szakértői munka. Esetünkben a mandátumot a Miniszteri Bizottság CM/505/210592. 1992. május 20-i döntése tartalmazza, amelyben az Emberi Jogi Igazgatóságnak (CDDH) azt a feladatot adja, hogy vizsgálja meg speciális jogi normák alkotásának lehetőségét a kisebbségvédelem területén. (Mint az előzményekből is kitetszik, egy ilyen típusú mandátum megalkotásában megnyilvánuló konszenzus egyáltalán nem jelenti azt, hogy az e mandátum alapján elvégzendő munka sikeres kimenetele is eleve biztosított.) A CDDH az ET-ben felmerülő összes emberi jogi vonatkozású kérdéssel foglalkozó, szakértői szintű munkát irányító és koordináló szervezet. Az egyes speciális részterületek vizsgálatára szigorúan megszabott mandátummal ellátott albizottságokat küld ki. Jelen esetben is sor került mind a szervezeti-alaki, mind a tartalmi mandátummeghatározói teendők elvégzésére. A kisebbségvédelmi témakör speciális, politikailag érzékeny természete indokolta, hogy ebben az esetben ún. kétlépcsős szervezeti megoldást választott a CDDH. Kisebbségi Munkacsoport néven (hivatalosan DH-MIN rövidítéssel) létrejött egy, a tagállamokból és megfigyelőkből (megfigyelői státussal rendelkező államok, valamint nem kormányzati szervezetek) álló testület, amely elvi síkon foglalkozik jogi és politikai kérdésekkel. Egy kilenc ET-tagállamot[17] tömörítő ad hoc munkacsoportot maga a DH-MIN hívott életre a konkrét szövegezési feladatok ellátása céljából azokban a kérdésekben, amelyekben a normatív szabályozást illetően a testület plenáris ülésein konszenzus alakul ki.

Ami a munka tartalmi kereteit illeti, érezhető törekvés nyilvánult meg a CDDH-ban a tagállamok többsége részéről, hogy a DH-MIN mandátuma minél kevesebb konkrétan megfogalmazott elvárást tartalmazzon. Két elem ennek ellenére kiemelendő:

– a szakértőket „speciális jogi standardok" kidolgozási lehetőségeinek tanulmányozására hívták fel, szigorúan az EEJE szellemében – ami közvetett utalást jelent az individuális jogok prioritását illetően;

– némileg elmozdulásként értékelhető ehhez képest az EBEÉ- és az ENSZ-dokumentumokra való hivatkozás, amelyek az eddigi gyakorlat szerint nem annyira az ET-beli tevékenység ösztönzőiként, mintsem inkább annak konkurenciájaként jelentkeztek.[18] Mint utóbb kiderült, a munkacsoportban főleg az EBEÉ úgynevezett koppenhágai dokumentumára és genfi szakértői szemináriumának ajánlásaira, illetve az időközben elfogadott, a kisebbségekhez tarozó személyek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozat szövegére lehet a legnagyobb sikerrel

hivatkozni.[19] Anélkül, hogy erre írásbeli felhatalmazás kifejezetten vonatkozna, a kodifikációs tevékenységet áthatja – főleg ami az európai gyakorlatot illeti – a létező dokumentumok bizonyos mértékű összehangolásának törekvése.

Az Emberi Jogi Igazgatóság (CDDH) a mandátum megszabása, illetve értelmezése során konkretizálta elvárásait a DH-MIN munkáját illetően, ennek ellenére a munka módszertani alapjainak nem teljes körű rögzítése nehézségeket okoz. A szakértők először is szinoptikus eljárással listát vettek fel azon jogokról, amelyek a nemzeti kisebbségeket megilletik, majd megvizsgálták, hogy e jogok közül melyeket tartalmazzák ENSZ-, EBEE-, illetve ET-dokumentumok.[20] Ezután elvileg meg kell(ene) határozni azon dokumentumok jogi természetét, amelyekben a fenti eljárással felvett jogok hatékonyan előírhatók és biztosíthatók. A CDDH álláspontja szerint három lehetőség állt fenn: 1. az EEJE-hez fűzött kiegészítő jegyzőkönyv; 2. egy különálló kisebbségvédelmi egyezmény; 3. „egyéb számításba jövő jogi eszköz". Ez utóbbira vonatkozóan a munkacsoportban a legtöbbször elhangzó megjelölés a „keretegyezmény" (framework convention), de mivel ennek tartalmáról eddig közelebbit senki nem mondott, e minősítés egyelőre pusztán konvencionális jellegűnek tekinthető.

A feladatok ellátására a Miniszteri Bizottság a CDDH ajánlására két plenáris DH-MIN-ülést, illetve két munkacsoportülést hagyott jóvá, ami meglehetősen szerény lehetőségnek tetszik a kisebbségvédelem területén történő normatív előrelépéshez, ha például arra gondolunk, hogy az ENSZ-ben 14 évre volt szükség a jogilag nem kötelező erejű nyilatkozat megszövegezéséhez és elfogadásához.

A DH-MIN első ülését 1992. november 23–27. között tartotta Strasbourgban. Itt csak azokat a mozzanatokat emeljük ki, amelyek az Emberi Jogi Igazgatóság (CDDH) mandátumához, illetve annak értelmezése során meghatározott logikai rendhez szorosan kötődnek, azaz:

a) a jogok katalógusa;

b) a megalkotandó jogi eszköz (eszközök) formája.[21]

A jogok listáját illetően a szakértői bizottság azonnal szembesült azzal az ellentmondással vagy legalábbis tisztázatlan helyzettel, hogy az elkészítendő jogi eszköz formáját illető döntés hiányában kell-e listát felvennie. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az alkalmazandó jogi eszköz formája, illetve az abban foglalt jogok között szerves kapcsolat áll

fenn. Így például abban az esetben, ha kiegészítő jegyzőkönyvről van szó, értelemszerűen ebbe nem lehet olyan jogokat foglalni, amelyeket az EEJE, tehát a kiegészítendő alapdokumentum már tartalmaz. E helyzetből az a kiút – amelyet a bizottság is követett –, hogy a lehető legteljesebb kisebbségi jogi katalógust kell felvenni, mintegy felkészülve mindhárom dokumentum elfogadásának egyforma lehetőségére. Ez persze meglehetős többletmunkát jelent, ami taktikai megfontolásokból több államnak egyáltalán nem kedvezőtlen. A kisebbségi jogok – illetve a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak – sorra vétele a következő rendszerben történt (az utolsó két elem elismerése már önmagában is bizonyos áttörést jelent):

– egyéni jogok és szabadságok;

– közösen (jointly) gyakorolható egyéni jogok és szabadságok;

– a nemzeti kisebbségeket megillető kollektív jogok és szabadságok;

– pozitív intézkedések az államok részéről a kisebbségek jogainak biztosítására és érvényesülésére (lényegében a pozitív diszkrimináció elve).

A DH-MIN első ülésén az egyéni jogokat és szabadságokat vette sorra. Ennek során – felsorolásszerűen említve – az alábbi különös jogokat vizsgálta:

– a jogegyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának elve;

– nyelvhasználat, ezen belül: a kisebbségi nyelv elismeréséhez való jog, a kisebbségi nyelv használatához való jog a magánéletben és a közintézmények előtt, ideértve a kisebbségi nyelv büntetőeljárás során való használatát is;

– a név használatának joga az anyanyelv szabályainak megfelelően;

– jog a nyilvános feliratok kifüggesztéséhez kisebbségi nyelven;

– oktatással kapcsolatos jogok, ezen belül a kisebbségi nyelvű oktatáshoz való jog, illetve ennek oktatásához fűződő jogok, valamint kulturális intézmények létrehozásához fűződő jogok;

– kulturális szabadságok, kulturális identitáshoz fűződő jog;

– a gyülekezési és egyesülési jogok és szabadságok;

– az információ szabadsága, ezen belül a véleménynyilvánítás szabadsága, médiákhoz történő hozzájutás lehetőségei, valamint a kisebbségi nyelven történő tájékoztatás szabadsága;

– vallásszabadság: lelkiismereti szabadság és önálló vallási intézményekhez való jog;

– mozgásszabadság;

– hatékony jogorvoslathoz való jog;

– valamely kisebbséghez való tartozás joga, illetve szabadsága;
– a közügyekben való részvétel joga;
– a személyes biztonsághoz való jog.

A vizsgálat során meglehetősen élesen eltérő vélemények fogalmazódtak meg az egyes jogok, illetve egy adott jogi eszközben történő biztosításuk szükségessége tekintetében. A fenti lista korántsem azt jelenti tehát, hogy e jogok maradéktalan biztosítása tekintetében konszenzus uralkodik. A jogok sorra vétele után a DH-MIN olyan mandátumot szabott az ad hoc munkacsoportnak, amely gyakorlatilag megegyezik a saját maga számára megszabott munkamenettel, vagyis utasította a munkacsoportot a kisebbségi jogok fentebb jelzett négy kategóriájának részletesebb, kidolgozottabb meghatározására, valamint arra, hogy minden egyes jog tekintetében jelölje meg azt a jogi formát, amely véleménye szerint az adott jog leghatékonyabb védelmét tudja biztosítani.[22]

A DH-MIN ilyen értelmű utasításával állt elő az a helyzet, hogy a munkacsoport egyszerre három, egymástól egyelőre nem világosan elkülönített jogi instrumentum elfogadását figyelembe véve munkálkodik. Ugyanakkor a DH-MIN mintegy negatív értelemben is megszabta a munkacsoport feladatait, amikor állást foglalt azzal kapcsolatban, hogy az a „nemzeti kisebbség" fogalmát meg se kísérelje meghatározni, mivel e kérdésben a végső döntés a Miniszteri Bizottság kezében van. Ez vonatkozik természetesen magára a DH-MIN-re is.

A mandátum alapján az ad hoc munkacsoport 1993. január 25–27. között tartott első ülésén a kisebbségi jogok az előzőnél – tehát a DH-MIN által vizsgáltnál – szélesebb körének meghatározásába kezdett, tisztázva minden egyes jognál mindjárt azt is, hogy melyik jogi eszköz tűnik a legmegfelelőbbnek annak hatékony garantálására.[23]

A következőkben először azokat a jogokat soroljuk fel, amelyekről a munkacsoport azt állapította meg, hogy: 1. olyan egyéni jogok, amelyek közösen is gyakorolhatók; 2. kollektív jogok; 3. az állam részéről pozitív intézkedések szükségességét igénylő jogok.

1. Információszabadság: a kisebbségi nyelven történő információ közlésének szabadsága, illetve a közszolgálati médiához való hozzájutás joga és lehetőségei;
– saját vallási szervezetek létesítéséhez való jog.

2. A létezéshez való jog, illetve a kisebbségként történő elismeréshez való jog;
– jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma;

– a kisebbségi identitás védelme;

– a kisebbségi nyelv elismeréséhez való jog, illetve utcanevek, valamint egyéb jelzések kisebbségi nyelven történő feltüntetéséhez való jog;

– oktatási intézmények felállításához való jog;

– a közszolgálati médiában való részesedés, illetve a saját média kialakításának joga;

– saját vallási intézmények létrehozásához fűződő jog;

– határon túli együttműködéshez való jog.

3. A munkacsoport álláspontja szerint a következő esetekben merül fel annak szükségessége, hogy az állam bizonyos pozitív intézkedéseket tegyen a kisebbségek védelmére:

– az esetek döntő többsége megegyezik az 1., illetve a 2. pont alatt felsorolt jogokkal, s ezen felül:

– a kulturális szabadságok, valamint a kulturális identitás fejlesztése terén;

– a más (többségi vagy kisebbségi) csoportok tagjaival fenntartandó kapcsolatokhoz való jog biztosítása és érvényesítése esetében.

Ami az e jogok esetében releváns jogi eszközöket illeti, az ad hoc munkacsoportban az volt az alapállás, hogy egy, az EEJE-hez csatolandó kiegészítő jegyzőkönyv szükségszerűen individuális jelleget ölt. Ezen választás esetében tehát legfeljebb a preambulumban lehet mód a kollektív jogok megemlítésére, de semmiképpen sem az operatív részben való kodifikációra. Amennyiben a kollektív jogok érvényesítése a cél, a szóba jöhető jogi instrumentum elsősorban egy, a Velencei Bizottság által javasolthoz hasonló, önálló kontrollmechanizmussal rendelkező egyezményként képzelhető el. Az ad hoc munkacsoportban elhangzott az is, hogy bizonyos jogelvek és úgynevezett programjogok vagy keretjogok (például: identitáshoz való jog) kinyilatkoztatásának, illetve a vitás kérdések tárgyalásos rendezésének megfelelő formája lehet egy „keretegyezmény".

A munkacsoport a következő jogok, illetve szabadságok tekintetében határozott úgy, hogy azok egy kiegészítő jegyzőköny rendelkezéseit képezhetik vagy a bevezető, preambulum részben, vagy operatív szakaszok keretében:

– a diszkrimináció tilalma és a jogegyenlőség elve;

– a kisebbségi identitás védelme;

– a kisebbséghez való tartozás szabad megválasztása;

– nyelvhasználati szabadságok és jogok, beleértve a kisebbségi nyelv tanítását, illetve az ezen a nyelven történő oktatást.

A többi vizsgált jog tekintetében a munkacsoport első olvasatra úgy foglalt állást, hogy azok alkalmasak felvételre akár egy önálló egyezménybe, akár egy keretegyezménybe. Néhány jog tekintetében szövegszerű javaslatok is születtek, de ezekre itt nem érdemes kitérni, mivel a jövőben e szövegek alapvetően módosulhatnak.[24]

Az ETPK 1993. február 1-jén elfogadta az előbbiek során már idézett 1201. számú ajánlását, amely kézzelfogható nyomást gyakorolt mind a szervezet apparátusára, mind a tagállamok kormányaira annak ellenére, hogy jogi szempontból e dokumentumnak semmilyen relevanciája nincs. E politikai nyomás kifejeződése volt az, hogy a Miniszteri Bizottságban napirendre került a CDDH-mandátum módosításának szükségessége olyan értelemben, hogy az 1201. számú ajánlásban foglalt jogi formát – vagyis az EEJE-hez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvet – a legfelsőbb politikai döntéshozó szerv mint előnyben részesítendő alternatívát jelölte meg.

Lényeges politikai mozzanat, hogy 1993 őszén kerül sor első ízben az ET-tagállamok csúcstalálkozójára, amelynek – a jelenlegi szándékok szerint – legfontosabb napirendi pontja a kisebbségvédelem területén az elvárások meghatározása lenne, és az ET kisebbségvédelmi elkötelezettségének demonstrálása. Ez utóbbinak kétségkívül látványos kifejezési módja lenne egy jogi erővel rendelkező dokumentum elfogadása. Ennek megfelelően a Miniszteri Bizottság által megszabott új mandátum[25] új eleme az, hogy az 1201. ajánlás kiemelt figyelembevételével szólítja fel az Emberi Jogi Igazgatóságot (CDDH) arra, hogy speciális jogi standardokat javasoljon 1993. szeptember 10. határidővel. (A történeti hűség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy eredetileg az ET Titkárság olyan mandátumváltoztatást javasolt, amely kifejezetten egy kiegészítő jegyzőkönyv megalkotására kötelezte volna a CDDH-t, ennek elfogadását azonban több tagállam igen határozott ellenállása miatt nem sikerült elérni.)

A fenti, módosított mandátum figyelembevételével tartotta második ülését 1993. március 22–25. között a DH-MIN szakértői csoport, amelynek egyetlen új eleme az eddigiekhez képest az volt, hogy a negyedik napon, hatvanperces vita után az elnökség gyakorlatilag zárójelbe tette a „léteznek-e kollektív jogok, s ha igen, hogyan határozhatók meg?" több alkalommal parttalannak bizonyult, csak időhúzásra való vitáját. Az új, úgy tűnik, a nagy többség számára elfogadható formula e téren a „közösen is gyakorolható egyéni jogok".

Az április 26–30. között ülésező munkacsoport által elfogadott szövegjavaslatokat a június 28. és július 1. között összeülő DH-MIN hagyta jóvá, úgyhogy továbbra is nyitva áll mind a dokumentum típusának, mind a „nemzeti kisebbség" fogalmának meghatározása. A július 28-i dátumot viselő bizalmas DH-MIN jelentés kérdésében a szeptember 6–8-i Emberi Jogi igazgatósági ülés döntött.

A jelentésben foglaltakat tulajdonképpen változtatás nélkül hagyta jóvá e testület, ami várható is volt, tekintettel arra, hogy a DH-MIN az ET minden tagállamának képviselőit tömörítő fórum, és itt már lehetőség volt az álláspontok összehangolására. Az igazgatósági ülés valódi tétje tehát nem az egyes jogok szövegezése vagy a kisebbségek definíciója feletti vitában – noha erre röviden kitér az ajánlás –, hanem olyan politikai döntés meghozatalában fogható meg, amely az egész addigi munka eredményének sorsára nézve fogalmaz meg ajánlásokat. Már az ülést megelőzően nyilvánvalóvá vált, hogy az egyévi munka során született eredményeket nem lehet meg nem történtté tenni, de az eddigi állásfoglalások során az is körvonalazódott, hogy a munka „túlszaladt" néhány ország kompromisszumkészségének határán.

Hosszas vitát követően az alábbi alternatívák köré csoportosultak az álláspontok (mivel a munka során érintett három jogi eszköz – kiegészítő jegyzőkönyv, egyezmény, keretegyezmény – matematikailag a felsorolandóknál több csoportba osztható, nyilvánvaló, hogy már e felosztás is jelentős kompromisszumokat tükröz):

1. első lépésként egy kiegészítő jegyzőkönyv megalkotása;
2. ezt követően szükség szerint egy önálló egyezmény vagy keretegyezmény párhuzamos kidolgozása. Arról, hogy ezek egymás kiegészítéseként vagy alternatívájaként kerülnek elfogadásra, tartalmuk ismeretében születne döntés;
3. kiegészítő jegyzőkönyv, önálló egyezmény és keretegyezmény kidolgozása (sorrendiségre történő utalás nélkül);
4. keretegyezmény kidolgozása.

A javaslatok sorrendje egyben támogatottságuk arányát is jelzi. Érdemes megemlíteni, hogy mely államok támogatták az egyes javaslatokat, mert ebből – további részletes magyarázat nélkül – leszűrhető az, hogy az egyes országok hogyan képzelik el az ET szerepét a kisebbségvédelemben. Az első változat mellett foglalt állást: Belgium, Lengyelország, Németország, Oroszország (mert a megfigyelői státusú államok is véleményt nyilváníthattak); Finnország, Szlovénia,

Ausztria, Románia számára elfogadható volt ez a változat is; Portugália, Csehország, Bosznia-Hercegovina, Ukrajna, Svájc, Szlovákia, Magyarország.

A második változatot támogatta: Svédország, Olaszország, Bulgária, Nagy-Britannia, Spanyolország, Norvégia, Franciaország. A harmadik, illetve negyedik megoldás támogatottsága – legalábbis az előző kettőhöz képest – elenyésző volt (Izland, Litvánia, Törökország, Görögország). Megjegyezzük, hogy egyes országok több, számukra elfogadható változatot jelöltek meg. Ez esetben a hangsúlyosabb opciót vettük alapul.

Mint korábban utaltunk rá, némi iránymutatást azért a kisebbségek definíciója tárgyában is adott az igazgatóság, azonban e tekintetben sem sikerült áttörést elérni. Konszenzussal került be a Miniszteri Bizottsághoz továbbítandó ajánlásba, hogy a kisebbségek definíciójának szükségszerűen tartalmaznia kell a következő elemeket:

– a lakóhely szerinti állam állampolgársága, mint fontos kritérium;

– a kisebbséget a lakóhely szerinti államhoz kötő szoros és tartós kapcsolat igénye.

Az igazgatóság tehát a fenti alternatívák felvázolásával a Miniszteri Bizottságot, azaz a politikai döntéshozó szintet bízza meg állásfoglalással a kidolgozandó jogi eszköz(ök) tárgyában. Jelenleg csak remélhető, de biztonsággal nem jósolható, hogy az ET októberi csúcstalálkozója – abból kiindulva, hogy ezek a rendezvények szükségszerűen sikerre ítéltettek – elejét veszi annak, hogy a politikai szféra – a szakértői szinthez hasonlóan – végeláthatatlan vitákba bocsátkozzon a kisebbségvédelem mikéntjéről.

3. ELVI, ELJÁRÁSJOGI ÉS GYAKORLATI NEHÉZSÉGEK

A jogalkotási folyamat jelenlegi szakaszában a következő problémák mutatkoznak olyanoknak, mint amelyek megoldása (vagy meg nem oldása) döntő módon befolyásolhatja a majdani dokumentum formáját, de nem kevésbé a tartalmát is:

a) A nemzeti kisebbségek, illetve a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek fogalmainak kizárólagos használata a jogalanyokra vonatkoztatva.

Az első részben idézett ET-dokumentumok kivétel nélkül a nemzeti kisebbség kategóriáját használják, kizárva ezzel a többi, itt számba

jöhető kisebbséget a szabályozásból mint „nem Európa-specifikusakat". Csak összehasonlításként: az ENSZ-standardokban főleg az etnikai, nyelvi, vallási vagy faji kisebbségek fogalma fordul elő, ritkábban – és csak az 1980-as évekkel kezdődően hangsúlyosan – a nemzeti kisebbségek. Az 1960-ból való UNESCO-egyezmény az oktatásban való megkülönböztetés tilalmáról viszont csak a nemzeti kisebbségeket említi a saját oktatási intézményekhez való joggal kapcsolatban. Az EBEÉ keretében született dokumentumok – az 1975-ös helsinki nyilatkozattal kezdődően – szintén kivétel nélkül csak a nemzeti kisebbség, illetve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fogalmait tartalmazzák. Ez utóbbit azért fontos kiemelni, mert – mint utaltunk rá korábban –, a jelenlegi kodifikációs folyamatban az EBEÉ-dokumentumok egyrészt mint elsődleges hivatkozási források szerepelnek, másrészt a normaalkotó tevékenység egyik rendezőelve az európai standardok bizonyos mértékű harmonizálása.

Nincs mód e keretek között e fejlemények történeti és aktuálpolitikai okainak elemzésére. Annyit azonban le kell szögezni, hogy az ETPK-nak 1134. számú Ajánlása elismerve azt, hogy Európában többféle kisebbség létezik – amelyek etnikai, nyelvi, vallási vagy egyéb jellegzetességeikben különböznek az adott országban vagy régióban élő többségtől –, lényegében csak két csoporttal foglalkozott az indokolási részben. A nyelvi kisebbségek helyzetét időközben részben megoldotta a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartája*, de legalábbis a megoldás bizonyos elemeit tartalmazza, a nemzeti kisebbségek jogaival pedig a jelenlegi jogalkotási folyamat foglalkozik. Az 1134. számú Ajánlás nem tartalmaz semmilyen indokolást a potenciális jogalanyok körének beszűkítésével kapcsolatban, viszont 11. szakaszában körülírja, mit tekint nemzeti kisebbségnek: különálló vagy eltérő (jellegű), jól azonosítható, egy állam területén letelepedett csoportokat, amelyek tagjai az illető állam állampolgárai és meghatározott vallási, nyelvi, kulturális vagy más jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek a lakosság többi részétől megkülönböztetik őket. Ezzel máris a következő probléma lényegéhez értünk.[26]

b) A nemzeti kisebbség definíciója mint egy kiegészítő jegyzőkönyv vagy egy különálló egyezmény szükségszerű előfeltétele.

Ha a nemzeti kisebbség fogalmának kizárólagos használata gondokat okozhat hosszú távon egyes államoknak belső jogrendjük és egy jövendő kötelező erejű ET-dokumentum összehangolásában, a nemzeti kisebbség definíciója, úgy tűnik, az egész kérdéskomplexum

Achilles-sarka.[27] Több állam jelezte, hogy egy, az EEJE-hez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvet csak úgy tud elképzelni, ha az tartalmazza a nemzeti kisebbség normatív definícióját. Ennél kevésbé egyértelmű módon ugyan, de az eddigiek során az is kiderült, hogy egy önálló ET-egyezmény feltételének a résztvevők egy csoportja szintén a normatív definíció elfogadását tekinti. Különböző ENSZ-intézményekben 1945 után évtizedekig tartó vita folyt a kisebbség fogalmának meghatározásáról. (Az ET-n belül a dolgokat egyszerűsíteni látszik a nemzeti kisebbség meghatározására való szorítkozás, míg az ENSZ-ben a definíció egységesen vonatkozott volna az etnikai, vallási és nyelvi – és utóbb a nemzeti – kisebbségekre.) Az 1977-es Capotorti-jelentés leszögezte: egy univerzális érvényű normatív definíció kidolgozása és elfogadása nem képezheti előfeltételét egy nemzetközi instrumentum elfogadásának. Capotorti által a jelentésében kidolgozott definíció szigorúan a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikkét értelmezendő született, s nem az általános érvényesség igényével.[28] Az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy minden normatív definíciót el lehet vetni vagy azért, mert túl restriktív, vagy azért, mert parttalan – még akkor is, ha a nemzeti kisebbségekre vonatkozik. Ez utóbbi esetben különösen lehet élni azzal az ellenérvvel, hogy a nemzeti összetartozás-tudat nemcsak, hogy nem bizonyítható jogilag, de politikai manipulációra alkalmas, és ezért nem fogadható el. Több állam még az „anyaország" fogalmát is messzemenő gyanakvással kezeli.

c) Az EEJE lényegét és formáját tekintve is egyaránt egyéni jogokra épülő rendszer.

A listán – mint láttuk – elenyésző az olyan, kifejezetten csak nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket megillető sajátos jogok száma, amelyeket ne lehetne analógiás módszerrel már eleve kodifikáltnak tekinteni. Ha a résztvevők között konszenzus alakul ki az egyéni, de csoportosan is gyakorolható, bíróság előtt vita tárgyává tehető és kikényszeríthető jogok körét illetően, további eljárásjogi kérdések tisztázására kell sort keríteni. Itt most csak a kiegészítő jegyzőkönyv esetét vesszük figyelembe.

Az EEJE 25. szakasza alapján az Európai Emberi Jogi Bizottság (EEJB) csoportos (group of individuals) kérelmeket is figyelembe vehet. Az Európai Emberi Jogi Bíróságnak (Bíróság) meglehetősen egyértelmű gyakorlata alakult ki az elmúlt évtizedekben az ilyen típusú kérelmeket illetően. Formális szempontból a következő eljá-

rási feltételeket kell teljesíteni: a közös beadvány minden aláírójának rendelkeznie kell perképességgel, és a csoport minden egyes tagjának bizonyítania kell, hogy elszenvedte az adott jogsérelmet. A csoport nem léphet fel egy tagjáért, mint ahogyan az egyén, vagy egy nem kormányzati szervezet sem a csoportért. Igaz, megvan a lehetőség egy állam másik állam által való perlésére, amint a múltban erre pl. Ausztria és Olaszország, illetve Írország és az Egyesült Királyság esetében volt is példa. A legóvatosabb becslés szerint a közösen is gyakorolható egyéni jogok esetében az eljárásjogi elemeket legalábbis át kellene értékelni, de a helyzet mai állása szerint ez utóbbi tevékenység minden bizonnyal meghaladná mind a munkacsoport, mind a DH-MIN mandátumát.

d) A belső jog összeegyeztethetősége a majdani ET-standardokkal.

Az EEJE 26. cikkének értelmében az EEJB akkor foglalkozhat egy beadvánnyal, ha az összes belső jogorvoslati lehetőségek kimerültek. Nagyon kevés ma az az állam Európában, amely részletes kisebbségi jogi törvényalkotással, illetve az ezt árnyaló bírósági gyakorlattal rendelkezik. Ha születik vagy születnek ET-instrumentumok e tekintetben, olyan helyzet állhat elő, amikor a nemzetközi standard messze meghaladja az egyes államok belső szabályozását. Kérdés, hogy elfogadnak-e a részt vevő államok olyan végrehajtó jellegű (implementing) rendelkezéseket a majdani standardokban, amelyek pl. a belső jog szinkronba hozásának követelményét írják elő a csatlakozó felek számára, és amelyek ráadásul még mintákat is előírnának? Ezek a kérdések egyelőre csak közvetve merültek fel, s nyilvánvaló, hogy elsősorban politikai egyeztetések és döntések függvényei.

e) A Bíróság megelőző gyakorlata.

A Bíróság kazuisztikáját illetően nincsenek kimutatások vagy statisztikák arról, hogy az elmúlt évtizedek folyamán a kérelmezők közül mekkora volt az aránya a nemzeti vagy nyelvi kisebbségekhez tartozóknak. A figyelembe vehető precedens értékű esetekben is a kisebbségi vonatkozások lényegében közvetve vetődtek fel.

* * *

Az idézett kisebbségi jogi nómenklatúrák is mutatják, hogy ma az ET-ben bizonyos értelemben fogalmi infláció alakult ki. Ez jó, de hosszú távon akár diszfunkcionális hatásokhoz is vezethet. Jó, mert ma már egyáltalán beszélni lehet olyan dolgokról, amelyek két vagy három évvel ezelőtt politikai és szakmai tabunak számítottak. Rossz,

mert addig, amíg e fogalmak értelmezését illetően nem alakul ki egy minimális európai konszenzus, maga a jogalkotói, nem kevésbé a jogérvényesítő tevékenység is diszfunkcionális elemekkel terhelt.

JEGYZETEK

[1] *Taubner Zoltánnal* közösen írt tanulmány.

[2] Az 1949. szeptember 5-i dátumot viselő úgynevezett *Teitgen-jelentés* felhívta a a figyelmet az alapvető jogok és lényeges szabadságok kollektív biztosítékainak szükségességére és a nemzeti kisebbségek jogainak átfogó védelmére. (*Report of the Committee on Legal and Administrative Questions of the Consultative Assembly*. Doc. 77 of 5 September 1949.) Egy évvel később az egyezményre vonatkozó jelentésében a Konzultatív Közgyűlés újra kitért a nemzeti kisebbségek jogai védelmének fontosságára. (Doc. 6 of 7 August 1950. Appendix 5.)

[3] *Resolution 136 (1957) on the position of national minorities in Europe. (Consultative Asesembly of the Council of Europe)*, Ninth Ordinary Session.

[4] *Recommendation 213 (1959) on the position of national minorities in Europe. (Consultative Assembly of the Council of Europe)*, Eleventh Ordinary Session.

[5] *Recommendation 285 (1961) on the rights of national minorities. (Consultative Assembly of the Council of Europe)*, Thirteenth Ordinary Session. A tervezet szövege a következő volt: „Article... Persons belonging to a national minority shall not be denied the right, in community with the other members of their group, and as far as compatible with public order, to enjoy their own culture, to use their own language, to establish their own schools and receive teaching in the language of their choice or to profess and practise their own religion."

[6] A Bizottság úgy döntött, állásfoglalásának kidolgozása előtt megvárja az úgynevezett *belga nyelvi ügyben* hozandó döntéseket.

[7] Az eredeti, angol nyelvű szöveg megfogalmazása körülményes: „The Committee has come to the conclusion, for the reasons set out below that, from a legal point of wiew there is no special need to make the rights of minorities the subject of a further protocol to the European Convention. If, however, for other reasons, protection of minorities by a special protocol to the European Convention was considered advisable, there appears to be no overriding obstacle of a legal character to prevent this from being done." (*Committee of Experts on Human Rights. Rights of National Minorities. Report of the Committee of Experts on Human Rights to the Committee of Ministers*. 9 November 1973. DH/Exp [73] 47. p. 5.)

[8] *Recommendation 928 (1981) on the educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe. (Parliamentary Assembly of the Council of Europe),* Thirty Third Ordinary Session.

[9] *Recommendation 928...* 4. a, b, c, d.

[10] *Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (Rapport statutaire, avril 1983, Doc. 5051, Addendum)*

[11] A *Charta* tervezetével kapcsolatban l. Kovács Péter: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. *Jogtudományi Közlöny*, 1989. 12. sz. 669–672. o. E tervezet kommentárokkal ellátott magyar nyelvű fordítását Szalayné Sándor Erzsébet készítette: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek védelméről*. Pécs, JPTE ÁJTK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, 1988. II. köt.

[12] *Report on the rights of minorities.* 24 September 1990, ADOC6294. 1403-21/9/90-1-E, és *Recommendation 1134 (1990) on the rights of minorities.* Text adopted by the General Assembly on 1 October 1990 (14th Sitting).

[13] *Report on the rights of minorities.* 29 January 1992, ADOC6556. 1403-28/1/92-5-E, és *Recommendation 1177 (1992) on the rights of minorities.* Text adopted by the Assembly on 5 February 1992 (23d Sitting).

[14] *Report on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights*, 12 January 1993, ADOC6742. 1403-15/1/93-2-E, és *Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights.* Text adopted by the Assembly on 1 February 1993 (22nd Sitting).

[15] Az Emberi Jogi Igazgatóságnak (CDDH) szóló mandátumot lásd: CM/515/101091. Értelmezését az Igazgatóság az 1991. január 28–29-i ülésén adta, a kisebbségi munkacsoport mandátumának szövegezése során: CM(92)33 app. III/CDDH (92)5. App. III.

[16] Az első részben idézett dokumentumokon kívül e tevékenység kiemelt forrásaként tekintendők jelenleg:

– a Velencei Bizottság egyezménytervezete: *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities.* European Commission for Democracy through Law, CDL(91)7. A Bizottság az ET konzultatív testülete alkotmányjogi kérdésekben. Kisebbségi kodifikációs munkáját 1990-ben kezdte el, amikor is magyar, olasz és jugoszláv javaslatra létrehozta kisebbségi munkacsoportját. Ez utóbbit nevezik Velencei Bizottságnak, mivel üléseit rendszerint Velencében tartotta;

– az Ausztria által benyújtott kiegészítő jegyzőkönyvtervezet: *Draft Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms securing the Protection of Ethnic Groups. Informal Proposal.* CDDH(91) 46. A 467. ülésen csatolták az Emberi Jogi Igazgatóság (CDDH) által vizsgálandó alapdokumentumokhoz.

[17] A kilenc tagállam: Ausztria, Németország, Finnország, Magyarország, Olaszország, Norvégia, Lengyelország, Spanyolország és Nagy-Britannia. DH-MIN (92) – item 4. (50).

[18] A DH-MIN mandátuma: CDDH (92) 19 (App. III.): *Terms of Reference of the Committee of Experts for the Protection of National Minorities (DH-MIN).*

[19] *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 1990.; *Report on the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, Geneva 1991.; *UN General Assembly – Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, December 18, 1992.

[20] A „szinoptikus" eljárás itt lényegében azt jelenti, hogy beszélünk magáról a jogról, a részletekben (alanyai, szankciója stb.) való elmélyülés nélkül. Ha a jog konszenzusos alapon „sajátos kisebbségi jognak" minősül, felkerül egy úgynevezett komparatív listára. *(Comparative List of Minority Rights adopted or proposed within the UNO, the CSCE and the Council of Europe.* DH-MIN [93] 1.)

[21] Az ülés jegyzőkönyve: DH-MIN (92) 7.

[22] L. DH-MIN (92) 7, App. III.

[23] Vö. DH-MIN, WP (93) 1.

[24] L. DH-MIN, WP (93) 1.

[25] CM/554/090393. – *Assigning ad hoc terms of reference to the CDDH*, amely az előző, CM/535/210592. számú mandátum helyébe lép.

[26] „National minorities... – separate or distinct groups, well defined and established on the territory of a state, the members of wich are nationals of that state and have certain religious, linguistic, cultural or other characteristics which distinguish them from the majority of the population."

[27] Így például a *Politika és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekről szóló 27. cikkével kapcsolatban Franciaország a következő nyilatkozatot tette: „In the light of article 2 of the Constitucion of the French Republic, the French Government declares that article 27 is not appliicable so far as the Republic is concerned."

[28] Fr. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations, New York, 1991. para 564., 568.

III. RÉSZ
„…AZ ÖNRENDELKEZÉSI JOGRA VONATKOZÓ EGYETÉRTÉS TELJES HIÁNYA…”

A NEMZETI ÉS ETNIKAI MEGEGYEZÉS ESÉLYEI KELET- ÉS KÖZÉP-EURÓPÁBAN, ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN TÁRSADALOM- ÉS ÁLLAMSZERVEZÉSI ELVEK KEVEREDÉSE KÖZEPETTE

1989 őszének-telének eufóriája után Kelet- és Közép-Európában nagyon hamar eljött a másnap. Azoknak, akik okkal és teljes jóhiszeműséggel úgy gondolták, a totalitárius rendszerek bukása után eljön a társadalmi béke, s ezen belül a nemzeti-etnikai kiengesztelődés korszaka, nagyon hamar csalódniuk kellett. Az adott keretek között nincs mód az okok teljes körű elemzésére, ezért inkább azokat a rendkívül mély koncepcionális törésvonalakat próbáljuk röviden feltérképezni, amelyek ideológiai és politikafilozófiai téren jelentkeznek, s amelyek a mai állapotokra általában jellemzőek. Alapvető állam- és társadalomszervezési elvek különböző értelmezéséről van szó ugyanis, s csak másodsorban affektív vagy kulturális tényezők, vagy a legtágabb értelemben vett hagyomány történelemformáló hatásairól. Azért állíthatjuk ezt, mert a következőkben leírt törésvonalakat, noha kapcsolatban vannak természetesen a különböző államok és nemzetek történelmi hagyományaival, sem a politikusok, sem az elméleti emberek nem vezetik vissza közvetlenül e hagyományokra. A hagyomány, a történelem itt csak másodlagosan, mintegy díszletként sejlik föl, igaz a perspektíva, amelyet e háttér nyújt, szédületes.

A törésvonalak elemzése és értelmezése választ adhat arra a kérdésre, hogy lehetséges-e a probléma – vagyis a nemzeti vagy etnikai kérdések, netalán az ilyen indíttatású konfiktusok – valamilyen megoldása, de legalábbis tárgyalásos útra való terelése a kisebbségvédelem, a kisebbségi jogok fogalomkörén, alkotmányos, egyáltalán jogi kereteken belül?

Problémánk, vagyis az autonómiák és a kisebbségek alkotmányos helyzetének vizsgálata során választ kell keresnünk arra a kérdésre, hogy Közép- és Kelet-Európa sajátos körülményei között milyen

értelemben beszélhetünk nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekről, mint az adott államban élő többségi lakosságtól jellegzetességeiben és összetartozás-tudata tekintetében elkülönülő csoportokról? Hogyan kell viszonyulnunk azokhoz a közösségekhez, amelyek ugyan a fenti jegyekkel rendelkeznek, de azokon túl képesek önmaguk autonóm politikai tételezésére is, sőt az autonóm érdekartikulációra és érdekvédelemre, vagyis önálló politikai szubjektumként viselkednek. Elég itt pusztán a Szerbia határain kívül élő szerbekre, a Horvátországon kívül élő horvátokra, a Magyarországgal határos államokban élő magyarokra, a moldáv köztársaságbeli románokra vagy a bulgáriai törökökre utalni. Az Oroszországon kívüli oroszok egyelőre nem adták jelét – egy-két kivételtől eltekintve (Moldávia pl.), hogy önálló politikai szubjektum szerepére pályáznának, ami tulajdonképpen azoknak a minden rendű és rangú pozícióknak a feladását jelentené egyfelől, amelyeket a szovjet utódállamokban, mint egy keleti szőnyeg uralkodó színe, betöltenek. Másfelől ehhez ez esetben egy módszeres és totális diszkrimináció kellene hogy kezdetét vegye az oroszok ellen, ami remélhetőleg nem következik be egyetlen szovjet utódállamban sem.

Ami közös jegyként a szorosan vett kisebbségi csoportok és a nemzettudat, vagyis az önmaguk politikai birtokbavétele tudatának sajátos jegyeivel rendelkező közösségek esetében első pillantásra feltűnik, az a csoportautonómiára való törekvés alapvető célkitűzéseinek az azonossága. Vagyis a törekvés arra, hogy a csoport létfontosságú belső ügyeit érintő döntések meghozatalában – adott formális eljárás keretében – saját maga legyen illetékes. A dolog a gyakorlatban válik rendkívül problematikussá, mivel a térségben még erősen tartja magát a nézet, hogy politika és állam egy és ugyanaz, vagyis egy gazdaságilag, közigazgatásilag és biztonságpolitikailag integrált közösség egészére érvényes döntések csak állami keretben lehetségesek. Innen már csak egy lépés a közösség hatalmi integrálása követelményének a megfogalmazása. Csakhogy 1989 után élesen előjött az az eddig csak elméletileg extrapolált tétel, hogy a különböző államokon belül az etnikai különbözőség esetleg radikálisan eltérő politikai értékrendek mentén is megfogalmazódik. Visszavetítve problémánkra, ez azt jelenti, hogy az említett döntések más-más eljárások keretében történnek vagy történhetnek.

Az egyik lehetőséget a tömegdemokrácia szabályai jelentik. A régióban formálisan minden államban e szabályok érvényesültek; minde-

nütt megvoltak az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások, vagyis formális legitimitással rendelkező kormányok vannak hatalmon. Ezen belül két további alternatíva adódik: az egyszerű többségen alapuló demokrácia szabályainak alkalmazása – ekkor a kisebbségek elméletileg soha nem kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy a döntéseket reálisan befolyásolják –, a másik alternatíva az államstruktúra olyan irányú átalakítása, amelyben a kormányzat-önkormányzat több szintje létezik egymás mellett. Az előbbire példák a volt szocialista államok egy részének mai alkotmányos rendszerei, a másikra Belgium, a *de facto* föderáció, és csak részben Szlovénia, Horvátország, a Cseh és Szlovák Köztársaság, illetve a Magyarországon tapasztalható kisebbségi autonómiatörekvések integrálására irányuló erőfeszítések.

A különböző nyílt autoritárius megoldásokkal itt nem foglalkozunk. Gondolatmenetünk a demokratikus játékszabályokkal összeegyeztethető megoldásokat próbálja rendszerezni és általánosítani, messzemenően szem előtt tartva az előbb említett állam- és társadalomszervezési elvek különbözőségét és primátusát az ún. nemzeti kizárólagosság ideológiáival szemben, amelyeket ez esetben járulékos elemeknek tekintünk. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez utóbbi kijelentéssel sem lebecsülni, sem mentegetni nem kívánjuk azokat a beláthatatlan károkat, amelyeket ezen – a régióra, de a világtrendekre is hatással levő – ideológiák és a megvalósításukra irányuló törekvések jelentenek.

A közvetlen politikai következményekkel járó eszmei törésvonalak és különbözőségek közül a következőket emelnénk ki:

1. A nemzeti szuverenitás – állami szuverenitás különböző értelmezései. 1991 decemberében Genfben véget ért egy 14 éves munka, az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága Nyilatkozat-tervezetének kidolgozása a nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. A második olvasatban tárgyalt szöveg 5. szakaszának 3. pontja eredetileg így hangzott: „E nyilatkozatból semmi nem értelmezhető úgy, hogy az bármilyen tevékenységet megengedne, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleértve az államok szuverenitását, területi integritását és politikai függetlenségét." A magyar delegáció felhívta a többi küldött figyelmét arra, hogy a) a szuverenitás és a politikai függetlenség fogalmai szinonim fogalmak, b) az ENSZ Alapokmánya nem ismeri a „szuverenitás" fogalmát, csak az „államok szuverén egyenlőségének" a kategóriáját.

Parázs vita után a végső változatban a „szuverenitás" helyett az „államok szuverén egyenlősége" szerepel. Az egyik delegáció, amely ezzel az álláspontt nem értett egyet, a török volt. Az ad hoc munkacsoport zárójegyzőkönyvébe a török diplomata kérte a következő záradék felvételét, amely a török kormány hivatalos álláspontját tükrözi: „A politikai egység fogalma lényeges és elengedhetetlen kiegészítője a területi integritásnak. A kisebbségi jogok nem csorbíthatják az államok politikai integritását."[1] A török álláspont tökéletesen konzekvens és érthető, ha figyelembe vesszük az 1982-es Török Alkotmány 3. cikkének első bekezdését: „A török állam területével és nemzetével oszthatatlan egységet alkot. Nyelve a török."

2. Egy másik törésvonal a *legalitás és legitimitás kettőssége* mentén jelentkezik. Egyrészt tartja magát az az egyébként nem teljesen megalapozatlan nézet, hogy egy általános, titkos, közvetlen és egyenlő választás útján megválasztott törvényhozó hatalom, s az e hatalmi ágban többséggel rendelkező kormány a törvényes választás következtében automatikusan teljes legitimitással rendelkezik. Ebből általában azt a következtetést vonják le némely vezető politikusok, hogy a népszuverenitásra hivatkozva kivételes helyzetekben alkotmányon kívüli eszközökhöz is lehet nyúlni. A példákat az elmúlt három év történéseiből szinte vég nélkül lehetne sorolni, itt azonban csak a probléma jelzésére szorítkozunk. Szintén csak a felvetés szintjén említjük meg azt, hogy sem a politikusok, sem a teoretikusok a régióban az utóbbi időben nem helyeztek kellő hansúlyt arra a tényre, hogy még csak föl sem merült komolyan egy független bírói hatalom megteremtésének az igénye – s itt most szándékosan nem a független bíróság fogalmával éltünk.

3. Mély és szinte áthidalhatatlan *ellentétek* tapasztalhatók *az önrendelkezés fogalmának értelmezése körül.* Az uralkodó nemzetközi jogi értelmezések nem alkalmasak a régióban tapasztalható autonómiatörekvések intézményes kezelésére. Ez azonban bizonyos népcsoportokat és népeket, mint például a széthulló Jugoszlávia és a volt Szovjetunió nemzeteit és népeit egyáltalán nem zavarja az önrendelkezési jogra való hivatkozásukban, népszavazások megtartásában és esetenként fegyveres szecesszionista akciók végrehajtásában. Kérdés, meddig viseli el a jelenlegi nemzetközi intézményrendszer ezt a feszültséget? Nem lehet ugyanis véleményünk szerint olyan konzisztens elméleti vagy jogi érvet találni egyetlen liberális megközelítésben sem, amely alapján megtagadható lenne egy kisebbségben élő, önma-

gát politikailag artikulálni képes nemzeti vagy etnikai közösség számára az önrendelkezéshez való jog. Ráadásul akkor nem, ha az illető közösség nem fogalmaz meg szecessziós törekvéseket, és politikája ellenőrizhetően és bizonyíthatóan a konfrontáció elkerülését célozza az államalkotó nemzeti többséggel.

4. Egy további – igaz, eddig csak közvetetten felmerülő – kérdés, amely mentén törésvonal alakul ki az eltérő politikai és jogi értékrendek, szabadságideológiák és nemzetpolitikák, állam- és társadalomszervezési elvek között, az *az alkotmány természete*, vagy ha úgy tetszik, jogi természete. Tudtunkkal elméletileg a kérdést az utóbbi időben a régióban senki nem járta körül, azonban a gyakorlatban máris egyértelmű válaszok születtek az elméletileg feltehető kérdésekre, s az új, elfogadott alkotmányok önmaguk egy-egy alternatívahalmazt képeznek.

És ezzel máris felvetett problémánk lényegéhez értünk. Nagy általánosságban három alkotmányfelfogást különböztethetünk meg:

– az alkotmány politikai megegyezés, szerződés – tehát tisztán politikai aktus. Ilyen volt az amerikai alkotmány létrejötte pillanatában (1787). Lefektette azokat a játékszabályokat, amelyek a hatalmi ágak szétválasztását és egyensúlyát, valamint a központi (szövetségi) hatalom és az államok hatáskörét, egymáshoz való viszonyát rögzítették. A Legfelsőbb Bíróság a preambulum szövegét következetesen úgy értelmezte, hogy az alkotmány az amerikai nép, és nem a szuverén és független szövetségi államok alkotása;[2]

– az alkotmány jogszabály, ráadásul egy adott ország jogrendjének legmagasabb rendű jogszabálya, amelyből következik a jogrendet alkotó többi norma. Elméletileg a kérdést a legkoherensebb módon Hans Kelsen *Tiszta jogtan*a fejti ki.[3] A logikailag és érvényességüket tekintve az alapnormából lépcsőzetesen következő normák legmagasabb szintje az állami jogrendben az alkotmány: „az alapnormát előre feltételezve (amely föltevés értelmét az előzőekben már előadtuk) a pozitív jog legmagasabb fokát a szó materiális értelmében vett alkotmány képviseli, melynek lényeges funkciója abban áll, hogy az általános jogalkotás szerveit és eljárását, azaz a törvényhozást szabályozza. Az alkotmány azonban meghatározhatja jövőbeli törvények tartalmát is; s a pozitív alkotmányok nemritkán meg is teszik ezt – oly módon, hogy bizonyos tartalmakat előírnak vagy kizárnak."[4] (Kelsen *Tiszta jogtan*a úgy is értelmezhető, mint kísérlet a zsarnok „jogalkotó" és a független bíró jogalkalmazó „önkényének" minimálisra csökkentésére);

– az alkotmány alapvetően két részre tagolódik: egy politikai és egy jogi részre. A klasszikus példa itt az angol alkotmány. *Dicey* megkülönbözteti a szorosan vett alkotmányjogot (szabályok, amelyek törvények) az alkotmányos egyezményektől (vagyis az olyan szabályoktól, amelyek nem törvények). „A szabályok egyik osztálya valóságos »törvényekből«, vagyis olyan szabályokból áll, amelyek (akár írva vannak, akár nem, akár becikkelyezve, akár a szokás egészéből, a hagyományból vagy bíró alkotta elvekből, az ún. common law-ból származnak) bírói úton kikényszeríthetők. E szabályok a szó valódi értelmében vett »alkotmányjog«, és összességükben, a megkülönböztetés kedvéért, az »alkotmány jogának« nevezhetők."[5] Ezzel szemben a szabályok másik osztályát „egyezmények, hallgatólagos megállapodások, szokások és a gyakorlat alkotják, melyek a souverain hatalom birtokosainak, a miniszereknek vagy más tisztviselőknek eljárását irányozzák ugyan, de valósággal nem alkotnak jogot, mert bírói úton ki nem kényszeríthetők".[6] Számunkra ebben az értelemben teljes mértékben elfogadható *Hayek* megjegyzése, amely szerint „helyesebb az alkotmányokat olyan felsőbb struktúráknak (super-structures) tekinteni, amelyeket azért hoztak létre, hogy a törvény maradandóságát biztosítsák, s nem azért – amint általában értelmezik –, hogy a törvények forrásául szolgáljanak".[7]

Nem kívánunk itt és most állást foglalni e koncepcionális kérdésekben, pusztán annyit szögezünk le, hogy hozzánk az az alkotmányfelfogás áll közel, amely az egyéni szabadság minél teljesebb biztosítását tűzi ki céljául, s nem elvont (állam)eszmék megvalósítását. Az Egyesült Államokban zajló viták az alkotmányban nem rögzített jogokról jól jelzik a probléma bonyolultságát a konszolidált demokráciák körülményei között.[8]

Azt állítottuk az előzőekben, hogy a volt kelet- és közép-európai szocialista országok új alkotmányai önmagukban egy-egy alternatívahalmazt jelentenek. Ezen alkotmányszövegekben együttesen vannak jelen a legmeghökkentőbb politikai deklarációk, az óhajok birodalmába tartozó *legyen* típusú kijelentések, a morális prédikációk, s mindezek összegyúrva egymástól radikálisan különböző államformák intézményeivel. Ennek ellenére három alapvető tendencia figyelhető meg a már létező alkotmányokban, illetve a még folyamatban lévő alkotmányozási tevékenységben:

1. tekintélyelvűség;
2. államcentrikusság;

3. nemzeti kizárólagosságra való nyílt vagy burkolt törekvés.

A következőkben vázolt forgatókönyv csakis akkor válhat operacionalizálhatóvá, ha előáll végre egy olyan nemzetközi konstelláció, amikor egy állam nem indíthat háborút egy másik állam ellen, vagy nem vetheti be fegyveres erőit saját állampolgárai ellen következmények nélkül. Ez nagypolitikai kérdés, nem is érdemes különösebben több szót vesztegetni rá.

Figyelembe véve az előbbiekben vázolt törésvonalakat s az alkotmányjogi kérdések tisztázatlanságát, úgy véljük, a következő állítások körül legalább Európában kialakítható egy minimális nemzetközi konszenzus:

a) a politikai autonómiára – vagyis a teljes értékű önrendelkezés megvalósítására – képes, számszerű kisebbségben élő nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási közösségek helyzete éppen úgy, mint a funkcionális autonómiával megelégedő kisebbségek helyzete mindenekelőtt alkotmányos szabályozás tárgyát kell hogy képezze. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a felek – többség és kisebbség(ek) – között megegyezés jön létre;

b) Európában továbbra is a politikai elv marad az államhatárok rendezőelve;

c) a nemzeti-nemzetiségi ügyek nem képezik egy állam kizárólagos belügyét.

A MEGEGYEZÉSRŐL

Előfeltételek:

– minimális konszenzus szükséges az állam lényegére nézve. Egy ilyen minimális konszenzus lenne annak a kimondása vagy hallgatólagos elfogadása, hogy az állam közigazgatási és szolgáltató komplexum, s mint intézmény továbbra is a nemzetközi jog alanya;

– minimális konszenzus az egyéni szabadság és a társadalmi béke határait és tartalmát illetően. (Pl. Magyarország kisebbségpolitikájának külföldi megítélése a magyarországi kisebbségek hangulata alapján történik. Más országokkal szemben Nyugaton más mércét alkalmaznak.)

– Minimális konszenzus szükséges továbbá a csoportszolidaritás, vagyis a több államban élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok szolidaritásának tartalmáról.

A MEGEGYEZÉS FORMÁJA ÉS TARTALMA

A megegyezés, mint általában, a politikában két formát ölthet:

a) *a paktum* – mint erősebb (nemzeti többség, államalkotó közösség) és gyengébb (kisebbség[ek]) közötti megegyezés. A nemzeti, államalkotó többség és kisebbség(ek) paktumának az a lényege, hogy a többség lemond a nemzeti szuverenitás abszolút értelemben vett doktrínájáról és annak alkalmazásáról, és tudomásul veszi, hogy államát nem állíthatja önrendelkezési jogának kizárólagos – és mások ellenében való – érvényesítése szolgálatába. (Ez érinti a szuverenitás mind külső, mind belső értelmezését. A magasabb nemzetközi integrációk a szuverenitás külső vonatkozásait amúgy is szükségszerűen relativizálják.)

A kisebbség cserében lemond önrendelkezési jogának oly módon való érvényesítéséről, amely vagy alapjaiban kérdőjelezi meg a többség létérdekeit (pl. államának integritását), vagy bizonyosan konfrontációhoz vezet. Amennyiben a többség felrúgja a paktumot, a kisebbség fenntartja magának az ellenállási záradékhoz való jogát, amelynek minimális megvalósítása a nemzetközi fórumokhoz és nyilvánossághoz való fordulás. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy egy ilyen paktum megkötésével egyik fél sem mond le *jogairól*, pusztán e jogok teljes és azonnali, kizárólagos érvényesítésének a lehetőségéről. Ugyanakkor a fenti értelemben vett paktum megkötése (erősebb–gyengébb megegyezése) nem kizárólagos előfeltétele az általános értelemben vett megegyezésnek – ez mindig konkrét politikai és társadalompszichológiai tényezők függvénye. Továbbá egy ilyen típusú paktumnak nem lehetséges előre meghatározni a formáját, a procedúráját stb. Ami a lényeg, még egyszer hangsúlyozva: a paktum a megegyezés politikai része;

b) *a szerződés* – mint egyenlő, szabadságuk teljes birtokában lévő felek megegyezése. A *par excellence* kisebbségi jogok értelmezéséről és meghatározásáról, az ún. pozitív diszkrimináció határeseteiről és a jogegyenlőség biztosításáról van szó ebben az esetben. Vagyis olyan jogokról és lehetőségekről, amelyek bíróság előtt vita tárgyává tehetők, bírói úton eldönthetők, és a döntések törvényes eljárás során végrehajthatók. Ezek azok az ügyek, amelyek a szorosan vett kisebbségi törvénykezés hatáskörébe tartoznak. Mivel, mint utaltunk rá, a térség országaiban egyelőre középtávon kevés az

esély a független bírói hatalom létrejöttére, ezen ügyek és kérdések alkothatják egy jövőben felállítandó európai bírói fórum tevékenységének a tárgyát.

A felek. A legnehezebb kérdés, ami ma felvethető, az, hogy ki illetékes a fenti megegyezéseket az egyik vagy a másik fél érdekében és nevében tető alá hozni. S itt érünk vissza a gondolatmenet elején érintett állam- és politikafilozófiai elvek közötti törésvonalak kérdéséhez. Az alkotmányokat még csak-csak lehet módosítani úgy, hogy a politikai rész – a paktum tartalma – világosan elkülöníthető legyen a szorosan vett, érvényesíthető jogoktól. Különbségeket lehet például tenni a csak szervezeti keretek között gyakorolható, és a szervezeti keretek nélkül, egyénileg érvényesíthető jogosítványok között. Nem megoldhatatlan a jogok alanyainak a meghatározása, valamint a csoportautonómia intézményeinek törvényben való szabályozása. Nem lehetetlen továbbá, hogy nemzetközi szinten több fogalom, így az önrendelkezés átértelmezése is napirendre kerül. Ha a nemzetközi erőviszonyok alapvetően nem változnak, arra sincs sok esély, hogy Kelet- és Közép-Európában a képviseleti demokrácia intézményeit elsöprő erők kerülnének hatalomra. Az alkotmányos keretek között működő tekintélyelvűség önmagában még nem teszi lehetetlenné a fenti megegyezést. A politikai körülmények és konkrét hatalmi konstellációk, ahogyan felfuttathatják a nemzeti kizárólagosság ideológiáit, úgy le is hűthetik azokat.

Azonban a régi nómenklatúra letűnését és teljes hitelvesztését még egyetlen országban sem követte egy össztársadalmilag elfogadott, dinamikus és a politikai váltógazdaságra tudatosan berendezkedett, a politikától egzisztenciálisan független politikai osztály kialakulása. A kisebbségben élők körében e folyamat mintha több országban is előbbre tartana, ami e közösségek sajátosságaival magyarázható. A többség politikai elitje – leszámítva egy-két esetet – önazonosságát és legitimitását egyaránt az államhoz és az abszolút értelemben vett nemzeti szuverenitáshoz való ragaszkodás egyértelmű bizonyításával véli megteremthetőnek, s ezáltal egy olyan egyoldalú függőségbe sodródik az államhatalommal szemben, hogy ennek birtoklása közvetlen egzisztenciális kérdéssé válik számára. A jelenség legdrámaibb epizódjai Szerbiában és Romániában figyelhetők meg.

Sokat hallani arról is, hogy majd a civil társadalom kialakulása sok politikai kérdést megold Kelet- és Közép-Európában. Azonban a

jelenlegi, mélyülő nyomor is egyelőre a politikától egzisztenciálisan független politikai osztály kialakulása ellen és a civil társadalom atomizálódása irányában, vagy ahol mindkettő kialakulófélben van, mint pl. Magyarországon, konszolidálódásuk ellen hat.

* * *

Belgium – amely méltán tekinthető a nemzeti közösségek békés együttélésére való törekvés példájának – 1831-ben fogadta el első, azóta is érvényben lévő, többször módosított alkotmányát. Az 1831-es alkotmány a nemzeti szuverenitás alapján állt („Minden hatalom a nemzettől ered" – 25. §), és egy frankofón polgárság műve volt, amely hatalmát erre, valamint a cenzusos választójogra alapozta. (Az első hivatalos holland nyelvű alkotmányszöveget azonban csak 1967-ben hirdették ki.) Az alkotmány reformja, amely a belga államszerkezetet hozzáigazította a nemzeti és nyelvi realitásokhoz, 1988-ban érte el csúcspontját, de egyes, főleg financiális részleteiben még távolról sem zárult le. Egy vallon szocialista vezető 1912-ben hosszú levelet írt az akkori belga királynak, Albertnek, amelyből a következő mondat szállóigévé vált: „Felséged két nép fölött uralkodik. Belgiumban flamandok és vallonok élnek, belgák pedig nincsenek."

JEGYZETEK

[1] A záradék teljes szövege a következő: „In UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) 'Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations', territorial integrity is employed togheter with political unity. The concept of political unity is essential and indispensable in complementing territorial integrity. Minority rights should not impair political unity of States. Therefore in article 8 paragraph 4 the phrase 'political' unity' should be inserted after the phrase 'political independence'." (*Report of the Working Group on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Lingiustic Minorities.* E/CN.4/1992/48.)

[2] Preambulum: „We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquillity, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America." „Although the preamble

is not a source of power for any department of the Federal Government, the Supreme Court has often referred to it as evidence of the origin, scope and purpose of the Constitution." (*The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation.* Ed. J. H. Killian, Washington, 1987. 57. o.)

[3] „A jogrend tehát nem mellérendelt, egyenlően egymás mellett álló jogi normák rendszere, hanem jogi normák különböző rétegeinek lépcsőzetes rendje. E normák egysége egy olyan összefüggésen keresztül jön létre, amely abból adódik, hogy egyik megalkotása – és így érvényessége – egy másikra vezethető vissza, melynek megalkotása ismét egy másik által meghatározott, e visszafelé haladás pedig az alapnormába tokollik, a hipotetikus alapszabályba, azaz a legfelsőbb érvényességi alapba, amely a jogalkotási összefüggés egységét biztosítja." (Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Budapest, 1988. 41. o.)

[4] Kelsen, i. m. 42. o.

[5] A. V. Dicey: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, 1902. 22. o.

[6] Uo.

[7] „But, altough there are historical reasons which explain this, it would be more appropriate to regard them as a super-structure erected to secure the maintenance of *the law*, rather then, as they are usually represented, as the source of all other law." (F. A. Hayek: *Law, Legislation and Liberty. [Vol. I.] Rules and Order*. Routledge and Keagan Paul, 1982. 134. o. – Kiem. az eredetiben.)

[8] L. Randy E. Barnett: Unenumerated Constitutional Rights and the Rule of Law. (Bevezető előadás az azonos címmel rendezett kollokviumon.) *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 14, No. 3, Summer 1991.

BIBÓ A NEMZETI ÖNRENDELKEZÉSRŐL

Bibó István e tanulmányának[1] aktualitását a kérdéssel foglalkozók számára aligha kell különösebben bizonyítani. Annál feltűnőbb, hogy a magyar politikusok által előszeretettel használt *locus communis*ok között nem szerepel egyetlen kitétel sem, amely e műre vagy annak részeire utalna. Politikai szociológiával foglalkozók dolga e jelenséget elemezni, de hosszú távon talán még hasznára is válik az írásban kifejtett gondolatoknak, hogy nem vált belőlük politikai közhely.

A nemzetközi államközösség bénultsága... műfaját tekintve nehezen osztályozható. Egyetlen hivatkozást sem találunk a szövegben korábban megjelent tudományos értekezésekre, egyáltalán a tág értelemben vett szakirodalomra, de egyéb forrásokra sem. Ez nyilván nem jelenti azt, hogy Bibó ne ismerte volna alaposan azokat a mértékadó műveket, amelyek értekezésének tárgyával kapcsolatban korábban megjelentek, illetve keletkeztek. Előszavában ő maga is említ néhány szerzőt, pl. *G. Ferrerót* (aki egyébként egész történetfilozófiai felfogása alakulásának szempontjából döntő hatással volt rá genfi évei alatt), *H. Kelsen*t, *P. Guggenheim*et, *A. Verdross*t, *R. Aron*t vagy *A. Toynbee*-t, hozzátéve, hogy a tárgyi körülmények nem tették lehetővé a mű tudományos traktátusok szabályai szerinti megírását. Kiemelt helyen szerepel e felsorolásban *Horváth Barna*, aki Ferreróval egyetemben a fiatal Bibó szellemi fejlődésének mentora volt. „Az én pályámat döntően befolyásolta Horváth Barna professzor.... Horváth Barnának volt egy finoman prezentált, semmiképpen sem harcos, liberális anarchista álláspontja, és ebben a liberális angol szocialistákhoz állott közel" – nyilatkozik az egyik életinterjúban volt tanáráról.[2]

Ha a hatalom és a nemzetközi kapcsolatok moralizálásáról szóló fejtegetéseit nézzük, a műben is felfedezhető ez az óvatos, finoman

adagolt, nem harcos baloldali liberális felfogás. De ha politikai eszmefuttatásait vesszük szemügyre, egy hideg fejjel gondolkodó politikai elemzőt találunk, aki azonban felkészültségénél fogva megengedheti magának azt, hogy – pl. az arab–izraeli viszállyal foglalkozó 14–16. fejezetekben – kimerészkedjék a politikai lélektan területére is. Fejtegetései persze az elmélet – állam- és jogelméletre gondolunk, ideértve a nemzetközi jog elméletét – és a történettudomány legszigorúbb követelményeinek is eleget tesznek.

A tudományos apparátus hiánya, valamint módszertani eklekticizmusa ellenére a mű fejtegetései meggyőzőek. Ha mégis kategorizálni kellene, talán azt mondhatnánk, hogy *A nemzetközi államközösség bénultsága*... az angolszász nagyesszé legjobb hagyományaival áll rokonságban. Talán nem véletlen, hogy Bibó, aki tisztában volt azzal, hogy Magyarországon nem sok esélye van a kiadásnak, Angliát választotta az első megjelenés színhelyéül – azon túl, hogy ebben az országban jó személyes kapcsolatai voltak a magyar emigráció körében.[3] Huszár Tibornak ezzel kapcsolatban többek között a következőket mondta: „Mindenekelőtt számot vetettem azzal, hogy ennek a műnek a magyarországi megjelentetése gyakorlatilag kilátástalannak tekinthető, nem azért, mintha tartalma veszélyes vagy rendszerellenes volna, mert egyáltalán nem az, csak éppen idegenül helyezkedik el abban a politikai szemléletben, mely az önrendelkezési jogot csak gyarmati ország és gyarmatosító viszonylatában veti fel, de amúgy bármiféle nemzetközi területi vitát csak aszerint bírál el, hogy a szemben álló felek pillanatnyi kormányai melyik politikai táborhoz tartoznak: aszerint lesz a birtokló fél vagy területi épségét joggal őrző anyaország, vagy gonosz elnyomó, az elszakadni akaró fél vagy szakadár, vagy szabadságharcos. Ebben a szemléletben egy pártatlan szerv döntésének nem sok helye akad. Egy ilyen nem marxista (nem antimarxista, csak amarxista) mű honi megjelentetéséhez semmi reményt nem fűzhettem."[4] A mű megírásának szubjektív indítóokairól Bibó *Révai András*hoz 1968-ban írt levelében így nyilatkozott: „Az egész témakör, az összes területi vitás kérdésekkel együtt, diákkoromtól kezdve izgat, amiben természetesen lényeges része van a történelmi Magyarország összeomlásának mint élménynek. Azonban úgy érzem, hogy eléggé kinőttem a gyermeteg hazabeszélésből, s az egész kérdés objektív teljességében izgat, annál is inkább, mert Magyarország területi változásainak eshetőségét igen pesszimistán ítélem meg az általam buzgón javasolt módszerek ellenére is, melyeknek mások

hamarabb tudják hasznát venni. Nagyon szeretném azonban e vonatkozásban is tudni a véleményeteket. A műben megnyilvánuló szemléletmód ugyanis egy búsmagyar számára egészen hidegnek és közönyösnek tűnhetik fel, azonban fontosnak tartom, hogy egy közép- és kelet-európai dolgokkal szemben éles szemű és éles fülű nyugati se érezhesse azt, hogy az egész nagyfenekű mű azzal a hátsó gondolattal íródott, hogy területi vitás kérdéseket könnyebben lehessen szőnyegre hozni, köztük persze a szerzőt érdeklőket is. Nem szeretném azt sem, ha ebből odakinn kisantantízű polémiák születnének. Viszont, úgy érzem, amit mondok, objektív érvényű, s ebben az érvényében nem szeretném erőtleníteni."[5]

Az írás, mint alcíme is jelzi, elsősorban a nemzeti önrendelkezésről szól. Arról az elvről, amely a világpolitika mai állapotát úgy határozta meg, hogy tartalmának csak bizonyos érdemi elemei, és csak bizonyos történelmi szituációkban váltak valósággá, különösen a Közép- és Kelet-Európában az első világháború után létrejövő kis nemzetállamok esetében. Ami a legtöbbször például e régióban érvényesült, az korollárium vagy pusztán külsőség volt, s az eredeti szándékokkal sokszor ellenkező eredményre vezetett. Századunk nagy európai politikai hisztériái nem utolsósorban az önrendelkezésnek az e régió tapasztalataiból kiinduló, s egymástól sokszor homlokegyenest eltérő értelmezései körül bontakoztak ki. 1989 után a nemzeti önaffirmációra való törekvések olyan elemi erővel robbantak ki Közép- és Kelet-Európában, hogy még azokat is meghökkentették, akik előre látták, és részben meg is jósolták e folyamatok bekövetkeztét.

Bibó alaphipotézise a következő: önmagában véve sem az önrendelkezési elv, sem a nemzeti függetlenségre és önérvényesülésre való törekvés nem vezet szükségszerűen destabilizálódáshoz, káoszhoz és háborúhoz – vagy másként fogalmazva, a nemzeti önrendelkezés nem áll végzetszerű és kikerülhetetlen ellentétben az egyéni szabadság ügyével. Az önrendelkezési elv alapvető kérdése az, hogy ki dönt egy közösség belső ügyeiben, és nem az, mi a jó, a célszerű vagy az üdvözítő e közösség számára. Az elv kisiklása akkor következik be igazán, ha ez utóbbi alapján bontakozik ki az önrendelkezési folyamat. Ha ráadásul e kérdést kívülről és *a priori* vetik föl – és netalán meg is válaszolják – az érintettekkel általában csak távoli és esetleges kapcsolatban álló, elvont szempontok alapján ítélkező instanciák, akkor a közösségi hisztériáknak általában gazdag táptalaja jön létre.

Kevés közvetlenül politikai tárgyú írásműről mondható el, hogy a keletkezésekor figyelembe vett politikai adottságok radikális megváltozása ellenére lényegi mondanivalója érvényes maradt az utókor számára. De lássuk azokat a körülményeket, melyek a hatvanas-hetvenes években evidenciaként határozták meg a nemzetközi jog- és szokásrendszer írott vagy íratlan szabályait, s amelyekkel kapcsolatban a nemzetközi közvéleményben, és részben politikában, változások következtek be.

Elsőként említhetjük az államok területi sérthetetlenségét mint a szuverenitás legfőbb külső jegyét, és az államok nómenklatúráját. Ha olyan stabilitási tényezőket keresünk, amelyek az államokon belüli alkotmányokban szerepelnek, s amelyek a nemzetközi életben az alkotmányos elvek analógiáiként foghatók föl, azokat nem a nemzetközi jog kodifikált szabályaiban találjuk meg, hanem „a nemzetközi államközösség »tagjegyzékében«, *az államok együttesében*, főleg pedig az ezeket egymástól elhatároló *területi státusban*, az államhatárok összességében. Ez alkotja az államok nemzetközi közösségének azt az alapját, ami elsősorban *nincs változtatásra szánva*." (308. o.) Bibó számára e két elv ha nem is örök érvényű, de mindenképpen jó ideig meghatározta a második világháború utáni európai, s általában a nemzetközi *status quó*t. Ma, amikor a német újraegyesítésen túl vagyunk, amikor föderációk és birodalmak hullanak szét, és Nyugat-Európában is egyre erősödnek a szecessziós törekvések, az *ENSZ Alapokmány* által meghatározott szuverenitásfogalom sürgős újragondolásra szorul. S immár nem csak a magasabb gazdasági, politikai vagy katonai integrációk viszonylatában, hanem bizonyos esetekben mint az önrendelkezési elv érvényesülésének akadályozója. Ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy Bibó figyelmeztetése ne volna érvényes továbbra is: „a nemzetközi államközösség alkotmányának leglényegesebb része, *a területi állomány*, nem változhatik a korlátlan és ötletszerű merő önkény alapján, annak ellenére, hogy az ilyen változások jogi formái nagyon kezdetlegesek." (312. o.)

A nemzeti és a nemzeti kisebbségi kérdés, amelynek megoldatlansága Bibó munkájának egyik közvetlen motivációja volt, időközben Európa egyik első számú válsággeneráló tényezőjévé vált. Kiderült – noha ez a gondolat még nem nyert általánosan polgárjogot a tudományos és politikai közvéleményben –, hogy a kisebbségi kérdés nem kezelhető a sajátos egyéni és/vagy kollektív jogok fogalomkörében. 1989 ősze óta világos, hogy Európa volt szocialista államaiban élnek

olyan, számbeli kisebbségben lévő nemzeti csoportok és közösségek, amelyek képesek a politikai önkifejezésnek és önrendelkezésnek arra a szintjére eljutni, amely korábban általában a saját államban élő nemzeteket jellemezte. Az ilyen típusú közösségek egy része nem kíván azonban szecessziós politikát folytatni, az autonómia bizonyos fokára mégis igényt tart, de megvalósítása érdekében nem kíván erőszakos vagy törvénytelen eszközökkel élni.

Harmad-, de nem utolsósorban megszűnt ugyan a bipoláris világrendszer, de még a körvonalai sem látszanak annak az új modellnek, amely a multipoláris-multikulturális világ intézményes rendje felé mutatna. Az Egyesült Államok, mint egyetlen szuperhatalom, nyomasztóan magányos, s ez a magányosság jól látható az európai válsággócokkal kapcsolatos ingadozó magatartásán.

Mi az tehát, ami e művet a jelenlegi megváltozott körülmények között is különlegesen aktuálissá teszi? Az önrendelkezésnek mint a társadalmi autonómia legmagasabb formájának következetes végiggondolása az állam- és jogelmélet, valamint a nemzetközi jog szempontjai alapján. Mint mindig, Bibó most is biztos kézzel nyúl a történelmi anyaghoz. A XVIII. században a monarchikus legitimációs elv, mely az európai államok *modus vivendi*jét meghatározta, gyors hanyatlásnak indult. Az eredmény politikai és nemzetközi jogi vákuum kialakulása volt. Ezt a vákuumot volt hivatott kitölteni a nemzeti önrendelkezés princípiuma: „A monarchikus-feudális államrendszer megingásának második tényezője egy jövőbe mutató eszmei kihívás, a minden ember szabadságát és egyenlő méltóságát s a népszuverenitást valló eszmekör, mely kétségbe vonta a királyok isteni jogát s vele együtt azt, hogy az emberek állami hovatartozása merőben az uralkodók és szerződéseik iránti lojalitás kérdése volna: ezzel szemben a francia forradalom először mondotta ki az önrendelkezés jogát (bár nem ezzel a kifejezéssel), először próbálkozott – bár nem teljesen érdektelenül – népszavazásokkal, és a lojalitás új fókuszaként a meglévő államot birtokba vevő vagy új állam alakítására törő demokratikus tömegérzelmek integrációját: a *nemzetet* tűzte ki." (316–317. o.)

Történelmileg a dolgok ott kezdtek összezavarodni, amikor megkezdődött a monarchikus-feudális elv „felemás kiegyezése a nemzeti elvvel": „Ha valamely nép olyan erővel akart egyesülni vagy kelt fel, hogy az uralkodók egyesült erővel sem tudták vagy nem akarták leverni, akkor az erre legalkalmasabb dinasztia magáévá tette »a nemzeti ügyet«, és lefolytatott egy háborút, amely siker esetén egy-

szerre jelentette a dinasztia hagyományos értelmű területgyarapodását *és* a kívánt nemzeti egység megvalósítását, vagy legalábbis annak volt feltüntethető." (320. o.) Bibó Belgiumot, Olaszországot, a bismarcki Német Birodalmat, a független Norvégiát és a balkáni államokat említi mint az így létrejött nemzeti államokat, leszögezve, hogy a Habsburg-monarchia nemzeteinek, valamint a feldarabolt Lengyelországnak a kérdése továbbra is függőben maradt.

E felemás és látszólag sikeres megoldás azzal járt, hogy „egyaránt korrumpálta a dinasztiákat is és a nemzeti mozgalmakat is". (320. o.) Az 1989 után Kelet- és Közép-Európában elemi erővel kirobbant – a nemzeti-egzisztenciális kiszolgáltatottság történelmileg reális érzéséből táplálkozó – politikai hisztériák gyökerei itt keresendők. A két, mind premisszáiban, mind konkrét politikai, államszervezési következményeiben homlokegyenest ellentmondó elv kiegyezése és egyesítése csak ott nem járt hosszú távon destabilizáló hatással, ahol a monarchikus elv – vagyis a tekintélyelv – olyannyira szublimálódott, hogy letéteményese a tömegdemokrácia államszervezési szabályaival szemben pusztán szimbolikus szerepre *korlátozta önmagát*. Ahol azonban a monarcha is komolyan vette szerepét és nemcsak uralkodni, de kormányozni is akart, szükségképpen szembekerült az önmagukat a nemzeti szuverenitás jogos képviselőinek tekintő nemzeti mozgalmakkal: „A másik oldalon a nemzeti mozgalmakat korrumpálta területi státusuk bizonytalansága és az, hogy a nemzetközi jog továbbra is megengedte a népek megkérdezése nélküli területátcsatolásokat, amelyek valójában nem feleltek meg a megváltozott politikai közfelfogásnak. Így megszülettek a *nemzetek* területi szupremációi, területi hódításai, területi sérelmei és területi igényei, ahol már nem elnyomó uralkodó állt szemben elnyomott nemzettel, hanem elnyomó nemzet egy másikkal, az elnyomottal." (321. o.) A geopolitikai kiszolgáltatottság évszázados élménye azonban időközben annyira megszilárdult Közép- és Kelet-Európa kis nemzeteiben és népeiben, hogy az ezekre hivatkozó szélsőséges-fasisztoid propaganda – mely mindig a *mi* önrendelkezési jogunkat (nemzeti szuverenitásunkat, függetlenségünket, belügyeinket) belül a *mások*, az *idegenek*, a *jövevények*, a *bitorlók* stb., kívül pedig a történelmileg valóban *elnyomó* vagy pusztán *domináns* pozícióban lévő nemzetekkel állítja szembe – amint látjuk meglehetős sikerekkel „büszkélkedhet". Féligazságok keverednek itt érzelmekkel, politikai hisztériák skizoid nemzeti tudattal, mítoszok történelmi tényekkel.

Az önrendelkezési jog történetét elemezve Bibó két szakaszt különít el a XX. században. Közös sajátosságuk, hogy az önrendelkezés mint rendezőelv szerepelt a nagy nemzetközi átrendezések során. Az első világháborút lezáró békeszerződésekben az új államok megalakulása és az államok közötti területi rendezést illetően a népek önrendelkezésének elve mindenki által elfogadott s a nemzetközi közvélemény által legitimált politikai princípium volt, amely ráadásul megfelelt a kor demokratikus és nemzeti követelményeinek. Az elv azonban hamar összeütközésbe került az európai győztes hatalmak rövid lejáratú érdekeivel, mindenekelőtt a *háborús felelősség* megállapításának kérdésével. Kemény érdekellentétek álltak fönn egyrészt a Szövetséges és Társult Hatalmaknak Németországgal és a Monarchiával kapcsolatos tervei, másrészt az új szovjethatalom által ajánlott felelősségelv között, hiszen az utóbbi a nemzetközi imperializmust tette meg a háború legfőbb felelősének. Súlyos és feloldhatatlan ellentét állt fenn továbbá a Monarchia utódállamainak geopolitikai helyzete, a nyugat-európai győztes hatalmak érdekei, a legyőzött államok elemi egzisztenciális érdekei, illetve a szovjet állam lét- és biztonságpolitikai érdekei között. Így a békeszerződések, amelyek „szinte skizofrén módon" egymás mellett tartalmazták a „rövid lejáratú reálpolitikával, haraggal, kicsinyességgel és körülményességgel megírt békefeltételeket és mellékletként a Nemzetek Szövetségének a népek szolidaritásán alapuló nagyvonalú új rendre törekvő egyezségokmányát" (331. o.), csak arra voltak jók, hogy a reváns és a revízió szellemét gerjesszék.[6] Ezért, vonja le a következtetést Bibó, „az új rendezés tehát *saját alapelveihez viszonyítva* lényegesen diszharmonikusabb volt, mint a régi monarchikus-feudális legitimitás rendszere a maga virágkorában". (331. o.)

A következő szakasz a második világháború utáni korszak. Az önrendelkezés felemás alkalmazásának rettenetes európai tapasztalatai és következményei sajátos módon nem az eljárásra, a konkrét és hibás megoldásokra vetettek árnyékot, vagyis nem a politikai gyakorlat vált bírálat tárgyává, hanem az elv maga, melynek hangoztatása, főleg a valamikori vesztesek által, igen gyanúsnak számított. Mellesleg a közvéleményben az önrendelkezési jognak kizárólag az az értelmezése vált uralkodóvá, amely egy népcsoport önrendelkezési törekvéseit szeparatista célokkal azonosította. Más volt a helyzet azonban a gyarmati sorban élő népekkel és országokkal. Az *Egyesült Nemzetek Alapokmánya* (nemzetközi hatályba lépésének napja 1945. október

24.) a *Célok és elvek* fejezetben utal a népek és nemzetek baráti kapcsolatainak fejlesztésére az „önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartása" alapján. Az 1966-ban elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* első cikkében megállapítja: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket." Ezt megelőzően az *ENSZ Közgyűlése* 1514. (XV.) számú határozatában (1960. december 14.) nyilatkozatot fogadott el a gyarmati sorban élő népek és országok függetlenségét illetően.[7]

A nemzetközi jog a mai napig adós a nép fogalmának meghatározásával – s valószínűleg a jövőben sem születik olyan egységes definíció, mely e tekintetben általánosan elfogadható volna. Természetesen ebben az esetben sem lehetséges egy alapvetően politikai kategória szabatos definíciója, mint ahogyan a nemzet vagy a nemzeti kisebbség fogalmai sem operacionálisak mint *jogi* kategóriák, noha a nép, a nemzet, a nemzeti kisebbség fogalma is előfordul a különböző államok belső jogrendjében vagy nemzetközi normákban, dokumentumokban. A bajok általában ott kezdődnek, ahol e kategóriák például kizárólagosan értelmezett birtokviszonyok alanyaiként tűnnek föl: az állam a nemzet állama; a közösség rendelkezik tagjainak meghatározott jogaival, mert csak az egész képes belátni a partikuláris érdekeken felül helyezkedő jót stb. Vagyis nem az előzőekben már említett probléma felől merül fel a kérdés, ti. hogy ki és hogyan dönt a csoport kohéziója, csoportként való együtt-léte ügyeiben, hanem ez az együttvaló-lét metafizikailag mint abszolút érték tételeződik. Természetesen a politikai diskurzusban a fenti elvi gondok és megfontolások különböző hangsúlyokkal szerepeltek, általában megtoldva az adott területhez fűződő történelmi jogokkal. A fegyveres szabadságharc a közvéleményben viszont többnyire legitimálta és szimpátiával vette körül az önrendelkezési törekvéseket.

Így az önrendelkezési jog elismerése az elmúlt évtizedekben szelektív módon érvényesült, a legtöbb esetben elhúzódó, súlyos politikai és fegyveres konfliktusokat követően. Ez azonban nem ok arra, hogy „a gyarmati népek túlnyomó részének a második világháború utáni években bekövetkezett felszabadulását az önrendelkezési elv újabb diadalmeneteként könyveljük el. S – teszi hozzá Bibó – teljességgel változatlan erejűnek bizonyult ebben a folyamatban a nemzetállamok alakítására irányuló tendencia is." (336. o.)

A mű születésének idején Bibó okkal vélhette, hogy az önrendelkezés fentebb vázolt kétértelműségei, az elv szelektív alkalmazása, a magasabb politikai érdekeknek való további alávetettsége miatt a közvélemény az ebből fakadó bajokat újból magának az elvnek, nem pedig helytelen alkalmazásának tudja majd be. Arra nincsenek jelek, állapítja meg Bibó, hogy a fasizmushoz hasonlóan jelentkezik majd egy összefüggő ideológiai nézetrendszer és egy politikai tömegmozgalom, amely a népszuverenitást és vele együtt az önrendelkezési elvet totálisan elveti, s az alapjukon felépülő belső demokratikus állami struktúrák, valamint formálisan a jogegyenlőség elvén nyugvó nemzetközi rend radikális felszámolását tűzi ki célul. Bár Bibó érthető okokból[8] tartózkodott a létező szocializmus gyakorlatának közvetlen bírálatától, meg jell jegyeznünk, hogy a Szovjetunió és a többi VSZ-tagország csakis abban az esetben voltak hajlandók legitimnek elismerni és politikailag támogatni a világ különböző részein kibontakozó függetlenségi mozgalmakat – amelyek egyébként az önrendelkezési elv alapján álltak –, amennyiben programjuk megegyezett a kommunizmus ideológiájával és politikai céljaival. A forradalomexport e formájával és gyakorlatával szemben a Nyugat, s elsősorban az Egyesült Államok befolyása megőrzéséért és saját érdekei védelméért tett lépései következtében az önrendelkezési törekvések gáncsolójának kellemetlen szerepében tűnt föl. Ez a szerepzavar, mondanunk sem kell, egyáltalán nem használt az elv „szalonképességének". Azonban – figyelmeztet Bibó – eltérően a régebbi koroktól, amikor a hatalommal való visszaélést egyfajta egykedvűséggel, rezignációval vagy kedélyes kézlegyintéssel intézték el, a huszadik században a hazug helyzetek és álmegoldások, a cinikus magatartások hosszú távon olyan maximalista igényű erkölcsi elítélésben részesültek, amelyektől a felelős politika semmiképpen sem tekinthet el. Társadalompszichológiailag ez azt jelenti, „hogy azok a közmeggyőződések és azok a tömegmozgalmak, melyek a hatalom modern értelmű racionalizálása, moralizálása jegyében a szabadság, egyenlő emberi méltóság, igazságosság, *népszuverenitás és önrendelkezés elveinek* a teljes és hatékony *érvényesülésére* irányulnak, nem valami jámbor óhajt, hatástalan erkölcsi előírást, hanem félelmes erejű *reális politikai szükségességet* jelentenek, melynek figyelmen kívül hagyása rendkívül súlyos következményekkel jár". (342. o.)

A történelmi áttekintés után Bibó sorra veszi mindazokat az érveket, amelyeket az önrendelkezés apologétái vagy kritikusai hangoztat-

nak. A két legfontosabb bírálat a következőképpen foglalható össze: az önrendelkezési elv nem más, mint a nacionalizmus ösztönzője, következésképpen a magasabb nemzetközi integrációk akadálya, s ütközik az államok területi sérthetetlenségének nemzetközi egyezményekben elismert és biztosított elvével. Nem árt talán előre leszögezni: a kelet-európai nacionálkommunista rezsimek az önrendelkezést éppen úgy használták politikai retorikájukban a nemzeti autarchia alátámasztására a hatvanas-hetvenes években, mint 1989 utáni, nyíltan nacionalista ideológiával föllépő utódaik az általuk uralt államok területén számszerű kisebbségben élő nemzeti közösségek és népcsoportok autonómiatörekvéseivel szemben. Mindkét esetben a lenini–sztálini ihletésű önrendelkezési fogalom a kulcs. Közvetlen politikai céllal az első világháborút követő két évtized folyamán a szovjethatalom jól felfogott önérdekből támogatta a *„cordon-sanitaire"* államaiban kisebbségben élő népcsoportok önrendelkezési jogát is. Azonban a nemzeti önrendelkezés szovjetek által megfogalmazott tartalmának egyik velejárója, a békés egymás mellett élés elve a hatvanas évekkel kezdődően alkalmasnak mutatkozott például a román kommunisták számára is a Moszkvával szembeni önállósodási törekvéseik indokolására. 1989 után viszont a kisebbségben élő népcsoportok és nemzeti közösségek autonómiatörekvéseit egyrészt Moszkvától Bukaresten át Belgrádig nemes egyszerűséggel sztálinista csökevényként bélyegezték meg (Romániában az 1952 és 1968 között létezett Maros Autonóm Tartomány tipikusan sztálinista intézménynek minősül utólag), másrészt ki nem mondva, de szintén Sztálin nemzetfogalom-definíciójának árnyékában a régi-új nacionalisták kizárólag a *nemzet*, *nemzetük* számára tartják fenn az önrendelkezés jogát. Ez utóbbi álláspont, amelyet az érvényben lévő nemzetközi jog is alátámaszt, nem enged meg semmilyen csoportautonómiát az egységes államszerkezeten belül. Nyugati észjárással érthetetlen helyzetek állnak azonban elő lépten-nyomon: így például 1991 novemberében, ungvári látogatása során Leonyid Kravcsuk, az ukrán parlament elnöke közölte, hogy a leghatározottabban ellenzi az *autonómia* fogalmát, de elfogadja ehelyett az önkormányzatot vagy az önrendelkezést mint politikai törekvést. Nos, úgy tűnik, a történelem e tekintetben ismétli önmagát, s Bibó elemzése ebben az értelemben is időtálló.

„Itt van tehát az önrendelkezési elvnek és a nemzetnek az egész demokratikus szabadságeszmével kezdettől fogva meglevő s mind a mai napig egészében eleven és szoros kapcsolata, mely szerint *demok-*

ratikus szabadság egyenlő önrendelkezés egyenlő nemzetállam, másrészt az a másik egyenlet, mely szerint *nemzetállam egyenlő nacionalizmus egyenlő fasizmus és háború*. Ezekben az egyenletsorokban valahol hibáknak kell lenniük, s mindenekelőtt ezeket kell megkeresnünk." (344. o.) A nemzetet mint történelmi realitást Bibó adottságként kezeli, történetiségében szemléli – és még sok minden elmondható idevonatkozó gondolatairól, amivel a tudományos általánosítás és semmitmondás híveit megörvendeztethetnénk. Egy gondolatára azonban, amely makacsul végigvonul tanulmányán, s más, korábban keletkezett írásaiban is majdhogynem axiómaszerűen jelen van, felhívjuk a figyelmet: „a sokféle öröség és a politikai közösségi tudat legújabb kori demokratizálódása és tömegessé válása együttvéve a *mai nemzettudatot félelmes erejű közösségi kötelékké* teszi, melynek hamaros lazulása, pláne felszámolása nem látszik valószínűnek".[9] Önmagukban véve ezek a tények azonban sem nem igazolják a nacionalizmus bármelyik ideológiai alátámasztását, mint ahogyan fordítva is igaz, a nacionalizmus bármilyen világnézeti hátterű ideológiai érvekkel való bírálata „nem helyezi őket hatályon kívül".[10]

Az önrendelkezés és a nacionalizmus fogalmi megkülönböztetése és annak a kimutatása, hogy nem szükségszerű a politika számára az önrendelkezési jog tiszteletben tartása és megvalósítása céljából a nacionalista retorika és ideológia közvetlen politikai felhajtóerejének a felhasználása: ez a tanulmány egyik legfontosabb gondolatmenetét képezi. Bár konkrét hivatkozást itt sem találunk, azt gondoljuk, 1956 megmutatta, hogy felkelhet egy nép a szabadságáért és függetlenségéért úgy, hogy önrendelkezési jogait nem nacionalista ideológiával, hanem egyszerűen a szabadság univerzális értékeivel indokolja és annak elemi igényével éli meg. Egy közösség általában akkor kerül olyan helyzetbe, hogy önrendelkezési törekvéseit politikailag artikuláltan képes megfogalmazni, ha *nemzeti tudata* nemcsak kulturális, hanem politikai kategóriákban *is* megfogalmazódik, vagyis: „egy nép azért és azáltal válik modern nemzetté, *mert* demokratizálódik, vagyis politikai keretének *tudatos* gazdájává lesz". (352. o.) Egészen leegyszerűsítve ez mindenekelőtt olyan szervezeti keretek megteremtését jelenti, amelyek tartalmát az önrendelkezés politikailag artikulált módozatai alkotják, külsőségeit pedig a modern tömegdemokráciák politikai részvételre vonatkozó általános játékszabályai határozzák meg. Az, hogy a politikai harc során a nemzeti tudatot hogyan befolyásolják a kudarcok, vagy éppenséggel a sikerek, a sérelmek vagy a

gloire mértéktelen hangsúlyozása, e szempontból másodlagos kérdés. „Nem célszerű tehát nacionalizmusnak nevezni a nemzeti érzés vagy nemzeti tudat elemi közösségi megnyilvánulásait, sem a nemzetállamra törekvést önmagában, sőt a nemzeti érdeknek akár szűkkeblű érvényesítését sem, hanem csakis a nemzeti közösségi tudat agresszív és uralmi megnyilvánulásait vagy a nemzettel kapcsolatos torz álláspontokat." (363. o.) A közvéleményben általánosan csak az önrendelkezésnek a *külső* attribútumai tudatosultak, vagyis egy közösség valamivel (egy másik nemzettel vagy állammal, gyarmattartóval, elnyomóval stb.) *szembeni önrendelkezése*. Ám az önrendelkezésnek van egy legalább annyira fontos belső összefüggése is, amelyet előbb röviden így fogalmaztunk meg: *ki dönt* a közösség kohézióját lényegesen befolyásoló kérdésekben, illetve *hogyan születnek* a szóban forgó döntések? Ez az a pont, ahol *a nemzeti szabadság és önrendelkezés ügye szervesen összefügg az egyéni szabadság ügyével: vagyis itt kerülhet a két eszme visszavonhatatlan és végzetszerű konfliktusba, de ebben az összefüggésben gondolkodva, a személy feltétlenségéből és az egyéni szabadság tiszteletben tartásából kiindulva megvalósítható harmonikus összeegyeztetésük is.* „Ehhez alapjában elég az az elvi állásfoglalás, mely azt vallja, hogy a szabadsághoz és egyenlő emberi méltósághoz való jog alapján a közösség ügye mindenkinek az ügye, tehát végsőleg a közösséget alkotó emberek együttese jogosult meghatározni azokat a politikai és társadalmi formákat és azokat a népi és területi kereteket, melyekben politikai életét élni akarja. Ez pedig nem több, mint az általános demokratikus szabadságeszme s a belőle következő *népszuverenitás és önrendelkezési elv*." (363. o.)

Nacionalizmusok (találóan jegyzi meg Bibó, hogy nincs nacionalizmus általában, csak egymást „eszmeileg kölcsönösen megsemmisítő" nacionalizmusokról lehet beszélni – 370. o.) és *patriotizmus* között tehát lényeges különbség van, mely mindenekelőtt a patriotizmus sajátos ideologikus „semlegességében" ragadható meg. Talán nem fölösleges itt utalni egy Bibótól eszmeileg meglehetősen távol álló gondolkodó, *F. A. Hayek* figyelmeztetésére. Eszerint a nemzeti szabadság fogalma analóg ugyan az egyéni szabadság fogalmával, mivel azonban a tapasztalatok szerint az elsőre való törekvés nem mindig mozdította elő a második ügyét, szükséges a két fogalmat elméletileg világosan megkülönböztetni.[11] Hitvallásában egyébként Hayek világosan leszögezi, hogy a nacionalizmussal szembeni ellenszenv teljesen összeegyeztethető a nemzeti hagyományokhoz való mély ragasz-

kodással.[12] Ezek alapján bizonyos megszorításokkal véleményünk szerint kimondható, hogy azok a nemzeti ideológiák tekinthetők legitim önrendelkezési törekvések letéteményeseinek, amelyek mindkét szabadságeszmét: a nemzeti szabadságot és függetlenséget, valamint az egyéni szabadságot is egyforma hangsúllyal emelik ki. A megszorítások itt az intézményekben testet még nem öltött ideológiákkal szembeni egészséges szkepticizmust jelentik. Vagy ahogyan Bibó fogalmazott: „a nemzetállam éppen akkor és azáltal ad indítást a különböző nacionalizmusok számára, amikor részben vagy teljesen *szakít az önrendelkezési elvvel*, azzal az elvvel, mely a nemzetek mint közösségek számára a létüknek alapjául szolgáló szabadságeszmét testesíti meg. Az önrendelkezési elv tehát nemcsak hogy nem okozója a nacionalizmusnak, hanem – komolyan véve és ténylegesen alkalmazva – az egyetlen reális ellenszere azoknak az uralmi, alávetettségi és félelmi állapotoknak, melyekből a nacionalizmusok születnek: ugyanaz az önrendelkezési elv, mely létrehozta a nemzetállamokat, egyben különösebb nehézség nélkül meg is tudja oldani azok konfliktusait – ha alkalmazzák." (373–374. o.)

Ami azt a bírálatot illeti, hogy az önrendelkezési elv a magasabb integrációk akadálya, illetve az államok szétaprózódásának elősegítője – röviden így foglalhatjuk össze Bibó érveit: Minden szupraállami integrációval kapcsolatban felmerül létrejötte *legitimitásának* kérdése. Függetlenül attól, hogy föderációról, konföderációról, regionális vagy világméretű központi hatalomról van szó, ezek általánosan két módon jöhetnek létre: 1. külső kényszer útján, vagyis hatalmi akaratból fakadóan, vagy 2. a résztvevők szabad csatlakozása révén. Ami az első kategóriába tartozó szervezeteket illeti, életképességük addig terjed, amíg fennáll a külső kényszer. A *Varsói Szerződés* és a *KGST* agóniája és kimúlása megkímél a további kommentároktól. A különböző államokat egybefogó politikai, gazdasági, katonai stb. szervezetekhez, integrációkhoz való *szabad csatlakozás* az önrendelkezési jog gyakorlásának egyik formája: „a nagy kultúrák igazi szervezési csúcsteljesítményei nem a világállam-igényű nagy *államok*, hanem a világméretű nagy *legitimitások*, akár egységes államok, akár államsokaságok voltak is". (381. o.) Amint az előzőekből egyértelműen kiderült, a monarchikus legitimitás elvének megszűnése után pillanatnyilag nem ismeretes más legitimáló eszme, mint a népszuverenitáson nyugvó önrendelkezési jog. S ha az önrendelkezést nem *abszolút* értelemben fogjuk fel, vagyis mint egy adott nemzeti-etnikai közösség pusztán

közösségi létéből fakadó jogát saját állam alakításához vagy elszakadáshoz való jogát az adott többségi nemzet államától, hanem mint *önkorlátozó-konfliktuskerülő* akaratkinyilvánítást és önkormányzathoz való jogot, nos, akkor a parttalan szétaprózódás és anarchia bírálatára is választ lehet adni. Nyilván az *önrendelkezés-önkorlátozás* elméleti párhuzamba állítása nem oldja meg a kérdés tisztán politikai vetületeit, de módot ad arra, hogy a körvonalazódó konfliktusok politikailag és jogilag, tehát intézményesen kezelhetők legyenek. Univerzális, minden helyzetre alkalmazható mérce nincs az önrendelkezés-önkorlátozás egyensúlyára – lévén szó politikai kérdésről. Egy eljárást azonban ki lehet dolgozni, amelynek keretében a legkülönfélébb szempontok a serpenyőbe kerülnek, s ott megmérettetnek egy – az érdekeltek által pártatlannak elfogadott – instancia által. Európában az egyik ilyen „kemény" viszonyítási pont a *status quo* elve, amely, mint láttuk, 1989 után mozgósította is a helsinki folyamatban részt vevő államokat. Egy másik viszonyítási pont a társadalmi béke és a biztonság megteremtése és szavatolása lehetne, de ez utóbbi nem csak a ma uralkodó biztonságpolitikai értelemben. „A nemzeti tudat és nemzeti keretek elleni nem nagyon kilátásos küzdelem helyett tehát sürgősebb és gyakorlatibb cél annak az útját keresni, hogyan lehetne a nemzetalakulásnak sok ponton nagyon keserves folyamatát az alakuló nemzetek számára minél simábbá és zökkenőmentesebbé tenni, a már kialakult nemzetek számára pedig a befejezettség és biztonság állapotát létrehozni." (383. o.)

Szép számmal akadnak az önrendelkezésnek olyan apologétái, akik az önrendelkezést egyszerű *tulajdoni viszonyként* értelmezik: tulajdon egy meghatározott terület, s az annak felszínén vagy mélyében létező javak fölött. Azokban a totalitárius ideológiákban, amelyek a föld és a lakosság között organikus-bensőséges viszonyt tételeznek különböző történetfilozófiai érvek alapján, e tulajdon tárgyát alkotja maga a lakosság is. A tulajdonos a metafizikai vagy organikus jellegű entitásként felfogott nemzeti közösség, illetve annak politikai kerete, a nemzetállam.[13] Amennyiben ez az antidemokratikus szemléletmód közösségi egzisztenciális veszélyérzettel párosul, egyfajta területi fetisizmusba megy át, amely retorikájában azonban a legnyomatékosabban hivatkozik az önrendelkezési jogra. A kizárólagosság egyformán vonatkozik a területre mint a nemzetállam tulajdonára, és az önrendelkezésre mint e jog legitimáló elvére. Azonban – figyelmeztet Bibó – „nem az a helyzet, mintha az egyik oldalon állna a területi stabilitás

elve, mely képes volna a vele szemben álló másik elvet, az önrendelkezés *elvét* egészben, részben vagy bizonyos esetekben hatályon kívül helyezni, érvénytelenné tenni, mert erre nem képes. Az önrendelkezési elv az államok nemzetközi létezésének és elhatárolásának a *végső rendezőelve*, ezzel szemben a területi stabilitás nem elv, hanem a nemzetközi jogrend *intézményes valósága.*" (409. o.) S ezen az sem változtat, amit az elején megjegyeztünk az államok területi sérhetetlenségével és az államok nómenklatúrájával kapcsolatban. Az 1989 után Európában beállt változások lényegében konszenzusos alapon történtek – s Jugoszláviában, ahol valóban erőszakos (igaz belső, a föderáción belüli) határváltoztatási törekvések vannak, a folyamat végkifejlete egyelőre megjósolhatatlan.

A nemzetközi politikai vitaintéző eljárások, valamint a nagyhatalmi egyetértés és a pártatlan politikai döntések kulcskérdéseivel foglalkozó rész egy bipoláris világban és a hidegháború során fennmaradt beidegződések által uralt közhangulat közepette született. De a nemzetközi politikai vitaintéző eljárások továbbra is elégtelenek; sem a nemzetközi karhatalom, sem a kisebbségi statútumok és területi önkormányzatok, sem pedig a népszavazás mint az önrendelkezési jog gyakorlásának egyik békés és ellenőrizhető formája ügyében nem történt érdemi előrelépés. Cserében a második világháború után először Európa „az abszurddá vált és mégis itt lévő háború"-val kénytelen szembenézni.

Nem tekinti feladatának e szükségképpen elnagyolt áttekintés a nemzetközi politikai döntőbíráskodás témájában kifejtett bibói javaslatokat; avatott szakemberekre vár Bibó Istvánnak a ciprusi, a közelkeleti, valamint az észak-írországi kérdésben kifejtett véleménye is. Amit e dolgozat felvállalt, nem volt több, mint a jelzett elméleti és politikai egyet nem értés, néhol zűrzavar néhány lényegi elemének a kiemelése az önrendelkezési elv tegnapi és mai értelmezését illetően. Úgy gondoljuk, e mű nemcsak továbbgondolásra méltó, hanem kötelez is bennünket rá, hiszen a nehézségek és a nézeteltérések *„nem az önrendelkezési elvből*, hanem inkább *annak nem érvényesüléséből* származnak. Jellegzetes megtestesítői ezek a nehézségek és ellenvetések a világosan végig nem gondolt emberi aktivitás eszmei és gyakorlati ördögkörének: mivel *az önrendelkezési elv a nemzetközi államközösség egyetlen lehetséges és érvényes államalakulási és területrendezési elve*, ezért alkalmazásának hiányosságai, elintézetlenségei és a helyes alkalmazására szolgáló intézmények és eljárások hiánya súlyos

válságokat, csalódásokat, politikai hisztériákat és nemzetközi konfliktusokat okoz. Mivel viszont ezeknek a konfliktusoknak állandóan visszatérő témája az önrendelkezési elv, magát az elvet vonjuk kétségbe, azt az elvet, *amely nélkül a nihilben találjuk magunkat.*" (415-416. o.)

JEGYZETEK

[1] Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás. *Válogatott tanulmányok. IV. kötet 1935–1979.* Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990. (A szövegben szereplő idézetek e kiadásból valók. Kiemelések mindenütt az eredetiben.)

[2] Huszár Tibor: *Bibó István. Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok.* Magyar Krónika, Budapest, 1989. 24. o.

[3] Több évig tartó előmunkálatok után napvilágot látott az angol nyelvű változat, a mű első kiadása: *The Paralysis of International Institutions and the Remedies. A study of Self-Determination, Concord among the Major Powers and Political Arbitration.* The Harvester Press, Hassocks, 1976. Az angol fordítás tizenegy fejezetet tartalmaz (a magyar változatban I–III. rész 1–11. fejezetei), valamint egy négyoldalas összegező részt (Conclusion and Summary).

[4] Huszár, i. m. 188. o.

[5] Levél Londonba, Révai Andráshoz, in: *Válogatott tanulmányok. IV. kötet 1935–1979.* Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990. 243–244. o.

[6] Az önrendelkezéssel kapcsolatban különös érvelést tartalmazott a Szövetséges és Társult Hatalmak *Kísérőlevele* a magyar Békedelegáció Elnökéhez (Páris, 1920. május 6.): „Igaz, hogy a magyar Békedelegáció azzal érvel, hogy a Békefeltételek sehol sem rendelnek el népszavazást. Ha a Szövetséges és Társult Hatalmak fölöslegesnek tartották, hogy a népesség ilyen irányú megkérdezéséhez folyamodjanak, ez azért történt, mert meggyőződtek róla, hogy, ha ez a megkérdezés az őszinte véleménynyilvánítás teljes biztosításával történnék, nem vezetne számbavehetően más eredményre, mint amilyenre Középeurópa néprajzi viszonyainak és nemzeti aspirációinak tüzetes vizsgálata vezette a Hatalmakat." (*Sorsdöntések.* Göncöl Kiadó, Budapest, 1991. 164. o.)

[7] *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 december 1960.*

[8] „Úgy is mondhatnám, hogy a művet *UNO*-köröknek írtam, annak a diplomata és funkcionárius egyvelegnek, melynek körében valamiféle *UNO*-közvélemény kialakul. Tudom, hogy a világ összes közvéleményei közül ez

talán a leglazább és legtörékenyebb valami, tudom, hogy évenként ezrével adresszálnak hozzá naivabbnál naivabb műveket, s tudom, hogy az én művem is végsőleg naiv. Naiv úgy, ahogyan naivak voltak 1945–46-os cikkeim, melyekkel Nagy Ferencnek és Rákosinak magyaráztam, hogy mit kellene tenniük, ha eszük volna, s naivak voltak 56-os tervezeteim, melyekről tudhattam, hogy senkinek sem kellenek. De ha mégannyira is tudhattam és tudom, hogy az ilyenféle művekben rejlő belső igazság csak nagyobb időkifutásban érvényesülhet, mégis közvetlenül ezeket az írásokat a nem tudom, milyen kevés hányadnyi eshetőség élteti és íratja, hogy hátha ott és akkor hatnak, amikor és ahová íratnak. ... Reményem valami olyanféle, hogy erről a műről megállapítódik: sokféle tévedése ellenére sem szovjetellenes, sőt vannak benne a szovjet politika számára hasznosítható elemek is. Valamiféle olyan tudomásulvételt szeretnék, mint az 1945. évi cikké volt, mely három évre biztosította számomra, hogy itthon minden irányban megmondhattam, amit gondolok." (*Levél Londonba, Révai Andráshoz*, i. m. 253–254. o.)

[9] *A nemzetközi államközösség*... 348. o. Lényegében e gondolat körül fogalmazódnak meg *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* alaptételei („Itt nem kell kiirtani vagy kitelepíteni egy nemzetet, itt esetleg ahhoz, hogy veszélyben érezze magát, elég nagy erővel és nagy erőszakkal *kétségbe vonni, hogy létezik*." – *Válogatott tanulmányok*. II. kötet, 1986. 217. o.), nemkülönben *Az európai egyensúlyról és békéről* című kézirat azon részei, amelyek nem kerültek be *A kelet-európai kisállamok*... végleges szövegébe. (L. *Válogatott tanulmányok*. I. kötet, 1986. 295–635. o.)

[10] Uo.

[11] F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. Chicago, 1978. 15. o.

[12] *Why I Am Not a Conservative*, i. m. 405–406. o.

[13] L. e tekintetben Nichifor Crainic: Az etnokratikus állam programja. *Limes. Kelet-Európai Figyelő. Háttéranyagok*, 1991/1.

A NEMZET MINT ALKOTMÁNYJOGI KATEGÓRIA?

1989 után mértékadó politikai körökben egyre inkább teret nyert az a meggyőződés, hogy a második világháború után létrejött nemzetközi intézményrendszer egy anakronisztikus szuverenitásfogalomra épült. A szocialista államok politikai retorikájának még egyik kulcsszava volt a szuverenitás, amikor Nyugaton már az alapfokú nemzetközi jogi traktátusok kiemelték a fogalom problematikusságát.[1]

E szuverenitásfogalom jelentése az eltelt négy évtized nemzetközi gyakorlatában kettős volt: 1. az *ENSZ* által elismert államok jogi szempontból egyenlők; 2. az államok joghatósága kiterjed mindenre és mindenkire az állami területen belül, s az államoknak és a nemzetközi szervezeteknek nincs joguk e hatalmat kétségbe vonni vagy befolyásolni. A belügyekbe való be nem avatkozás elve értelmében minden olyan ügy belügynek minősült, amelyet az illető állam ilyennek tekintett, s amelyre területi hatósága kiterjedt (s természetesen abban a helyzetben volt, hogy e hatáskört érvényesíteni is tudta).[2] Különben figyelmet érdemlő tény, hogy az *ENSZ Alapokmány* nem tartamazza a „szuverenitás" fogalmát, ehelyett a 2. cikkben arról szól, hogy „A Szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségén alapszik".

Az *ENSZ Alapokmány* létrejöttének pillanatában mindenki tisztában volt azzal, hogy ezek az elvek a legjobb esetben is puszta kívánalmaknak tekinthetők, és noha 1970-ben és 1975-ben is erőteljes megerősítésben részesültek, arra senki sem gondolt, hogy még az ezredvég előtt látványos precedensek ösztönöznek revíziójukra. Az emberi jogok tiszteletben tartása számonkérésének politikáját még annak zászlóvivői is csak hosszú távon tekintették gyümölcsözőnek. Az iraki intervenció, valamint a kelet- és közép-európai országokban végbement fejlemények azonban megváltoztatták a helyzetet. Itt most csak

azokra a korábban minden bizonnyal eretneknek minősülő elképzelésekre utalnánk, amelyek a *Nyugat Európai Unió* keretében vetődtek fel 1991 februárjában egy 5000 fős nemzeti brigádokból álló multinacionális erő felállítását illetően, mintegy megelőlegezve az Európai Közösségek jövőbeli külpolitikai és védelmi erőfeszítéseire irányuló terveket.[3]

Indokolt tehát politikailag számára is napirendre tűzni a szuverenitás tartalmának újragondolását. Nem szabad azonban sem a politikusoknak, sem az elméleti embereknek szem elől veszíteni a nemzeti szuverenitásra való hivatkozások rendkívüli politikai felhajtóerejét. Az a roppant politikai, szellemi és indulati energia, amely a nyers és közvetlen szovjet uralom megszűnte által felszabadult a 80-as évek második felében Közép- és Kelet-Európában, óvatosságra int. Láttuk, milyen tömegeket mozgatnak meg a nemzeti szuverenitás és függetlenség affirmációjának a legapróbb megnyilvánulásai, nem is beszélve a szuverenitáshoz kötődő szimbólumok erejéről. De ez nem jelenti azt, hogy ezek az energiák puszta létüknél fogva szükségszerűen romboló következményekkel járnak.

Indokoltnak látszik néhány általános jellegű kérdés felvetése. Amennyiben elfogadjuk a liberális demokrácia alapelvének a korlátozott állam, a hatalmi ágak szétválasztása és az egyéni szabadság princípiumai mellé a politika és a jog egymáshoz mért viszonylagos önállóságát, úgy célszerű különbséget tenni az állami és a nemzeti szuverenitás fogalmai között.

A nemzeti szuverenitás tételét először *Az ember és polgár jogainak 1789. augusztus 26-i deklarációja* mondta ki harmadik cikkében: „Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik; sem testület, sem egyes ember nem gyakorolhat olyan hatóságot, amely nem kifejezetten a nemzettől ered." S tette ezt azzal a nyilvánvaló politikai céllal, hogy az uralkodó transzcendált mindenhatóságával szemben egy nem kevésbé elvont, de kézzelfogható és közvetlenebbül adott, ám lényegében önkényesebben gyakorolható főhatalmat tételezzen.

Ha e dokumentumot így értelmezzük, akkor kimondhatjuk, hogy a nemzeti szuverenitás fogalma politikai kategória, s tartalmát a mindenkori politikai erőviszonyok határozzák meg, mint pl. az angolszász felfogásban a parlament által képviselt szuverenitást. „Jól meg kell jegyeznünk – írta a múlt század végén *Austin*nal vitatkozva *Dicey* –, hogy a »souverainitás« kifejezés, ha azt szigorúan azon értelemben használjuk, amelyben Austin néha alkalmazta (*Jurisprudence I.* 4.

kiadás, 268.), pusztán jogi fogalom s nem jelent egyebet, mint jogilag korlátlan törvényalkotó hatalmat. Ha a »souverainitás« szót ily jelentésben használjuk, a »souverain hatalom« az angol alkotmány szerint kétségtelenül annyi mint »parlament«. De a »souverainitás« szót néha inkább politikai, mint jogi értelemben veszik. »Politikai« értelemben az államban azon testület souverain, amelynek akaratát az állam polgárai mint végsőt követik."[4] Nagyon fontos a terminológiai különbségtétel: a szuverén főhatalom akaratát a polgárok *követik*, s nem feltétel nélküli alárendeltjei annak, politikai értelemben. Ez egyértelműen kiderül, ha az angol parlament, a bíróságok és a választók (az államkonstituáló civil társadalom) egymáshoz viszonyított politikai helyzetét vizsgáljuk. „A választók utoljára mindig kierőszakolhatják akaratukat. De a bíróságok az ilyen akarattal nem számolnak. A bíróságok a népnek csak olyan akaratát ismerik, mely parlamenti végzeményben nyilvánul és nem fogják megengedni, hogy érvényében a törvény kétségbe vonassék azért, mert a választók akarata ellenére szavaztatott meg vagy tartatik fenn. Igaz, hogy a »souverainitás« szónak politikai értelme épp olyan fontos, sőt talán fontosabb, mint a jogi. De a két kifejezés, bár egymással szoros kapcsolatban áll, lényegileg különböző. Austin pedig munkája némely részeiben nyilván összezavarta e két jelentést."[5]

A gondok akkor kezdődtek, amikor a nemzet és a nemzeti szuverenitás fogalmai jogi kategóriákként kezdtek megjelenni különböző európai alkotmányokban. A következmény az volt, hogy a „népfelség" „nemzetszuverenitásként" értelmezett fennkölt eszméjében összecsúszott a lakosság, az állam és a nemzet fogalma, s ez az összecsúszás számos helyen kegyetlen konzekvenciákat vont maga után, amelyek legfőbb károsultjai a soknemzetiségű államokban kisebbségben élő nemzeti és etnikai közösségek voltak. Hogy mennyire nem lezárt e kérdés, s ez milyen politikai és társadalmi következményekkel jár, a legegyértelműbben Románia példáján láthatjuk.[6]

Máig nem megnyugtatóan tisztázott tehát a nemzetnek mint alkotmányjogi kategóriának a létjogosultsága, s e tisztázatlanság mögött az a tipikusan XIX. századi államjogi kérdés húzódik meg, hogy a nemzet mint közösség *autonóm közösségként* tételezheti-e magát a közvetlen politikai közösséggel, vagyis a civil társadalommal, s annak legfőbb szervezeti keretével, *az állammal szemben*? Sokféle válasz született e kérdésre, és sokféle megoldás képzelhető el, de a probléma politikailag csak nem jutott nyugvópontra. Különösen régiónkban nem, ahol

az állami kereteket vagy meghaladják, vagy nem töltik ki az egyes államokat alkotó többségi nemzetek közösségei. Ha elfogadjuk azt, hogy nemzet és állam elválnak egymástól, ezen elválásnak alapvető feltétele a francia forradalom idézett alapelvének a feladása, vagyis annak, hogy minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik. Következésképpen állam és nemzet között nem jöhetnek létre köztes intézményi formák. A választójoggal felruházott polgárok politikai közössége *(constituents)* csak a legritkább esetben fedi Európának ebben a felében a nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási, faji vagy kulturális közösséget, de még egy ország lakosságának összességét sem mindig, amióta a menekültáradat keletről tömeges méretűvé vált. Jogi értelemben csak az minősül választónak, akinek ehhez meghatározott körülmények között joga van. Nem mellékes körülmény: ha az illető rendelkezik a jogosultsággal, ténylegesen elmegy-e választani, tehát *akar is választani?* A törvényhozói és bírói *szuverenitás letéteményese* elvileg a polgárok politikai közössége által konstituált állam, amelyben e szuverén hatalmak szétválnak és ellenőrzik egymást. Ez relatív szuverenitás, s az írott alkotmánnyal rendelkező államok közül az Amerikai Egyesült Államokban valósult meg egyértelműen, ahol a törvényhozás és a bírói hatalom között az általános és többlépcsős, közvetett választásokon megválasztott elnök mint a végrehajtó hatalom feje tölti be a szükséges korrekciós funkciókat.[7] Ezt a relatív szuverenitást emelte ki Baker amerikai külügyminiszter 1991. június 18-i berlini – Közép- és Kelet-Európának szánt politikai üzenetként is felfogható – beszéde, amelyben elvi jelentőséggel emelte ki, hogy „Az Egyesült Államok az eszmék nemzete, nem a vér, az eredet, vagy a hit közössége. Az amerikaiak tudják, hogy a kormányzat több szintje létezhet egymás mellett és működhet együtt hatékonyan. Egy erős nemzetet föl lehet építeni a sokféleségből is..."[8]

Az állami és nemzeti szuverenitás szétválasztása elvének, az állam és a nemzet közötti különbségtételnek francia nyelvű országokban is komoly hagyományai vannak.[9] Így pl. *L. Duguit* számára a kiindulópont a közhatalom szubjektív jogként való értelmezése. Ki jogosult a közhatalom gyakorlására, vagyis a kényszer legitim alkalmazására? Meghatározható-e absztrakt módon szabatosan e jog alanya, a szuverén személye? Válasza egyértelműen: nem. Minden olyan törekvés, amely az ellenkezőnek bizonyítására irányul, előbb-utóbb e jogként felfogott lehetőség eredetének igazolásánál köt ki, s ez ütközik a tudományos megközelítés szellemével és módszertanával. Ezért

Duguit a szuverenitást ténykérdésként fogja fel, és nem a politikai hatalom szubjektív jogaként. Az, hogy ki gyakorolja egy adott történelmi helyzetben egy államban a főhatalmat, ténykérdés és nem több. A dolog további firtatása szükségszerűen egyfajta jogi metafizikához vezet.[10] Nem állíthatjuk azt, hogy az egyik akarat magasabb rendű a másiknál, vagy egy kollektív akarat (ha ennek létét megengedjük) értékesebb, mint az egyén akarata.[11] Tocqueville *L'Ancien Régime et la Révolution* című művére hivatkozva, a fent idézett 1789-es dokumentum harmadik cikkében, valamint az *1791-es Alkotmány* III. fejezet első szakaszában benne foglalt szuverenitáseszmét természetében azonosnak tartja a vallási dogmákkal, amelyekben ugyanaz a mitikus, irracionális erő működik, mint a nemzeti szuverenitás kizárólagosan értelmezett koncepciójában. „A nemzeti szuverenitás e dogmája nem más, mint egy üres hipotézis, s egy újabb fölösleges posztulátum" – szögezi le.[12] Duguit szindikalizmusa – a húszas évek elején vagyunk – azonban nemcsak a klasszikus francia nemzetállami koncepciót utasítja el, vagyis nemcsak Rousseau-t, mint a totalitárius demokrácia előfutárát vagy Hobbest, mint az autokrácia teoretikusát, hanem Locke-ot is. Igaz, ez utóbbival szemben kritikája nem olyan éles, mint teokratikus beállítottságú honfitársai, Bonald és de Maistre esetében, nem is beszélve Rousseau-ról, de a locke-i emberi jogok fogalma saját elméletével, amely inkább közelít Comte pozitivista politikai filozófiájához, szintén összeegyeztethetetlen. A nemzet tehát Duguit elméletében nem lehet a szuverenitásnak alanya, de tárgya sem, s így az államnak sem lehet konstitutív eleme – a nemzet egyszerűen egy a sokféle szociológiai adottság közül, amely által az államnak nevezett jelenség történik.[13]

S itt van az a pont, amelyen túl ez a pozitivista szindikalizmus akadály nélkül válhat a legkülönbözőbb politikai rendszerek elméleti referenciaelemévé. Az a pozitivista szemlélet, amelyet általában úgy foglalnak össze, hogy „az állam önmagában sohasem adottság, az államot létrehozzák", máig uralkodó a francia közjogi elméletekben.[14] Az állami szuverenitás ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam hatalma egy terület fölött minden más állam autoritásának érvényesülését kizárja: az állami hatalom kizárólagos hatalom (*pouvoir exclusif*).[15] Ugyanakkor a hatályos francia Alkotmány 3. cikke szerint a szuverenitás egy és oszthatatlan: „(1) A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja. (2) A nép egy része vagy egyetlen egyén sem sajátíthatja ki

magának gyakorolását."[16] A *Conseil Constitutionnel*, a francia Alkotmánybíróság egy 1976-os határozata értelmében a 3. cikkben meghatározott szuverenitás *„nemzeti szuverenitás"* lévén, azt csak a választott francia intézmények gyakorolhatják, az Európa Parlament francia képviselői nem.[17] Ezek után nem hatott a meglepetés erejével az Alkotmánybíróság 1991-ben született döntése, amely egyszerűen kiiktatta a szocialista kormány által 1990 őszén beterjesztett korzikai autonómiatervezetből a „korzikai nép, mint a francia nemzet része" mondatrészt azzal az indokolással, hogy – lényegében – a francia alkotmány nem ismeri a nemzeti kisebbség kategóriáját.[18]

Híven az 1789-es Nyilatkozat szelleméhez, az uralkodó francia emberi jogi felfogás nem ismeri el ma sem az ún. közszabadságok *(libertés publiques)* kollektív jellegét: „Egyetlen közszabadságnak sincs kollektív vonatkozása, s fordítva, a kollektív viszonyok egy nem kényszerítő jellegű jogi szférában helyezkednek el, tehát nem közszabadságok."[19] Az idézett mű következetesen a „közszabadságok" kifejezést használja azon jogok esetében is, mint az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz fűződő természetes jogok. Nyilván a közszabadságok listája ennél jóval terjedelmesebb, s mondanunk sem kell, nem tartalmazza sem az identitáshoz való jogot, sem egyéb, az etnikai-nyelvi-nemzeti kisebbségek esetében általában felsorolható sajátos jogokat. Egyébként, közszabadságoknak „azok a törvényesen szabályozott jogi helyzetek minősülnek, amelyek keretében az egyén kényszer nélkül cselekedhet a jog által megállapított kereteken, vagy a közrend fenntartásával megbízott rendőr autoritása által meghatározott lehetőségeken belül, a bíró ellenőrzése alatt. E jogokat bírósági kereset biztosítja, a törvényesség ellenőrzésének megteremtése által."[20]

Jean Dabin a nemzetet mint az állam egyik alkotó tényezőjét, sőt megelőző alkotó tényezőjét kezeli *(élément préalable)*.[21] Ez nem jelenti azonban, hogy a nemzet önmagában egy „intézményesült morális személyiséget" alkotna *(institution-personne morale)*, de azt sem, hogy az állam ne tűzhetné ki célként állampolgárai nemzeti jellemvonásainak megőrzését vagy elmélyítését.[22] Általában egy közösség akkor követelheti a jogi személyiséget megalapozottan, ha tagjainak „hasonlóságán" és a közöttük megnyilvánuló szolidaritáson túl a közös cél érdekében egyesületet *(association)* alkot. De még ez sem elég. A cél megvalósítása érdekében történő cselekvések összehangolására meg kell hogy teremtse saját szervezeteit *(organes pour*

l'action).[23] Az, ami érvényes az ily módon felfogott államalkotó nemzeti közösségek esetében, áll a „töredékek" esetében is, éljenek azok többségben vagy kisebbségben egy adott államon belül: „Az, ami igaz egy teljes *(au complet)* nemzeti csoport esetében, igaz a nemzet töredékeinek esetében is, akár kisebbségben, akár többségben, több államban élnek. Nyilvánvaló, hogy a nemzet politikai tagoltsága *(sectionnement)* nem képes szociológiailag részeinek azt a státust *(personnalité)* megadni, amely puszta létüknél fogva nem létezik. Ezért ahhoz, hogy a jogaik védelmében (mely cél vitathatatlanul a fenti értelemben vett társadalmi célként tételezhető) e kisebbségek közjogi személyiséget *(personnalité du droit public)* nyerjenek a belső vagy a nemzetközi jogban, előbb meg kell szerveződniük, azaz statútumot kell adniuk maguknak és olyan struktúrát és szerveket kell létrehozniuk, amelyekkel nem rendelkeznek.[24] Tehát az állam és a nemzet egybeesése nem általános szabály. Ezért az állam „soknemzetiségű" jellege *(plurinationalité)* nem zárja ki az államban élő nemzetek, népcsoportok jogainak legitim tiszteletben tartását. Lényegében ezen megfontolások alapján utasítja el Dabin a nemzeti önrendelkezés elvének olyan abszolutisztikus felfogását, mely eltekint a spontaneitástól *(contingence)* és a lehetőségektől, vagy nem vesz tudomást létező jogokról, a béke követelményéről.[25]

A nemzeti pluralizmus elve az abszolút értelemben tekintett állami szuverenitás tételének feladását feltételezi. Az abszolút szuverenitás fogalmának a politikában – s a jogban is – a huszadik században csak egy, *Carl Schmitt* által meghatározott *szuverén főhatalom* vonatkozásában van jelentése, de ennek semmi köze az e dolgozatban szem előtt tartott tárasadalmi és hatalmi tagoltsághoz.[26]

Nézetünk szerint a nemzet fogalma jogilag értelmezhetetlen. Következésképpen a nemzeti, etnikai, kisebbség, csoport vagy közösség fogalmai is. Azonban igen óvatosan kell bánni azzal a kijelentéssel, hogy a nemzet tisztán politikai kategória, mert ez nagyon könnyen nemzeti kizárólagosságként értelmezhető, s mint ilyen, etnokráciához vezet (és vezetett is). Azonban az sem állítható, hogy akkor egyszerűen iktassuk ki a politikai szótárból ezt a fogalmat, nem utolsósorban politikai és indulati telítettsége miatt. De ezzel még nem mondtunk semmit a nemzeti szuverenitásról azonkívül, hogy le kell választani az állami szuverenitás fogalmáról.

Az állami szuverenitás fogalmával egyszerűbb a helyzet, hiszen ez mind elméletileg, mind pedig jogtechnikailag egyértelműen megfog-

ható: meghatározható, ki vagy mi az állami szuverenitás alanya, mi a tartalma, vagyis meddig terjed letéteményesének hatásköre stb.

Végül egy gyakorlati megfontolás. Aligha túlzás azt állítani, hogy kockázatos és aknákkal teli terepen jár az, aki ma a szuverenitás kérdését firtatja. Kockázatos *politika* „a sutba a nemzeti szuverenitással" felfogás, mert az elemi erővel kitörő nemzeti mozgalmak ellenőrizhetetlen folyamatokat gerjesztenek. Nem kevésbé kockázatos azonban e fogalmat valaminek, akár egy külpolitikai koncepciónak a kiindulópontjává tenni, s belőle konzekvenciákat levonni. Márpedig ez utóbbit kell cselekedni, legalább azért (s itt most tudatosan teszünk félre minden egyéb megfontolást), hogy az első változat – melynek bizonytalansági tényezője sokkal nagyobb – kiküszöbölhető legyen. S amennyiben az elvi pragmatizmus álláspontját vesszük figyelembe, hozzá kell tenni, hogy *nem látunk a nemzeti törekvések, a nemzeti affirmáció kibontakozásában semmilyen veszélyt addig, amíg ezek a törekvések nem irányulnak az egyéni szabadság ellen*, s elsősorban az vagy azok ellen, akik azt találnák állítani, hogy a maguk részéről fenntartásaik vannak e törekvésekkel szemben.

JEGYZETEK

[1] *M. Akehurst* például a függetlenség kifejezést javasolja mint olyat, amely a nemzetközi jog alapelveivel és szellemével inkább összhangban áll. (L. M. Akehurst: *A Modern Introduction to International Law*. 1986. 15–16. o.)

[2] *Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya* (1945) a 2. cikk 7. bekezdésben határozza meg közvetve, hogyan kell értelmezni a belügyekbe való be nem avatkozást: „A jelen Alapokmány egyetlen olyan rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; a VII. fejezetben (Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében – B. G.) tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érintik."

[3] Az ún. *Van Eekelen tervről* l. az MTI 1991. február 19-i brüsszeli tudósítását.

[4] A. V. Dicey: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, 1902. 68–69. o.

[5] Dicey, i. m. 69–70. o.

[6] Az 1991-es román alkotmány nemzeti vonatkozásairól l. Pál Bódog: Az 1991-es román alkotmány. *Limes*, 1992/3.

[7] Lényeges körülmény véleményünk szerint, hogy az amerikai elnököt nem közvetlenül választják meg az állampolgárok. Ezért nem történhet meg az, hogy az Egyesült Államok elnöke a hatalom kizárólagos birtokosává váljék a nemzettől közvetlenül nyert legitimitásra hivatkozva, és pl. feloszlassa a kongresszust. Ez nem zárja ki azonban, hogy az elnöknek bizonyos esetekben az alkotmány teljhatalmat ad. *343 U. S. 579662*: „The Constitution does grant to the President extensive authority in times of grave and imperative national emergency."

[8] James Baker III.: *The Euro-Atlantic Architecture from West to East*. A beszéd az Atlanti Tanács ünnepi ülésén hangzott el, ahol jelen voltak a volt szocialista országok vezető politikusai is.

[9] Az állami és a nemzeti szuverenitás szétválasztása elvének, állam és nemzet közötti különbségtételnek a francia államjogban komoly hagyományai vannak. L. pl. Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel*. I köt., Párizs, 3. kiad., 1927. 541–595. o. és II. köt., 1928. 1–59. o.; Marcel Prélot–Jean Boulois: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 10. kiad., Párizs, 1987. 7–18. o.

A belga államelméleti irodalomban különösen jelentős elemzést tartalmaz Jean Dabin: *L'État ou le politique*. Párizs, 1957. 29–41. o. Az állampolgári szabadságjogok és a tételes jog viszonyáról l. Claude-Albert Colliard: *Libertés publiques*. 7. kiad., Párizs, 1989. 16–29. o.

[10] Duguit, i. m. I. köt. 545–546. o. Nem véletlen, éppen azok vádolták meg Duguit-t azzal, hogy elmélete – amelyet a szuverenitásnak mint olyannak a tagadásaként jellemeztek – a pőre erőszak apológiája, akik állam és nemzet szuverenitását szinonim fogalmakként értelmezték, és a nemzet mint etnikum kollektív jogalanyiságát emelték ki, mint pl. *Albert Esmein*. (L. Esmein: *Droit constitutionnel*. 6., *J. Barthelémy* által gondozott kiad., 1914. 42. o.) A *Nézard* által gondozott 1927-es kiadás *(Eléments de droit constitutionnel)* I. kötetének 317. oldalán található a híres passzus, amelyben Esmein alaptétele a nemzeti szuverenitásról a halálát követő kiadásokban is változatlan maradt. Lényege, hogy a nemzeti szuverenitást a nemzeti közvélemény kategóriájából vezeti le. A közvélemény, amely a „személyiség-nemzet" megnyilvánulása, legitimálja a szuverenitás egyének fölötti voltát.

[11] Duguit, i. m. I. köt. 552. o.

[12] Duguit, i. m. I. köt. 555., 581. sk. o.

[13] Duguit, i .m. II. köt. 15–16. o.

[14] Prélot-Boulois, i. m. 12. o.

[15] Uo. 15. o.

[16] *Franciaország alkotmánya. Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 281. o.

[17] Uo. 664. o.

[18] A korzikai autonómiatörvény körüli vität történelmi távlatból is tárgyalja *Jean-Louis Andréani* és *Isaure de Riviére* tanulmánya a *Le Monde* 1991. május 15-i számában: *La place de la Corse dans la République.*

[19] Colliard, i. m. 25. o.

[20] „On désigne sous le nom de libertés publiques des situations légales et réglementaires dans lesquelles l'individu se voit d'agir snas contrainte dans le cadre des limites fixées par le droit positif en vigueur et éventuellement déterminées, sous le controle du juge, par l'autorité de police chargée du maintien de l'ordre public. Ce droit est protégé par une action en justice, essentiellement par la mise en oeuvre du controle de légalité." (Colliard, i. m. 28. o.)

[21] J. Dabin, i. m. 30–31. o.

[22] Uo. 35. o.

[23] Uo.

[24] Uo. 36. o.

[25] Uo. 38. o.

[26] A szuverenitás eddig talán legnagyobb fejtörést okozó definícióját Schmitt egyik alapművének kezdősorában fogalmazta meg: szuverén az, aki dönt a kivételes állapotról. (Carl Schmitt: *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereingnity (Politische Theologie).* Cambridge–London, 1985. 5. o.) Carl Schmittről rendkívül tömör és alapos elemzések olvashatók Pethő Sándor tollából a Bibó István Kollégium *h-ARC poetica* című folyóiratában: *Carl Schmitt – értelmezési kísérlet* (1991/1., február 20.), valamint a *BUKSZ* 1991. nyári számában *Jogász a diktatúrában* címmel. Schmitt szuverenitásértelmezésének egyik támadható pontja véleményünk szerint az, hogy a *kormányzó parlament* alaphelyzetéből indul ki.

A NEMZETI PLURALIZMUSRÓL

Nézetünk szerint egy állam nemzetpolitikája akkor *demokratikus és liberális* – ez utóbbi fogalom hagyományos értelmében –, ha a nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitás szabad megválasztásának elvéből indul ki.

A szabad identitásválasztás elvének elismerése és érvényesítése a gyakorlatban messzemenő következményekkel jár az államok bel- és külpolitikájára. A legfontosabb ezek közül annak a tendenciának a felgyorsulása, amely a nemzetállami eszme hanyatlása, a nemzeti önrendelkezés és szuverenitás, valamint állami szuverenitás szétválása felé mutat. Európában ma még úgy tűnik, komoly esély van arra, hogy az államok Európáját a nemzetek és etnikumok Európája váltsa fel. A létező állami keretek nem radikális méretű megbontásával *a nemzeti pluralizmus* alapján olyan *spontán rend* jöhetne létre, amelyben az egyéni szabadság garanciáinak messzemenő megteremtésével és tiszteletben tartásával a nemzetek, a kisebbségben élő nemzeti közösségek, valamint az etnikai és nyelvi csoportok, közösségek békében élhetnének egymás mellett.

Mivel a nemzeti pluralizmus elvének nemzetközi jogi kodifikálása – legalábbis legáltalánosabb következményeit illetően – lassú és hosszadalmas folyamatnak ígérkezik, egyelőre meg kell elégednünk az elv magyarországi politikai filozófiáik közös, konszenzusos elemeinek elemzésével.

A magyar közvéleményben és a magyar állam nemzetpolitikájában napjainkban uralkodóvá válni látszik az a felfogás, amely *morális szempontból* azonos értékűnek tekinti a határon túli magyarság ügyét és a Magyarországon élő nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek helyzetének javítását.

A magyar állam tevékenységét a nemzetpolitika terén alapvetően két tényező befolyásolja, illetve korlátozza: az egyik a törvények és az állami kompetenciák területhez kötött hatályossága, a másik az emberi jogok és az állampolgári szabadságok tiszteletben tartása. A meghatározó politikai erők napvilágot látott dokumentumai közvetlenül vagy közvetve, de egyértelműen szembehelyezkednek azokkal a totalitariánus ihletésű nézetekkel, amelyek szerint egy állam területe és államalkotó, többségi etnikuma között olyan típusú organikus kapcsolat létezik, amelynek értelmében az államhoz tartozónak számít minden olyan földdarab, amelyen e többséghez tartozó egyén él, vagy ilyen egyének éltek a múltban, tekintet nélkül arra, hogy ez utóbbi terület más állam vagy más államok fennhatósága alá tartozik pillanatnyilag. A cél ebben az esetben a visszaszerzés, módszerre való tekintet nélkül. Politikailag a többségi etnikumot többségi minőségéből ugyanakkor a nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi és vallási kisebbségek fölött kizárólagos uralom illeti meg, mely – többek között – ez utóbbiak feltétel nélküli és teljes asszimilációjában, vagy az állam területéről való fizikai eltávolításában kell hogy megvalósuljon.

A meghatározó magyar parlamenti pártok programjai az identitásválasztás szabadságát és a – nemzeti és kisebbségi – autonómia elveit kívánják érvényesíteni. A *Magyar Demokrata Fórum (MDF)* 1989. októberében közzétett programjában leszögezi: „Biztosítani kell a térségben élő kisebbségek szabad identitásválasztását, nemzeti, etnikai tudatának megőrzését, a többségi népekkel azonos szintű életfeltételek megteremtését. Az egyén elidegeníthetetlen joga, hogy eldöntse, mely nemzethez, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja magát." Majd később: „Az *MDF* a kisebbségi kérdés jogi rendezésében kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a *helyi és közösségi (nyelvi, kulturális, gazdasági) autonómiák rendszere* kiépítésének. Ennek értelmében a legkisebb közigazgatási egységek is lényeges autonóm jogokkal rendelkeznek. Ez az elv az állam politikai szerkezetének magasan fejlett demokratikus decentralizációját feltételezi, és a kisebbségi jogok érvényesülésére a hátrányos helyzetű településeken lakó kisebbségi lakosság esetében a lehető legjobb feltételeket nyújtja. A *területi autonómiát* a hagyományos, történeti területi egységek vagy pedig az egy nagyobb tömbben élő kisebbségek lakterületének autonómiájaként kívánatos megvalósítani. Az autonóm területeket minden olyan joggal fel kell ruházni, amely nem veszélyezteti az illető állam szuverenitását a terület fölött. Kis létszámú, szórvány-

településű kisebbségek esetében a *kulturális autonómia* biztosíthatja a kisebbségek számára az azonosságtudat és az önszerveződés lehetőségét."[1]

A *Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ)* egy, 1991 szeptemberében nyilvánosságra hozott dokumentumában, korábbi álláspontját árnyalva – amely a fő hangsúlyt a pozitív diszkrimináció amerikai értelemben vett elvére *(affirmative action)* helyezte – megállapítja, hogy: „A hazánkban élő nemzetiségi állampolgárok relatív csekély száma, valamint területi szétszórtságuk eleve beszűkítik a számításba vehető technikák számát – pl. csak erősen korlátozott formában vetődhet fel a területi autonómia intézménye." Ez azonban nem zárja ki, hogy a csoportautonómia intézményesülése „magában foglalja a területi autonómia, a regionalizáció, illetve a konföderalizáció eszméjét."[2] A párt IV., pécsi kongresszusának Kisebbségi Szekciója állásfoglalásában már határozottan leszögezi: „A szabad identitásválasztás alapvető emberi jog. Mind az asszimiláció, mind a disszimiláció szabadságát biztosítani kell. A nemzeti és etnikai kisebbségek léte egy modern államban *természetes adottság*. E kisebbségi közösségek politikai autonómiája, vagyis részvételük a politikai döntéshozatalban és a végrehajtásban hozzájárul a hatalom kontrolljának és decentralizálásának kiteljesedéséhez."[3]

A *Magyar Szocialista Párt (MSZP)* 1991-ben kiadott dokumentuma Közép- és Kelet-Európáról a következőképpen fogalmazza meg a párt nemzetkoncepciójának lényegét: „Értelmezésünkben a nemzethez tartozás az egyéneknek nem származás, nem állampolgárság, hanem szabad és szuverén vállalása útján létrejövő, alapvető társadalmi célok megvalósítására irányuló vállalási közösség. A nemzet mint közösségi vállalkozás, vállalkozási közösség mindenkor nyitott és befogadó a további egyéni vállalások irányában. Az egyénnek korlátozás nélküli, elidegeníthetetlen, alapvető emberi joga, hogy valamely népcsoporthoz tartozónak vallja magát. Ez a nemzeti önazonossághoz (identitáshoz) való jog, amely biztosítja egyén és közösség harmonikus viszonyát, az egyén és a közösségi emberi jogok szerves összefonódását."[4]

A *Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ)* máig egyetlen mértékadó dokumentuma e kérdésben a *Rendszerváltás programjának Kisebbségpolitika* című része, amelynek szerzője, Tamás Gáspár Miklós sem tartja a területi autonómiát a megfelelő feltételek esetében a nemzeti-etnikai kérdés elvi alapon elvetendő módszerének, leszögez-

ve azonban, hogy: „Az SZDSZ a kisebbségi kérdés megoldását – itthon és az utódállamokban – a KULTURÁLIS AUTONÓMIÁBAN látja. Nagy lélekszámú kisebbségek esetében a területi autonómia gondolatát is támogatja. A kulturális autonómia gyakorlatilag azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai és kulturális fönnmaradásuk felől maguk dönthessenek. ... Kisebbség az a csoport, amely magát annak nyilvánítja."[5]

Ha nem is ilyen egyértelműen és közvetlenül, de konszenzus uralkodik ezen politikai erők között az állam kompetenciáinak területhez kötöttségével kapcsolatban. A nemzetpolitika államterület általi korlátozásának elvéből a magyar állam számára a következő mértékadó szempontok adódnak, amelyekre figyelemmel kialakítható egy hatékony nemzetpolitikai koncepció:

A magyar kormány *nemzetközi jogi szempontból nem képviselője* az államhatárokon kívül élő, nem magyar állampolgárságú magyaroknak.

A szabad identitásválasztás elve alapján magyar az, aki annak tartja magát. Akarata ellenére tehát senkit nem lehet magyarnak tekinteni, amint a magyarsághoz való asszimilációban sem szabad senkit korlátozni. Konszenzus uralkodik abban a tekintetben is, hogy a kettős kötődés a kultúrák közötti kommunikáció egyik alapvető értéke. „Természetesnek fogadjuk el a *kettős kötődést*, azt az identitásformát, amelyben az egyén – állampolgári jogviszonyán túl – magát a magyar nemzethez *is*, és valamely kisebbséghez *is* sorolja" – szögezi le az *MDF* programja.[6] Hasonlóan, a kettős kötődést az *MSZP* és a *FIDESZ* is óvandó értéknek tekinti. Míg az MSZP egyértelműen fogalmaz: „A nemzeti önazonossághoz való jog lehetővé teszi az etnikai kirekesztés elkerülését, hiszen az egyén egyidejűleg akár két vagy több népcsoporthoz tartozónak vallhatja önmagát a kettős vagy többes kötődés révén", a FIDESZ negatív módon juttatja kifejezésre a kettős kötődés elismerését: „A kisebbségek regisztrációján alapuló (önkormányzati) választást számos praktikus előnye ellenére sem lenne szerencsés bevezetni. Ellene szól a történelmi gyökerű félelmek továbbélése, mint ahogy a merev nemzetiségi felosztást áttörő kettős vagy többes identitás megfigyelhető jelenléte is."[7]

A mindenkori magyar kormányt az alkotmány rendelkezései értelmében politikai felelősség terheli a határokon túl élő magyarok sorsáért.[8] Ennek megfelelően külpolitikájában a nemzetközi normáknak és azoknak a két- vagy többoldalú szerződéseknek, dokumentumoknak vagy nyilatkozatoknak alapján, amelyekhez a magyar állam csat-

lakozott, valamint nemzetpolitikájában minden törvényes eszközt megragad, hogy politikai eszközökkel emberhez méltó létfeltételek kialakítását segítse elő minden magát magyarnak tekintő személy számára ott, ahol él, szülőföldjén vagy választott hazájában. „Tekintettel arra – olvasható az 1990-es kormányprogramban –, hogy a magyarság egyharmada határainkon kívül él, a magyar államnak különleges felelőssége a magyar nemzet, mint kulturális és etnikai közösség megmaradásának támogatása. Ezért állunk ki – a fennálló nemzetközi szerződések tiszteletben tartásával, azok szellemében és a szomszéd államok kinyilvánított ígéreteivel is összhangban – a határainkon kívül élő magyar közösségek jogainak, köztük az önrendelkezésnek a betartása (ennek keretében a kulturális autonómia létrehozása) mellett."[9]

Konszenzus uralkodik továbbá a következő elvek tekintetében:

A nemzeti pluralizmus elvéből következik, hogy a határokon kívül élő magyaroknak egyénileg éppúgy, mint közösségeiknek szuverén joguk eldönteni, hogyan kívánnak beilleszkedni azoknak az országoknak a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életébe, amelyekben élnek.

A nemzeti pluralizmus elve alapján ugyanakkor a magyarországi közvélemény joggal számíthat arra, hogy az illető államok kormányai segítőkészséget, nagylelkűséget és nagyvonalúságot tanúsítanak a területükön élő magyarok gondjainak megoldásában.

A kormánynak a jövőben is tartózkodnia kell minden olyan megnyilvánulástól és akciótól, amely a határokon túl élő magyarok politikai irányítására irányulna.

A parlamentben képviselt magyar politikai erők többször kinyilvánították, hogy szembehelyezkednek minden olyan törekvéssel, amely az európai határok erőszakos megváltoztatására irányul. Ugyanakkor a nemzeti pluralizmus elve megköveteli, hogy tiszteletben tartassék egy meghatározott terület lakosságának politikai joga arra, hogy békés úton, törvényes referendum által eldönthesse jogi státusát, sőt akár állami hovatartozását is.

A magyar állam a jövőben is lehetőségeihez mérten eleget tesz a határokon túl élő magyarok kulturális és humanitárius asszisztenciára irányuló igényeinek, amelyeket demokratikusan megválasztott törvényes képviselőik által fogalmaznak meg.

Az emberi jogok és a politikai és polgári szabadságjogok tiszteletben tartására való elkötelezettségéből fakadóan, abban az esetben, ha

a határokon túl élő magyarok ellen, bármelyik országban éljenek is, diszkriminációs politika kezdődne, vagy folytatódnának a diszkriminációk és jogsértések, ott, ahol a múltban volt erre példa, a parlamentnek és a kormánynak a nemzetközi normák és gyakorlat tiszteletben tartásával joga és kötelessége fellépni a kisebbségben vagy diaszpórában élő magyarok jogainak védelmében.

Ami a magyar állam belső kisebbségpolitikáját illeti, az alábbi általános elvekben alakult ki konszenzus 1989 után:

Az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a nemzeti és kulturális identitáshoz való jog elismerése alapvető emberi jogként a magyar állam nemzetpolitikájában egy határozott belpolitikai vonatkozást is jelent.

A nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási mássághoz való jog tiszteletben tartása az állam számára azt a kötelezettséget írja elő, hogy tartózkodjék minden olyan megnyilvánulástól, amely egyéneket vagy csoportokat, közösségeket befolyásolna abban, hogy egy meghatározott nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási identitást:

– valljanak vagy megtagadjanak;

– kinyilvánítsanak vagy eltitkoljanak;

– a nemzeti többséghez vagy egy meghatározott nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbséghez tartozónak vallják magukat, vagy e minőségüket megtagadják.

Az állam az Alkotmány 67. szakasza 4. bekezdésének megfelelően tiszteletben kell hogy tartsa a magyarországi nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek intézményi autonómiához való jogát. Biztosítania kell az országos kisebbségi önkormányzatok autonóm köztestületi jellegét és a végrehajtó hatalomtól való függetlenségüket.

A magyar állam nem követelhet a magyarországi nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyek részéről külön lojalitási nyilatkozattételt, mert az sértené az állampolgári egyenlőség elvét. Minden magyar állampolgár azonos kötelezettségekkel tartozik az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően.

A magyarországi nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek helyzete nem belügy. A kormánynak kötelessége, hogy biztosítsa a nemzetközi normáknak megfelelően a legteljesebb nyilvánosságot e területen.

Az államnak ösztönöznie kell a magyarországi kisebbségek autonóm szervezeteinek megalakulását, valamint a kormánytól független önkormányzataik létrehozását azokban az esetekben, amikor erre

igény mutatkozik, és az érintettek képesek a demokratikus játékszabályokkal és a törvénnyel összhangban létrehozni e szervezeteket. Így a pluralizmus jegyében a kisebbségi közösségekben is kialakulhat az a demokratikus keret, mely lehetővé teszi az autonóm kisebbségi létet. Ez a keret ugyanakkor biztosíték kell hogy legyen a kisebbséghez tartozó személyek számára mind a kormánnyal, mind pedig a saját kisebbségi szervezeteikkel szembeni autonómiához.

JEGYZETEK

[1] *A Magyar Demokrata Fórum Programja*. Budapest, 1989. 144–145. o.

[2] *Egy kisebbségbarát alternatíva. A FIDESZ álláspontja a kisebbségi törvénnyel kapcsolatban*. A FIDESZ kisebbségi szakértői csoportja, Budapest, 1991. szeptember.

[3] *A FIDESZ állásfoglalása a nemzetről és a nemzeti kisebbségekről*. Elfogadta a FIDESZ IV. Kongresszusának Kisebbségi Szekciója Pécsett, 1992. február 8-án. (Kiem. az eredetiben.)

[4] *A magyar szocialisták állásfoglalása Közép- és Kelet-Európáról. (Az MSZP Közép- és Kelet-Európai Tagozatának munkaanyaga)*. Kiadja az MSZP Országos Központja, 1991/3.

[5] *Programtézisek a kisebbségi kérdésről. SZDSZ – A rendszerváltás programja*. Budapest, 1989. 97–99. o. (kiem. az eredetiben). A *Temesvár szelleme kötelez* című, Törzsök Erika és Mécs Imre által szignált anyag *(Magyar Hírlap*, 1991. december 27.) nem tartalmaz egyetlen új elemet sem a *Programtézisek*hez képest.

[6] *Az MDF Programja*. 1989. 144. o.

[7] *A magyar szocialisták állásfoglalása a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségekről. Az MSZP nemzeti kisebbségi tagozatának munkaanyaga*. Kiadja az MSZP Országos Központja, Budapest, 1991/4. 4. o.; *FIDESZ: Egy kisebbségbarát alternatíva. A FIDESZ álláspontja a kisebbségi törvénnyel kapcsolatban*. A FIDESZ kisebbségi szakértői csoportjának munkaanyaga.

[8] „6. szakasz (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását."*(A Magyar Köztársaság Alkotmánya)*

[9] *A nemzeti megújhodás programja*. A Köztársaság első három éve. Budapest, 1990. 184. o.

ÖNRENDELKEZÉS, EGYÉNI SZABADSÁG, NEMZETI SZABADSÁG

Elég egy pillantást vetni a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási kisebbségek jogi helyzetére, és megállapíthatjuk, hogy mind az egyes államok esetében, mind pedig nemzetközi szinten komoly hiányosságok tapasztalhatók e téren. Egy nemzetközi egyezmény, szerződés, egyszóval kötelező erejű dokumentum az ENSZ keretében a mai helyzetet tekintetbe véve elképzelhetetlen, de még európai viszonylatban is csak óvatosan lehetünk derűlátók egy ilyen típusú okmány esélyeit illetően. Ennek ellenére a probléma egyre erőteljesebben jelenik meg világunkban, s vannak, akik a XXI. századot az etnikai reneszánsz korszakának jósolják. Az, ami Kelet- és Közép-Európában történt 1989 után, vagyis a nemzeti önaffirmációra való törekvésnek elemi erővel való kirobbanása a homogenizáló kommunizmus éveit követően, még azokat is meglepte, akik a legdrámaibb forgatókönyveket felvázolva a folyamat jelentkezését időben jelezték. E régió újabb tapasztalatai alapján, valamint történelmének a politikusok által igazán soha el nem fogadott tanulságai fényében megpróbálunk az alábbiakban néhány általános, elvi jellegű kérdésre reflektálni.

NEMZETI KÉRDÉS – KISEBBSÉGI KÉRDÉS

A térség etnikai térképét, a multikulturális közeg által meghatározott életviszonyokat és nem utolsósorban tömeglélektani szempontokat figyelembe véve, Kelet- és Közép-Európában a szorosan vett kisebbségi kérdést el kell különítenünk elvi síkon a nemzeti kérdéstől. Szép számmal élnek a térségben számbeli kisebbségben olyan cso-

portok, amelyek az elmúlt 50–100 év során külön politikai tudatra tettek szert, amely egyrészt a saját államban élő „anyanemzethez" köti őket, másrészt képessé teszi e csoportokat az autonóm politizálásra. Ez utóbbi azért és akkor lehetséges, ha az illető csoport rendelkezik (vagy rendelkezett) egy civil társadalmi struktúra kezdeményeivel s az ezzel járó autonóm intézményrendszerrel, netalán államalkotó tapasztalatokkal. Ezek a csoportok pusztán mennyiségi alapon nevezhetők kisebbségeknek. Egyik legfontosabb politikai törekvésük ezért egy partneri viszony kialakítása a többségi, államalkotó nemzettel, s e viszonynak az alkotmányban való rögzítése. Amennyiben e partnerség elismertetése akadályokba ütközik, nagy a valószínűsége annak, hogy az illető csoport a többségétől eltérő intézményes keretek között fogalmazza meg önmagát.

Ezzel szemben léteznek a térségben olyan kisebbségben élő közösségek, amelyek vagy nem képesek, vagy nem kívánnak a politikai öntudatosodás olyan szintjére eljutni, amely a nemzettudatot jellemzi. A csoportautonómia igénye azonban minden kétséget kizáróan él e közösségekben is, s ez számos formában és számos életterületen megfogalmazódik.

AZ ÖNRENDELKEZÉSRE VONATKOZÓ KÉT KÉRDÉS

A csoport belső kohéziója, azaz közösségként való fennmaradása szempontjából mindkét esetben az első kérdés az, hogy ki dönt a közösség létfontosságú ügyeiben. Elsősorban az identitás ápolásának és továbbadásának kérdésére gondolunk. Ezek azok a sajátosságok – főleg az identitás átörökítése az utódok számára –, amelyek a nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási csoportokat más társadalmi csoportoktól, ha úgy tetszik, kisebbségektől megkülönböztetik.

A második kulcsfontosságú elem az, hogy e döntések milyen módon születnek, milyen eljárás során: demokratikus módon, a tömegdemokráciák kialakult klasszikus szabályai alapján, vagy nem? Ez utóbbiakat illetően főként a tekintélyelv különböző, patriarkális vagy tradíció által legitimált döntésmechanizmusaira gondolunk.

E két kérdés tulajdonképpen az önrendelkezés és minden csoportautonómia alapvető elemeire vonatkozik. A megfogalmazásból máris kiderül, hogy nézetünk szerint az önrendelkezésnek két aspektusa van. Egy külső, amely a csoport, a nép, a nemzet autonómiáját tételezi

más hasonló csoportokkal szemben – ez az, amit a nemzetközi jog is elismer –, s egy belső, amely saját, belső ügyeiben mint csoportot illetékessé teszi. A kettő csak egyensúlyban képzelhető el.

ÖNRENDELKEZÉS – ÖNKORLÁTOZÁS

Az önrendelkezés – a fenti értelemben – azonban csak akkor lehetséges, ha az önrendelkezés elvét kiegészítjük az önkorlátozás elvével. Egyrészt: az államalkotó többségi nemzetnek le kell mondania a nemzeti szuverenitás doktrínájának kizárólagos értelmezéséről. Vagyis arról, hogy állama kizárólag a többségi államalkotó nemzet szuverenitását (vagyis a sajátját) jeleníti meg, s ebből kifolyólag minden csoportautonómiára való törekvést mint e szuverenitás elleni merényletet ítél meg. Eközben nem tesz különbséget az állam szuverenitása és a nemzet szuverenitása között. A számszerű kisebbségben élő csoportoknak pedig oly módon kell korlátozniuk önrendelkezési igényeiket, hogy az erőszakkal járó konfliktusokat elkerüljék és a fennálló politikai vagy egyéb természetű érdekellentétek intézményes kezelése lehetővé váljék.

Nyilván könnyebb ezt elmondani, mint megvalósítani, hiszen egyértelműen politikai jellegű kérdésről van szó. Mielőtt pesszimista módon lemondanánk azonban még azokról a kétségkívül csekély esélyekről is, amelyek ezen indulatokkal terhelt régióban azért mégiscsak léteznek, legyen szabad felhívni a figyelmet egy körülményre. A történelemben először történt meg, hogy e térség valamennyi országában szabad választások voltak, és formális legitimációval rendelkező politikai erők vannak mindenütt hatalmon. Ez azt jelenti, hogy mind a többségi nemzet, mind a számbeli kisebbségben élő csoportok esetében adottak a feltételek a belső önrendelkezés megteremtése számára. Legalábbis addig, amíg e kormányzatok egynémelyike teljesen el nem pazarolja legitimitástőkéjét.

Egy legitim kormányzat olyan helyzetet teremthet, amelyben a kisebbségi csoport számára is lehetőség nyílik arra, hogy törvényes keretek között önmaga döntsön afelől, hogy kik képviselik hitelesen, milyen státust kíván önmaga számára elérni, hogyan határozza meg önmagát stb. Erre rendelkezésre állnak a demokrácia klasszikus szabályai, a közvetlen, egyenlő, titkos és általános választások technikái, valamint azok az intézményes megoldások, amelyekben a demokrati-

kus döntések megszületnek. Addig, amíg e lehetőségek a kisebbségi csoportok számára nem hozzáférhetők, bárki bármit mondhat e csoportok törekvéseiről, bárki beszélhet a nevükben, kisajátíthatja képviseletüket, vagyis a visszaéléseknek, a politikai manipulációnak és diverziónak a legtágabb lehetőségei állnak fenn – mindkét oldaról, a többség és a kisebbség részéről egyaránt. Az alkalmat az instabilitás ezen állandó forrásának megszüntetésére nem szabadna elszalasztani. Ez kétségkívül utilitarista jellegű érv. A kérdés az, hogy ezen túl, az önrendelkezés itt vázolt felfogása indokolható-e megnyugtatóan elméleti szempontból is.

ÖNRENDELKEZÉS – EMBERI JOGOK

Válaszunk természetesen igenlő. Először azonban fölmerül a kérdés, hogyan lehet azt megítélni, hogy egy csoport önrendelkezési igénye legitim-e vagy sem. Véleményünk szerint egy népcsoport, egy számbeli kisebbségben élő nemzeti közösség, egy nép vagy egy nemzet önrendelkezési törekvései akkor tekinthetők legitimnek, ha e törekvések szabadságideológiák által fogalmazódnak meg, illetve ha politikai céljaik nemcsak a közösség függetlenségét és szabadságát, hanem az egyéni szabadság biztosítását is tételezik. Fokozottan érvényesnek tekintjük ezt az állítást a nem saját állami keretek között élő népcsoportok és nemzeti közösségek esetében. (Ellenkező esetben nem is beszélhetünk önrendelkezésről, hanem pőre politikai-hatalmi pozíciók elosztásáról vagy újraelosztásáról.) Ebben az értelemben az identitáshoz való jog mint emberi jog a klasszikus emberi szabadságjogoknak a sajátos szintézise, amely a lelkiismereti, a szólás- és az egyesülési szabadságot ötvözi a legáltalánosabb értelemben vett választási szabadsággal és joggal. Ha az egyén identitást választ és ezt a választását kinyilvánítja, akkor tulajdonképpen a másik embert, a csoportot, a valahova való tartozást választja. Ebben az esetben a kulturális háttér, az adottság, a tradíció csak a választás módozatait, szabályait jelentik, de nem ezektől függ az, hogy kit szabad vagy kit kell választani. Így válik értékelhetővé és értékessé a beleszületés mellett az identitás tudatos választása is, mint a csoporthoz való tartozás egyenrangú kritériuma. Ugyanakkor a csoport elhagyása is az egyén elidegeníthetetlen szabadságjoga. Ebből az következik, hogy a csoportot pusztán önmaga létéből fakadóan nem illeti meg semmilyen

politikai vagy jogi státus, hiszen ha igen, az ellenkezne a modern demokráciák egyik alapelvével, az állampolgári jogegyenlőség elvével. Meghatározott státusok csak a csoport saját maga által létrehozott intézményeit illetik meg, amennyiben ezek megteremtésének szabadsága biztosított, s az érintettek képesek erre. Ez az, ami már egyértelműen szabályozható és szabályozandó.

Az önrendelkezéshez való jog ebben az értelemben véve végső soron a saját intézmények létrehozásához való jog – s az állam csak egy ezen intézmények közül. Tehát az önrendelkezés az az elv, amely által az egyéni szabadság és a csoport, a nép, a nemzet szabadsága harmonikusan összeegyeztethető. Ma még vannak esélyek arra, hogy megcáfoljuk azt a pesszimista nézetet, amely szerint a nemzeti szabadság és az egyéni szabadság – noha analóg fogalmak – szükségszerű és visszavonhatatlan ellentétben állnak egymással, hiszen a történelem tanúsága szerint Kelet- és Közép-Európában az elsőnek sikerült mindig maga alá gyűrnie a másodikat. Vagyis – tönniesi kategóriákban fogalmazva – a közösség *(Gemeinschaft)* itt rendre megakadályozta a (civil) társadalom *(Gesellschaft)* kialakulását, vagy állami eszközökkel radikálisan felszámolta azt ott, ahol rövid időre mégis megjelentek kezdeményei.

POLITIKAI VONATKOZÁSOK

Végül, de nem utolsósorban fölmerül a kérdés: ugyan mi késztetheti a térség államait, hogy a nemzeti, illetve a kisebbségi kérdés dilemmáinak meghaladására elfogadják rendező elvként az önmagát korlátozó önrendelkezés elvét? Mi lenne ez a kényszer – s itt most nyugodtan eltekinthetünk a nemzetközi döntőbíróság vagy a politikai nyomás egyéb eszközeitől mint történelmileg kompromittálódott és hosszú távon hatástalannak bizonyult tényezőktől –, hiszen az európai *status quo* Helsinkiben leszögezett elve érvényben van, s eddig még nem képezte intézményes revízió tárgyát a belügyekbe való be nem avatkozás elve sem? Válaszunk az, hogy két ilyen körülmény létezik, s mindkettő csakis egy időben és egymást kiegészítve kedvez az itt kifejtett gondolatmenetnek. Az egyik maga a *status quo* elve. Ha a dolgok állása radikálisan nem változik, a legkevesebb, amit mondhatunk az, hogy az államok közössége vagy annak egy része nem fogja bátorítani – a megelőző korszakoktól eltérően – az erőszakos területi

átrendezéseket és határváltoztatásokat. Tehát elvileg és eredendően kudarcra van ítélve minden olyan mozgalom, amely Európában a területi *status quo* erőszakos megváltoztatását tűzné ki célul. Tarthatatlan ma az a totalitárius álláspont, amely szerint minden olyan földdarab, terület, amelyen egy bizonyos etnikumhoz tartozó személy vagy csoport él, az illető etnikai közösség tulajdona.

Az önrendelkezés megvalósításának számos intézményesen megteremthető szubállami formája létezik: az egyszerű magánjogi egyesületi keretektől a kulturális autonómiát biztosító személyi elvű önkormányzatig, a területi-közigazgatási autonómiától az önkormányzatok regionális szövetségein keresztül a regionális autonómiákig, illetve ezek különböző kombinációi. A felsoroltak mindegyike megvalósítható anélkül, hogy az államszerkezet alapvető megváltoztatásának kérdése felmerüljön. A régió különböző államai és a területükön számbeli kisebbségben élő nemzeti közösségek, etnikai vagy nyelvi csoportok tehát egyszerűen olyan alkupozícióban vannak, amelynek feltételei egyértelműek. Az eredmény attól függ, sikerül-e a demokrácia klasszikus szabályait és intézményeit alkalmazni vagy sem.

A másik körülmény a napjainkban zajló információs és kommunikációs forradalom, amelynek a régióra kifejtett hatásai gyökeresen új helyzetet teremtettek. Nehéz, és egyre nehezebb lesz például elhitetni a többségi nemzet tagjaival, hogy egy kisebbségi mozgalom szeparatista, ha egyértelmű, hogy politikai céljai között nem szerepel a szeparatizmus. Szeparatista az, aki szavakban éppen úgy, mint tettekben szeparatista politikát folytat, és nem az, akire azt mondják. Annak, aki a régióban tenni kíván valamit a társadalmi béke és az egyéni szabadság ügyéért, a feladat adott: a nemzetek közötti kommunikációt kell elősegítenie. Azzal semmi nem oldódik meg, ha minden nemzet külön folytatja a maga párbeszédét, netalán monológját a Nyugattal, amely sokszor kimerül a másik (más) nemzet(ek) elleni vádaskodásokban.

És még valami. Megjegyeztük előbb, hogy egy legitim kormányzat nyugodtan teremthet olyan helyzetet, amelyben a belső önrendelkezés számára zöld út nyílik a fennhatósága alatt kisebbségben élő nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási csoportok és közösségek számára is. Félő, hogy a legitimitásvesztés, amelyről szintén szót ejtettünk előbb, éppen e zöld fény megadásától való merev elzárkózás miatt következik be. Legalitás és legitimitás dilemmája amúgy is a régió egyik hagyományos, strukturális feszültséggeneráló tényezője; nyugati ész-

járással meglehetősen nehéz elképzelni azt a helyzetet, amikor egy legitim kormányzat lépten-nyomon olyan helyzeteket teremt, vagy jobbik esetben olyan helyzetekbe sodródik, amelyekben kénytelen törvénytelen eszközökkel élni, vagy az alkotmánnyal ellentétes döntéseket hozni.

A szabadság, amennyiben a modern demokráciák elveit tartjuk szem előtt, egy és oszthatatlan. Az etnokratikus demokrácia, vagyis az etnikai többség demokratikus uralma az etnikai kisebbség fölött, nem demokrácia. Nincs szabadság ott, ahol ugyan tanulni lehet, csak éppen anyanyelven nem lehetséges, lehet szabadon írni és beszélni, csak éppen az anyanyelven nem, vagy korlátozottan, ahol vallás- és lelkiismereti szabadság van, csak éppen anyanyelven nem lehet istentiszteletet tartani, a bíróság előtt lehet védekezni, csak éppen kizárólag hivatalos tolmács útján stb. ... Ezek a dolgok régtől fogva ismertek. Ami ma új minőség, az az, hogy legalábbis egyelőre a régió uralkodó politikai retorikája a liberális demokrácia. S ez a rendszer nem viseli el az olyan nemzetileg vagy etnikailag differenciált szabadságszemléletet, amelyben egyes közösségeknek vagy csoportoknak megvan az önrendelkezéshez való joguk, másoknak pedig nincs.

AZ ETNIKAI EREDETŰ KONFLIKTUSOK ÉS A HADSEREG

A kilencvenes évek elejére nyert tág teret az a nézet – elsősorban Európában –, hogy az ún. kisebbségi kérdés nemzetközi szinten mindenekelőtt mint biztonságpolitikai probléma jelentkezik. Ebből, többek között, s helyesen, azt a következtetést vonták le, hogy az intézményesülő EBEÉ-nek foglalkoznia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásával, sajátos konfliktusmegelőző mechanizmusok kiépítésével és állandó jelleggel történő működtetésével. De mindez nagyrészt hatástalan egyelőre, s ennek okaira később még röviden visszatérünk.

Jelen dolgozat nem kívánja alapjaiban kétségbe vonni a fenti tézist. Csupán a belőle eredő egyik lehetséges megközelítésből adódó problémákra kívánja ráirányítani a figyelmet, ugyanis sokan hajlamosak a nemzeti és a nemzeti kisebbségi kérdést még ma is egyszerűen rendészeti, vagy ami még rosszabb, belső nemzetbiztonsági ügynek tekinteni, és akként kezelni. Az ilyen értelmezéseket illetően a szerző azt a véleményét fogalmazza meg, hogy a lappangó belső etnikai eredetű konfliktusok esetében Európában, de különösen Közép- és Kelet-Európában a hadseregek, nemkülönben a minden rendű és rangú fegyveres testületek *bármilyen* szerepvállalása csakis ronthat a helyzeten. Konzerválja, sőt elmérgesíti a konfliktust, nehézzé, sőt rövid távon egyenesen lehetetlenné teszi a békés rendezést. Ettől különválasztandó egy kirobbant konfliktus kezelése, amely módszertanilag és érdemileg is más, sajátos megközelítést kíván.

Nézetünk az, hogy a tág értelemben vett nemzeti és a szűken értelmezett etnikai kisebbségi kérdések egyaránt és elsősorban *politikai és államszervezési (alkotmányjogi és közigazgatásjogi)* ügyek, s kezelésük terepe a tárgyalás, a politikai párbeszéd, valamint e párbe-

széd eredményeinek jogilag magas szinten formalizált megjelenítése. A „biztonságpolitikai" aspektust hangsúlyozó felfogást a szerző csak akkor tekinti reális tartalommal rendelkező megközelítésnek, amennyiben az kifejezetten egy olyan helyzetre vonatkozik, amikor egy állam (hadüzenettel vagy anélkül) agressziót hajt végre egy másik állammal (államokkal) szemben, formálisan is ez utóbbi(ak) területén élő ún. „rokon" nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek diszkriminációjára hivatkozva. Ilyen helyzetek az EBEÉ-tagállamok esetében 1989 után a (volt) Szovjetunió, valamint (a volt) Jugoszlávia területén fordultak elő. Ettől megint csak elválasztandó az a helyzet, amikor a konfliktust az generálja, hogy felfegyverzett csoportok, akár állammal rendelkező népek vagy nemzetek lépnek föl saját biztonságuk megvédése érdekében.[1] Ha ezeket a megszorításokat nem alkalmazzuk, az általunk elvetett biztonságpolitikai megközelítés egyik lehetséges értelmezése egyebek mellett azt is sugalmazza, hogy hasonló további agressziók küszöbön állnak, s ez a jelenlegi helyzetben nagymértékben megnehezíti a világos és higgadt helyzetelemzést, s szándéktól függetlenül a szélsőséges felfogások malmára hajtja a vizet.

A jelenlegi európai viszonyok közepette szinte megoldhatatlan kérdéseket vet föl egy jelentős tömegeket megmozgató és erőszakba torkolló konfliktus kizárólag etnikai terminusokban való leírása. Egyfelől mert maga a nemzet, az etnikum, illetve az etnicitás fogalmai körül egy sor tisztázatlan probléma van – gondoljunk csak a nemzeti vagy etnikai kisebbség definíciójának máig nem megnyugtatóan tisztázott ügyére. Másfelől mert a tapasztalat azt mutatja, hogy az e kategóriába sorolható konfliktusokban az etnikum vagy az etnikai hovatartozás csupán egy a tényezők között, még ha talán a legfontosabb is.[2] Ugyanakkor, és részben emiatt, legalább ilyen nehéz megmondani, hogy az etnikai elem a konfliktus mely szakaszában nyert meghatározó jelleget: a lappangás, vagy a kirobbanás, az összecsapás folyamán. Hiszen sokszor az etnikai elem visszamenőlegesen kerül korábbi konfliktusok gyújtópontjába és játszik – utólagosan – legitimáló-mitikus szerepet (az idők ködébe vesző nemzeti szabadságharc). Máskor az etnikai elem kifejezetten pejoratív felhanggal kerül előtérbe, mint például a „tribalizmus" fogalmának publicisztikai használata esetében, azt sugallva, hogy az etnikai elvű csoportautonómiára való törekvés szükségszerűen a természeti állapotba való visszazuhanást jelenti. Ez utóbbi gondolatmenet azon az előfeltevésen alapul, hogy

minden olyan etnikai-nemzeti jellegű törekvés, amely egy már létező nemzetállamon belüli önálló, a többségétől eltérő azonosságtudatot fejez ki, immanensen rossz, s ezért morálisan elvetendő, politikailag visszaszorítandó, megszüntetendő. Ez kétségkívül nem más, mint egy veszélyes és széleskörűen elterjedt arrogáns előítélet.

A továbbiakban röviden utalnánk egy másik, az előbbinél összetettebb, ám meglehetősen elterjedt nézetre, amely szerint ha a liberális nemzetállam körülményei között az etnikai elem konfliktusforrássá válik, ott előbb vagy utóbb maga az állameszme lesz kérdésessé, és a konfliktus, még akkor is, ha helyreáll a társadalmi béke, ideológiai szinten konzerválódik. Ha például a politikusok egy adott országban a nemzetállami jelleget mindenképpen szükségesnek érzik jogilag is körülbástyázni, az kétségkívül az állameszme problematikusságát jelenti, még akkor is, ha a kisebbségben élő etnikai csoportok a maguk részéről azt nem kérdőjelezik meg. A dolog ugyanis úgy áll, hogy a francia típusú liberális nemzetállami modell önmagában álló koherens szerkezet, de egy szociológiai jellegű előfeltétel megvalósulása esetén: ha a lakosság etnikailag, kulturálisan és nyelvileg homogén. Ha ez nem adott, a politikailag felvállalt modell ez utóbbi szükségszerű megteremtését feltételezi. Az etnokulturális csoportautonómiára való törekvés önmagában kérdőjelezi meg a modell hatékonyságát. Ha ráadásul a kulturális törekvések politikai szinten is megfogalmazódnak (a területi autonómia vagy elszakadás követelése nélkül is), súlyos működési zavarok állnak be: kiderül, hogy az egyszerű – de mesterségesen létrehozott – többségi elvre felépülő parlamentáris demokrácia nem működik.[3] Ugyanis az egyszerű többségi elv megteremtésének számos olyan technikája létezik, amelyek egyenként tökéletesen megfelelnek a parlamentarizmus játékszabályainak. (Ez természetesen nem jelenti a parlamentáris demokrácia, mint olyan, megkérdőjelezését.) Ha egymással nagyjából azonos számú csoportok élnek együtt egy ilyen keretben, *D. Horowitz* szavaival élve a szavazás nem választás, hanem cenzus.[4] Ha azonban a többség–kisebbség arány nagyobb a 2/3 : 1/3-nál (a többség javára), az önmagát politikailag megfogalmazó és a választási küzdelembe saját politikai szervezettel belépő etnikai kisebbség, ha kizárólag etnikai célok és érdekek mentén politizál, strukturális politikai kisebbséggé válik, ennek összes következményével.[5]

E dolgozat szempontjából a legfontosabb az, hogy a többség–kisebbség párbeszéd a patthelyzet miatt (mi akarunk valamit, de ti

állandóan leszavaztok) politikai síkról átterelődik a fenyegetőzés-fenyegetettség kölcsönös emlegetésébe. Ha a kisebbség, már helyzeténél fogva is sokszor jogosan, kiszolgáltatottnak érzi magát (még ha tettlegességre vagy egyéb atrocitásokra nem is kerül sor), a többség, miután mindenki számára nyilvánvalóan kiderül, hogy a kisebbség nem jelent reális veszélyt (nem nyúlt erőszakos eszközökhöz, nem fenyegetőzik ilyen eszközök bevetésével, nem törekszik elszakadásra stb.), a legkézenfekvőbb és legbejáratottabb elmélethez, az ötödik hadoszlop érvéhez folyamodik.

Mindezek miatt a hadsereg szerepének tárgyalásánál a téma igen nagymértékű leszűkítése szükséges. A magunk részéről elfogadjuk azt a nézetet, hogy általában az etnikai eredetű konfliktusokban a hadsereg egy időben lehet forrása és tárgya a konfliktusnak.[6] Természetesen azzal a megszorítással, hogy a konfliktus etnikai jellege, vagy legalábbis az etnicitás túlsúlya nem képezi vita tárgyát az adott helyzetben.

Vizsgálatunk e körülmények között egy igen szűk területre szorítkozik, mely időben és térben is körülhatárolt. Tárgyunkat az olyan alkotmányos szempontból liberális nemzetállam alkotja, amely nem szerves fejlődés következtében jött létre, s amelyben számottevő nemzeti kisebbségek élnek. Ezek asszimilációja kitűzött állampolitikai cél, azonban a gyakorlatban megvalósíthatatlan vagy csekély eredménnyel jár, és ahol valamilyen okból a szecesszió reális, vagy csak elképzelt veszélye visszahat a nemzetbiztonságra. Az iskolapéldát ebben az esetben a Közép- és Kelet-Európában az első világháború után létrejött államok közül is elsősorban Románia, Csehszlovákia, valamint a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, később Jugoszlávia, utóbb ezen államalakulatokból kivált egyes köztársaságok nyújtják. E dolgozatban nincs mód sem a történelmi háttér, sem a szociológiai adatok részeletes elemzésére, nem utolsósorban azért, mert a történelmileg releváns adalékok és adatok, valamint a statisztikai jellegű információk, a téma bizalmas jellegéből kifolyólag nagyrészt hozzáférhetetlenek, vagy nem publikálhatók. Ezért amit itt megtehetünk, az egy elvi keretnek a többé-kevésbé rendszeres kifejtése, amely további vizsgálatok számára hipotézisekkel szolgálhat.

Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy általánosan tekintve, mindazokban az esetekben, amelyekben egy szervetlenül létrejött államkeretet kell kitölteni politikailag egységes társadalommal, vagyis nemzetet kell teremteni *(nation-building)*, az erőszakszervezetek et-

nikai összetétele elsődleges nemzetpolitikai tényező.[7] A szervetlenség ebben az esetben semmiképpen sem pejoratív értelmű kifejezés; pusztán azt jelenti, hogy az állam legitimitását csak formális garanciák alkotják (békekötés nemzetközi garanciákkal, a külső uralom megszűnése a körülmények változása folytán stb.). Ilyen esetben azonban rendszerint nincs meg az a közös politikai élmény, amely nemzetformáló tényezőként működhetne és olyan politikai és erkölcsi konszenzus tárgyát képezi minden érintett számára, mely minden vitán felül áll (hagyomány). A tömegdemokráciára épülő liberális nemzetállamban az állampolgári lojalitás elengedhetetlen alkotóeleme a politikának, sőt előfeltétele az önálló politikai tevékenységnek.[8] Bizonyos esetekben még a választásokon való részvétel is a lojalitás perdöntő kérdésévé válik, nem is beszélve a nemzeti veszélyhelyzetekről. A liberális nemzetállamban általában nem elég a passzív lojalitás, vagyis a törvények tisztelete; tevékenyen kell hűségesnek lenni az államhoz, vagyis az egyénnek be kell kalkulálnia cselekedeteinél az olyan reális vagy hipotetikus helyzeteket, amelyek veszéllyel járhatnak az állam biztonságára. Közjó és közbiztonság, államrezon és állambiztonság egyenlő értékek. Az állam- vagy nemzetbiztonság ebben az esetben önmagukban álló fogalmak, részletes kifejtésük nem lehetséges, de nem is szükséges. Az egyéni szabadság a polgári erénnyel azonosul, amely mindenki számára azonos mérce – hiszen mindenki egyenlő állampolgári és emberi jogokkal bír. Jog és kötelezettség úgy függ össze, hogy nincsenek jogok kötelezettségek nélkül, és fordítva. Ez a különbség alattvaló és polgár között, az egységes és lineáris-függőleges államstruktúra, valamint a horizontálisan egyenlőtlen *communitas*ok vagy korporációk jogállása között. A lojalitás, hasonlóan a joghoz, személytelen, absztrakt, végtelen számú esetben azonosan és automatikusan számon kérhető.

Ez a konstrukció azonban mind elméleti, mind gyakorlati szempontból illuzórikus. A jogegyenlőség természetjogi megközelítése pusztán azt jelenti itt, hogy születési előjogok nincsenek, a pozitív jog szempontjából pedig, hogy minden állampolgár egyenlő elbánásban részesül a törvény előtt. Ez utóbbi valamilyen jogkonfliktust feltételez, vagy legalább egy olyan helyzetet, amikor jogalkalmazásra kerül sor. De mi a helyzet akkor, ha ez utóbbi egyenlőséget nem absztrakt módon képzeljük el, hanem konkrét helyzetekre fordítjuk le? Az államkonstituáló egyének állampolgári minőségükben jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, többek között, mint láttuk, lojalitás-

sal tartoznak az általuk létrehozott államnak. Minél szervetlenebb az államkeret, annál többel. Az állampolgárok között azonban olyan csoportok is vannak, amelyek esetében a lojalitás mindenek fölött álló csoportképző tényező: az erőszakszervezetek tipikusan ilyen szempont szerint épülnek föl. Ha a modell konzekvens, több kötelezettség, nagyobb mértékű lojalitás több joggal is jár. Tehát máris adott egy csoport, amely megtöri a fenti – általában liberálisnak tekintett – korrespondenciaelvet, s ebben a specifikus esetben a törés kirívó gyakorlati következményekkel is jár. A törésre formális jogi érvet a modell keretein belül nem lehet találni, tehát jogon kívüli, vagyis morális és politikai érvekhez kell folyamodni; ennek az az eredménye, hogy a fokozott lojalitás önmagában válik politikai és morális tényezővé. Mihez lehet mérni ebben az esetben a lojalitást? Nemzetállamról lévén szó, mindenekelőtt a nemzeti hovatartozáshoz, s azon belül e viszony affirmatív oldalaihoz, mint például az önfeláldozási készség kézzelfogható bebizonyítása. Mi sem volt természetesebb tehát, mint hogy az újonnan alakult vagy korábban más államokhoz tartozó területekkel kiegészült államok nem voltak hajlandók fegyveres testületeikben semmilyen vezető szerepet biztosítani azoknak, akik nem a többségi nemzetekhez tartoztak. A kommunista korszak csak egy időre függesztette fel a nemzetileg egynemű erőszakszervezetek létrehozására irányuló törekvést. A különböző országokban különböző időpontokban és intenzitással kialakuló nemzeti kommunizmus fokozott tisztogatási hullámai, illetve szervezőelvei a térség néhány államában (Romániában és Bulgáriában például) megteremtették azt a nemzeti egyneműséget az erőszakszervezetek tisztikarán belül, amelynek elérése továbbra is aktuális politikai cél az államstruktúra, s később a társadalom minden területén. Paradox módon azonban a kommunizmus és a második világháború után a régióban érvényesülő szovjet hegemónia jobban kedvezett a homogén nemzetállamok megszilárdulásának, mint a két világháború közötti – az előzőekben röviden elemzett – liberális nemzetállami modell. Kommunizmus és nacionalizus első egymásra találása ugyanis a nagy szovjet honvédő háborúban történt meg.[9] A dezintegrálódó volt kommunista államokban e folyamat 1989 után látványosan felgyorsult, noha pl. a FÁK-tagállamok közül sok abban a sajátos helyzetben van, hogy területén két hadsereg állomásozik, az alakuló nemzeti, valamint a volt szovjet hadsereg bizonyos részei. Mindent összevetve, nagy valószínűséggel helytállónak bizonyul hosszú távon az a megállapítás, hogy a nemzeti

és etnikai szempontból homogén tisztikarok megteremtése e térség államainak fontos törekvése. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a hadsereg megszűnik az olyan típusú etnikai konfliktusok forrása lenni, amelyek vagy a testületen belüli arányosságot, vagy az etnikai hegemóniát célozzák. (Az, hogy elvétve előfordul egy-egy rendfokozattal rendelkező, valamely kisebbségi etnikumhoz tartozó személy e testületekben, nem mond ellent e megállapításnak.[10]) A nemzeti és etnikai összetételét illetően homogén tisztikar léte azt is jelenti, hogy az olyan típusú fegyveres akciók (pl. az államcsíny), amelyek kiindulópontja és kulcseleme az etnikai összetétel, elméletileg és gyakorlatilag ma már lehetetlenek. A tisztikar homogenitásával kapcsolatban meg kell még jegyezni, hogy a vizsgálatunk tárgyát képező régióban nem létezett egyetlen korszakban sem olyan markáns kisebbségi törekvés, amely az erőszakszervezetekben való etnikai arányosság megvalósítását tűzte volna ki politikai célként. A Jugoszláv Néphadsereg etnikai vonalak mentén történő szétesése elsősorban a politikai változásoknak tulajdonítható, s nem a hadseregen belüli etnikai-nemzeti alapú versengésnek. A kommunizmus első, ortodox szakaszában kivétel nélkül minden államban szigorúan üldözték a nemzeti, etnikai vagy faji alapon való diszkriminációt. Az, hogy ennek következtében a különböző nemzeti hadseregek tisztikarain belül, akár a legmagasabb szinteken, előfordultak szép számmal a nemzeti többséghez nem tartozók is, nem mond ellent állításunknak. Ezek az emberek el is hitték, hogy mint katonák, egy univerzális érvényű ideológia megvalósítását szolgálják, s majd csak a későbbi tisztogatások kapcsán vonták le a tanulságot, mely szerint a pozícióban való megmaradás nemcsak a szaktudás, hanem az állandó túlbizonyítás és túlteljesítés függvénye is egy többségi közegben.

Feltételezhető lenne továbbá, hogy a nemzeti alapú indoktrináció megszűnik e hadseregeken belül. Azonban a valóság e tekintetben is mást mutat. A kommunista időszakhoz viszonyítva számottevően megnőtt a propagandára szánt idő és pénz, és megváltozott a hangnem is; agresszívebbé vált, s háborúcentrikusságát egyáltalán nem igyekszik tompítani. E paradoxonok magyarázatának legfontosabb eleme az államtól való elszakadás, a szecesszió lehetőségének mint konkrét hadseregszervezési és katonapolitikai elvnek a középpontba állítása.

Itt egy kitérőt kell tennünk. Miért szecesszió, és miért nem külső támadás, irredenta stb.? Először is adott egy formális körülmény: a

nemzetközi jog sem irredentizmus, sem ötödik hadoszlop, sem ezekkel asszociálható fogalmakat nem ismer. (Ez azonban távolról sem jelenti azt, hogy e fogalmak a politikai propagandában nem játszanak kulcsszerepet.) Ellenben az önrendelkezési jognak, a szecessziónak, valamint a szecesszióhoz való jognak tekintélyes irodalma van, s az 1989 utáni európai fejlemények, az etnikai és nemzeti kérdés, valamint az ezekkel szorosan összefüggő önrendelkezési jogra való hivatkozás az addig az ördög művének tekintett szecessziót s a hozzá fűződő politikai és morális kérdésegyüttest új megvilágításba helyezték. Az idézett ENSZ-jelentés a kisebbségi kérdés megoldási lehetőségeiről viszonylag tág teret szán e kérdésnek, ezért néhány állam fenntartással viseltetett aziránt, hogy ez egyáltalán szerepeljen-e a napirenden. A kisebbségi jogok nemzetközi kodifikálásáért küzdő nem kormányzati szervezetek a jelentés 1992. augusztusi genfi vitájában ezzel szemben úgy találták, hogy a jelentés kifejezetten államcentrikus megközelítést alkalmaz, s az etnikai konfliktusért elsősorban az „izgága" kisebbségeket teszi felelőssé.[11]

Ezért a régióban a külföldre irányuló politikai retorika, s ennek megfelelően az esetek többségében a hadsereg szervezése s a katonai doktrína nem egy adott állam közvetlen agressziós törekvéseit helyezi előtérbe, hanem azt a veszélyt, amelyet egy belső szecessziós mozgalom kívülről való támogatása jelentene. (Elgondolkodtató, hogy az utóbbi években mennyire háttérbe került az a vita, amely nemzetközi téren évtizedekig folyt az agresszor fogalmának meghatározása körül. Egy kétpólusú világban volt értelme és politikai jelentősége annak, hogy ki kezdeményezett egy konfliktust. A jelenlegi körülmények között, úgy tűnik, az sem számít igazán, ki nyúl először a polgári lakossággal szemben kegyetlen eszközökhöz. A lényeg az, hogy – főleg polgárháború esetében – végül is kiderüljön, egyik fél sem folytat legitim harcot. Nem feladata e dolgozatnak az ebből az alapállásból fakadó hosszú távú morális következmények vizsgálata.) Másodsorban: ha létrejönnek Európában a több oldalról is szorgalmazott kétoldalú szerződések a határok ügyében, elméletileg az egyetlen fenyegető tényező a nemzetközi jogi és morális szempontból igazolt szecesszió marad. Ehhez azonban az kell, amit sokan a dolgok jelenlegi fázisában hajlamosak elhallgatni, vagyis a kisebbségben élők olyan mértékű, totális és rendszeres diszkriminációja, amely a további együttélést lehetetlenné teszi. A Bosznia felosztásának elfogadására hajló nyugat-európai álláspont azért járhat beláthatatlan következmé-

nyekkel, mert az ebben az esetben létrejövő elvi konfliktusról, azaz az ENSZ-tagállamok erőszakos területváltozásának formális tilalma és a politikailag, morálisan és humanitáriusan elvileg indokolt szecesszió közötti ellentétről nem mond semmit. Ezért végső soron levonható az a következtetés is, hogy elszánt erőszakkal és megfelelő politikai és katonai támogatással a háttérben egy ilyen elvi patthelyzet precedens értékűvé válhat. Nem titkolja senki azok közül, akik ilyen véleményt képviselnek, hogy elsősorban Oroszország és Magyarország tekinthetők ebben az esetben érdekelt feleknek mint a régióban a legnagyobb, és politikailag legöntudatosabb határaikon túl élő nemzetrészekkel rendelkező államok. De itt nyilvánvalóan a logika megfordításáról van szó, amikor is nem az okok számítanak, valamint az, hogy mit lehetne tenni a többség–kisebbségek békés egymás mellett élése érdekében, ha már a történelmi körülmények így alakultak, hanem egy öngerjesztő politikai hisztéria jegyében az a veszély fenyeget, hogy az elvi alapokon való kiegyezés hosszú időre megint kútba esik. S tagadhatatlan, hogy vannak politikai erők a régióban, amelyek egy ilyen kudarcban többszörösen érdekeltek. Hiszen az, aki a kérdés nemzetbiztonsági-állambiztonsági dimenzióit állítja előtérbe, még ha pillanatnyilag nem is rendelkezik a megfelelő eszközökkel, felfogásával meghatároz egy bizonyos politikai diskurzust, ami önmagában csak a monológnak, s nem a párbeszédnek kedvez. E diskurzus kulcsfogalmai a kivételes helyzet, a szükségállapot, a nemzeti veszélyhelyzet. S ha az illető politikai erő ráadásul az erőszakszervezetek felett is rendelkezik, a folyamatos veszélyhelyzetre való hivatkozás elősegíti a kizárólagos és totális uralmat e szervezetek felett. Nem véletlen, hogy Ceausescu 1968 után főleg az orosz és a magyar veszélyre hivatkozva építette ki a belbiztonsági szervek, s később az egész társadalom felletti kizárólagos uralmát. Az sem véletlen, hogy 1990. március 22-én, tehát a marosvásárhelyi magyarellenes kilengések és provokációk után közvetlenül tárgyalta a Nemzeti Megmentési Front Végrehajtó Bizottságának ülése (akkoriban a román kormány szerepét betöltő testület) az új titkosszolgálatokról szóló rendelet már akkor részletesen kidolgozott állapotban lévő szövegét.

A francia forradalom a tömegdemokráciára alapuló liberális nemzetállam eszméjével párhuzamosan megteremtette a totális háború gyakorlatát is. Minden állampolgárnak kötelezettségei vannak a hazával szemben, az általános mozgósítás nemzeti veszélyhelyzet idején tehát teljesen legitim mind morális, mind politikai szempontból. A

népfelkelést középpontba helyező nemzetvédelmi doktrínát a totalitárius államok fejlesztették tökélyre. Például a román katonai doktrína alapján a hatvanas évektől a totális nemzetvédelem kisállami ideológiája köré létrejött az intézményes keret is. Csehszlovákia megszállásának hírére, 1968. augusztus 21-én Bukarestben, a Köztársasági Palota előtti téren hatalmas tömeggyűlést szerveztek. A tribünön teljes létszámban felsorakozott a Román Kommunista Párt Központi Bizottsága (RKP KB), a kormány és az államtanács. Ceausescu itt rendkívül éles szavakkal ítélte el az akciót, amelyet „a forradalmi mozgalom története szégyenteljes mozzanatának" nevezett. Hűségnyilatkozatot téve a haza mellett, bejelentette, hogy még aznap kezdetét veszi a fegyveres hazafias gárdák felállítása. Egyértelműen kimondta, hogy egy Románia elleni agresszió esetén össznépi fegyveres ellenállásra, népfelkelésre kerül sor.[12] Az események utólag bizonyították, hogy ez nem puszta fenyegetőzés volt, mivel az elkövetkező években minden mozgósítható személyt bevontak az általános nemzetvédelmi kiképzésbe, a kiskorúaktól az egyetemista diáklányokig.[13] Ez a rendszer 1989 decemberéig élt ebben a formában. A szelleme kísért napjainkban is. Részletkérdés, de a mai helyzetben elgondolkodtató, hogy Szlovákiában 1993. augusztus 1-jétől elnöki rendelet alapján kötelező lesz kimenő idején is egyenruhát viselni a tényleges katonai szolgálatukat töltőknek, továbbá a katonai közép- és főiskolák hallgatóinak. Az ok, a szlovák köztársasági elnök egyik tanácsadója szerint: láthatóvá kell tenni a hadsereget, hogy mindenki érezze, van erő, amely adott esetben megvédi az országot.[14]

ÖSSZEFOGLALÁS

Gondolatmenetünk annak leszögezésével indult, hogy napjaink Európájában a nemzeti kisebbségek kérdését minden további pontosítás nélkül biztonságpolitikai kérdésnek tekinteni és kezelni legalább két téves értelmezést vonhat maga után. Mindkettő alkalmas arra, hogy a dolgot elmérgesítse ahelyett, hogy konstruktív megoldások irányába mozdítaná.

1. A kérdés belpolitikailag: szélsőségesebb álláspontok szerint a nemzetbiztonságot veszélyeztető, mérsékeltebb megfogalmazások szerint csak befolyásoló tényező.[15] Tudatosan nem foglalkoztunk e dolgozatban azzal a belső politikai stabilitást kétségkívül befolyásoló,

illetve befolyásolni képes helyzettel, amely több százezres, vagy akár milliós nagyságrendű menekülttömegek megjelenésével jár egy adott államban, mivel ezt egy adott etnikai eredetű konfliktus következményének fogjuk fel, s nem annak okaként.

2. Külpolitikai szempontból: a jelenlegi erőviszonyok ismeretében még a legszélsőségesebb megközelítések képviselői sincsenek igazán meggyőződve, hogy a határok megváltoztatása, átrajzolása lehetséges lenne középtávon akár békés, akár erőszakos, egyoldalú eszközökkel. A kelet- és közép-európai volt kommunista államok dezintegrációja sem változtatta meg a második világháború után kialakult határokat. (Véleményünk szerint a volt német–német határ ebben a kontextusban belső határváltoztatásnak számít, úgy, ahogyan a volt államszövetségek volt belső határainak külső határokká változtatása. Ha Bosznia végül mégis széthullik három etnikailag homogén és nemzetközileg elismert államra, az természetesen új helyzetet teremt.) Nem, vagy kevéssé képzelhető el az agresszió is, mint a *status quo* megváltoztatásának eszköze. A fejlemények azonban azt mutatják, hogy az EBEÉ összes közös kötelezettségvállalásának dacára az 1975-ben szentesített *status quó*t illetően, valamint az érvényben lévő kétoldalú szerződések ellenére a határok kérdése régiónkban számos politikai erő felfogásában nyitott kérdésnek számít.

Az első értelmezésből egyenesen következik az erőszakszervezetek szerepvállalásának, így a hadsereg szerepének a felvetése. Miután jeleztük, hogy a jelenlegi – több államban már megvalósult – tendencia a régiót illetően a nemzeti szempontból homogén tisztikarok, illetve a civil biztonsági szervezeteken belüli homogén vezető réteg létrehozása, mindazok az okok, amelyek a hadsereg klasszikus szerepét a XX. századi etnikai konfliktusokban meghatározták, megszűnnek (az etnikai arányosságra vonatkozó törekvés, lehetséges destabilizáló szerep, amely egy etnikum túlsúlyba kerülésével fenyeget stb.). Így a nemzetállam körülményei között az erőszakszervezetek szerepének felvetése a lakosság nemzeti szempontból lojális részének egy másik, kevésbé lojális, vagy kevésbé lojálisnak tekintett részével való szembeállításának is felfogható. Ennek ideológiai szempontból több magyarázatát is lehet nyújtani a közönségnek szükség esetén, a durva és primitív ötödik hadoszlop elméletétől a szecesszió veszélyének a felrajzolásáig. Ez utóbbi esetben ráadásul, ha a szecessziós törekvésnek az előzőekben elemzett politikai, morális vagy humanitárius indokai – a kisebbség szemszögéből – meg is valósulnak, a többség

számára a nemzeti veszélyhelyzet közmeggyőződéssé válása – groteszk módon – önmagától következik be. Hiszen az okok elemzése kétségtelenül önkritikát feltételezne ez utóbbi részéről, s erre a tapasztalatok szerint sem hajlam, sem lehetőség nem mutatkozik. A szecesszió e típusú logikája az indoka a határügyekben az utóbbi két-három évben jelentkező kétségbeesett két- és/vagy többoldalú új típusú garanciaköveteléseknek egyes államok részéről, illetve az ilyen garanciák mindenáron való „kitalálásának" az EBEÉ hangadó tagjai részéről.

A nemzetállamok kialakulásával megjelenő általános mozgósítás gyakorlata, majd a totális háború doktrínája, s az ennek megfelelő gyakorlat hadseregszervezési és propagandisztikus szinten a régiót illetően alig-alig változott. (Magyarországon történtek törvényhozói kezdeményezések a kis létszámú, profi hadsereg megteremtésére, de a gazdasági recesszió a hadsereg átszervezésének kérdését is késlelteti.) Nemzetközileg is hallgatólagos közmegegyezés tárgyát élvezi ez a megközelítés. Az államokon belüli etnikai viszonyokra ez a felfogás mindenképpen kihat, s ezek közül néhányat jeleztünk. A nemzetközi biztonságpolitikai viszonyokra azonban ezek a belső szempontok, illetve fejlemények láthatóan semmilyen visszahatással nincsenek.

Külpolitikai szempontból a nemzetközi szervezetekben a kisebbségi jogok ügye a lényeget tekintve egy helyben topog – beleértve a kodifikációt, a monitoring rendszerek kialakítását, illetve a beavatkozás feltételeinek kidolgozását sürgősségi esetekben; annak ellenére, hogy a kérdés realitását, eltérően az eddigi évtizedek gyakorlatától, ma már senki nem vonja kétségbe. Az EBEÉ-vel kapcsolatos megállapításunk a dolgozat elején is az itt vázolt különböző megközelítések között kialakult elvi feloldatlanságra utal. Ha a biztonságpolitikai megközelítést csak a legvalószínűbb aspektusra korlátozzuk, nevezetesen arra, hogy egy adott államban fellángolt, tömeges erőszakhoz, összecsapásokhoz vezető, etnikai eredetű konfliktusokat követő menekülthullámok más államok belső politikai stabilitását veszélyeztetik, akkor az EBEÉ feladata logikusan az ilyen típusú konfliktusok kirobbanásának megakadályozása lenne. Az 1992. évi helsinki találkozón létrehozott Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézménye a mandátumnak megfelelően éppen a korai figyelmeztetés *(early warning at the earliest stage)* feladatát tölti be.[16] Egyelőre azonban a hatékony közbelépés szabályainak a kidolgozása várat magára. A főbiztosi intézmény hatékonyságát véleményünk szerint komolyan korlátozza egy-

felől az, hogy jelentései szigorúan bizalmas jellegűek, másfelől hogy a konfliktus kirobbanása után nem vállalhat semilyen szerepet az általa korábban vizsgált helyzetben.

Mindezekből egyelőre az az óvatos következtetés vonható le, hogy az Európában kirobbant, illetve potenciális etnikai eredetű konfliktusok esetében a biztonságpolitikai megközelítés az eddigiekhez képest árnyalásra és pontosításra szorul. Míg egy egyoldalú megközelítés uralkodóvá válása közvetlenül kihat a belső viszonyokra, köztük a hadseregek szerepére, ez fordítva nem igaz. Vagyis a jelenlegi helyzetben olyan paradigmaváltás szükséges a nemzeti, illetve a nemzeti kisebbségi kérdések megközelítését illetően, amely túlmutat mind az uralkodó általános felfogáson – vagyis azon, hogy a homogén nemzetállamok megteremtésére irányuló törekvés önmagában véve nemcsak politikailag, de morálisan is igazolható ennek összes következményével –, mind az itt vázolt biztonságpolitikai értelmezéseken és megfontolásokon.

JEGYZETEK

[1] A nemzetközi viszonyok elméletének realista iskolája a „biztonságpolitikai dilemmát" az etnikai konfliktusok esetében a következő kérdésekben véli megfogalmazódni: veszélyeztetett-e egy adott etnikai csoport a más etnikumú környezet által? Mekkora ez a veszély? Idővel csökkenhet, vagy ellenkezőleg, növekedhet? Mit lehet azonnal tenni? Ezek a kérdések egy olyan helyzetben merülhetnek fel, amikor egy adott államstruktúra felbomlófélben van vagy már felbomlott, tehát nincs „szuverén", vagy bármilyen főhatóság, amely döntene a konfliktusos helyzetben, s az adott csoportok és közösségek emiatt saját maguk válnak egyik napról a másikra felelőssé biztonságukért. (L. Barry R. Posen: The Security Dilemma and Ethnic Conflict. *Survival*, International Institute for Strategic Studies, London, 1993/tavasz. 27. o.

[2] Sokak által bírált az EBEÉ fogalomhasználata, amely ma már az Európa Tanács kodifikációs munkájában is egyeduralkodóvá vált. Nevezetesen az, hogy az 1975. évi Helsinki Záróokmánnyal kezdődően minden EBEÉ-dokumentum következetesen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, illetve legitim érdekeiről szól. Egy jövőbeli, jogilag kötelező érvényű szabályozás (pl. egy kiegészítő jegyzőkönyv az 1950-es Európai Emberi Jogi Egyezményhez), amely egy idevágó definíciót tartalmazna, véleményünk szerint nem könnyítene az illetékes EBEÉ-testületek munkáján, sőt.

[3] Vö. *David Welsh* dél-afrikai szerző kitűnő összefoglalójával a kérdésről a *Survival* előbb idézett számában: *Domestic Politics and Ethnic Conflict*. 63–81 o. Az ötvenes-hatvanas évek *nation-building* felfogását, amely egyebek mellett a felszabaduló soknemzetiségű gyarmati országok politikai problémáira keresett válaszokat, egyre több kemény bírálat éri. A Welsh-tanulmány is idézi *R. Cohen* egyértelmű következtetését: „A nemzetállam eszméje a történelem egyik legkomolyabb tévedése." (R. Cohen: Conclusion: Ethnicity, the State, and Moral Order, in: J. D. Toland (ed.): *Ethnicity and the State*. New Brunswick, NJ Publishers, 1993. 242. o.

[4] D. L. Horowitz: *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London, 1985. 86. o.

[5] Az *A. Lijphart* által megfogalmazott *power-sharing* modell (részesedés a hatalomból a hatalom megosztása révén, konszociális demokrácia – *consociational democracy* – néven is ismeretes) egyes megközelítések szerint akkor működik optimálisan, ha az együttélő csoportok száma nem több mint öt, s nincsenek túlzott számbeli aránytalanságok. L. Asbjörn Eide: *Possible ways and means of facilittating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*. E/CN.4/Sub.2/1992/37. (Az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottsága számára készített jelentés második változata. A jelentésről rövid kommentár: Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei. *Regio*, 1993/1. 36 skk. o.) Lijphart maga egyik újabb írásában értelmezi a modellt: The Power Sharing Approach, in: Joseph V. Montville (ed.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societis*. Lexington Books, 1990. 491–509. o. L. még Bíró Gáspár: A strukturális kisebbség politikai dilemmája. Az Együttélés és az MKDM Alkotmány-kiegészítő javaslata. *Limes*, 1992. január (II. évf. 1. szám).

[6] L. Horowitz, i. m. 443. o.

[7] A harmadik világot illetően l. D. L. Horowitz kiváló monográfiájának idevonatkozó fejtegetéseit: *Ethnic Groups in Conflict*. 443–559. o.

[8] A „liberális nemzetállam" kifejezés itt azt jelenti, hogy az állam politikai alapja az intézményesített tömegdemokrácia és a politikai liberalizmusnak az a minimuma, amely az állampolgári (absztrakt) egyenlőség eszméjére épül. Az más kérdés, hogy az utóbbi években a nyugati liberális politikai filozófiákban elmozdulás tapasztalható az egyéni politikai és jogi egalitarizmus merev álláspontjáról. Hogy ez a nemzeti és a nemzeti, etnikai kisebbségi helyzetre milyen befolyással lesz, azt ma még korai megjósolni. L. többek között: *Communitarianism and Individualism*. Ed. by Shlomo Avineri and Avner de-Shalit, Oxford University Press, New York, 1992.; Stephen Mulhall–Adam Swift: *Liberals and Communitarians*. Blackwell, Oxford–Cambridge, 1993.; George P. Fletcher: *Loyalty*. Oxford University Press, New York–Oxford, 1993.

[9] Vö. Bogdan Denitch: The Domestic Roots of Foreign Policy in Eastern Europe, in: Charles Gati (ed.): *The International Politics of Eastern Europe*.

Prager Publishers, New York–Washington–London, 1976. 242–243 o., valamint Robert G. Wesson: *Communism and Communist Systems*. Prentice-Hall, New Jersey, 1978. 56–57. o.

[10] A közelmúltban a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) statisztikai adatokat tett közé a romániai magyarságot érintő alapvető tényekről. Ezekből kiderül, hogy Romániában 1993-ban „nincs egyetlen magyar nemzetiségű miniszter, miniszterhelyettes vagy államtitkár sem. Nincs egyetlen magyar prefektus sem, sem a túlnyomó magyar többségű Hargita és Kovászna megyékben... Nincs egyetlen magyar nemzetiségű nagykövet. ... Nincs magyar a Legfelsőbb Törvényszék testületében. Tudomásunk szerint nincs magyar nemzetiségű aktív tábornok, elenyészően kevés a katonatiszt, a rendőrtiszt, csendőrtiszt, az SRI – Román Titkosszolgálaton belüli vezető tisztségviselő, vámtiszt stb." L. Tőkés László: *Egy kifejezés és ami mögötte van – What's behind a Statement*. Vörösberény, 1993., a 18. táblázathoz fűzött megjegyzések, valamint az RMDSZ Európa Tanácshoz intézett 1993-as Memorandumát: *Memorandum of the Alliance of Hungarians in Romania (RMDSZ) on Romania's Admission to the Council of Europe*.

[11] Vö. Bíró Gáspár: *A nemzetközi kisebbségvédelem*..., i. m. A szecesszióról, valamint az önrendelkezési jog legitimációjáról kiváló összefoglaló *Lee C. Buchheit* monográfiája: *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*. Yale Universtiy Press, New Haven and London, 1978. Az újabb francia nyelvű irodalomból l. Isee Omanga Bokatola: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruylant, Bruxelles, 1992. (különösen a 94–167. o.)

[12] N. Ceausescu: *Romania pe drumul desavirsirii constructiei socialiste*. Ed. Politica, Bucuresti, III. köt. 1969. 391–405. o.

[13] A hazafias gárdákra vonatkozó 765/1968. államtanácsi rendeletet követte a 32/1968. törvény az ifjúság honvédelmi kiképzéséről, amely előírta, hogy ebben a kétéves kiképzésben a 18 és 20 év közötti állampolgároknak kötelességük részt venni. A 246/1978. államtanácsi rendelet e törvényt több lényeges ponton is módosította, így egyebek között a kiképzésben való részvételt kiterjesztette az általános iskolák V. osztályos tanulóival kezdődően (tehát 10 éves kortól) az oktatás egész időtartamára, a szakiskolák tanulóira, az inasokra, valamint a gazdasági egységekben és intézményekben dolgozó fiatalokra 20 éves korig (4. szakasz), továbbá előírta az esküttel kötelezettségét 14 éves kortól (4. szakasz).

[14] Roman Kalisky, *Republika*, Pozsony, 1993. július.

[15] Egy 1993. február 12–16. között az amerikai *Project on Ethnic Relations (PER)* magánszervezet égisze alatt megtartott román–magyar szakértői szeminárium román résztvevői kifejezetten erre az utóbbi álláspontra helyezkedtek. Magyar részről ezt az álláspontot a jelen lévő szakértők erősen vitatták.

[16] A Főbiztos intézményéről rövid elemzés olvasható Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem alapfogalmairól és intézményeiről. *Regio*, 1992/4. 16–19. o. (Hibaigazító: *Regio*, 1993/1. 216–218. o.)

A KISEBBSÉGBEN ÉLŐ NEMZETI VAGY ETNIKAI, VALLÁSI ÉS NYELVI KÖZÖSSÉGEK BELSŐ ÖNRENDELKEZÉSI JOGÁRÓL[1]

A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségi közösségek önrendelkezési joga elleni érvelés abból indul ki, hogy a nemzetközi jog nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. Ez az érv kétszeresen alaptalan. Először is a kérdés sokkal bonyolultabb, minthogy a fenti, leegyszerűsített megjegyzéssel („ilyen nincs is") érdemben meg lehetne válaszolni. Akik az ilyen típusú érveléshez folyamodnak, csak azt bizonyítják, hogy vagy nem ismerik mélyebben a problémát, vagy tudatosan eltorzítják a tényeket. Másodszor: tudniuk kell, hogy a kétségtelenül vita tárgyát képező ügy ilyen módon való megközelítése akadályozza azoknak a kisebbségi közösségeknek és csoportoknak a békés politikai és társadalmi beilleszkedését, amelyek nem akarnak az adott államtól elszakadni, nem törnek integritása ellen, de ugyanakkor nem hajlandók az államalkotó többségbe politikailag vagy kulturálisan, s többségükben sem egyénenként, és még kevésbé közösségként beolvadni, asszimilálódni. Az identitás megőrzésének jogát, amely egy asszimilációs politika ellen bizonyos mértékig védelmet nyújt, évekkel ezelőtt elismerte a nemzetközi jog.

A *Carrington-terv* egyik változata sem tartalmaz közvetlen utalásokat a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai csoportok önrendelkezési jogára vonatkozóan. Ugyanakkor igenis tartalmazza e jognak és megvalósításának néhány elengedhetetlen elemét: *„1.1. cikkely* A Köztársaságok közötti új kapcsolatok a következőkön alapulnak: (...) d) átfogó rendelkezések, beleértve a felügyeleti mechanizmusokat, az emberi jogok védelmét és meghatározott csoportok és területek számára a különleges státust; *2.3. cikkely* Az azonos nemzeti vagy etnikai csoporthoz tartozó személyeknek, akik egymástól nagy távolságra élnek, például elszigetelt falvakban, olyan mértékű önigazgatást

kell engedélyezni, ami a gyakorlatban megvalósítható. (...) *2.5. cikkely* Ezenkívül, azok a területek, amelyeken egy nemzeti vagy etnikai csoporthoz tartozó személyek többségben élnek, különleges autonóm státust kapnak. (...) A köztársaságok gondoskodnak a különleges autonóm státus megvalósításának nemzetközi ellenőrzéséről. Ebből a célból olyan megállapodásokat kötnek egy állandó nemzetközi testület létrehozására, amely az e cikkelyben foglaltak végrehajtásáról gondoskodik."[2]

Vizsgáljuk meg közelebbről e kérdéskör azon jellegzetes vonatkozásait, amelyek az önrendelkezéssel általában és a kisebbségben élők (belső) önrendelkezésével különösen összefüggnek.

1. AZ ÖNRENDELKEZÉS JOG VAGY ELV?

A szakmai és politikai közvélemény nagy része kezdetben tagadta, hogy az önrendelkezést jogként is meg lehetne határozni. A tudományos közvélemény túlnyomó többsége számára az ötvenes-hatvanas években az önrendelkezés nem volt több, mint egyike a nemzetközi közösség államai közötti békés együttélés alapelveinek. Egy másik megközelítés ugyanakkor az önrendelkezést kifejezetten jognak tekintette, már a második világháború utolsó éveiben. Utóbb a tételes nemzetközi jogi szabályozás ezt a megközelítést erősítette meg. Ez mit sem változtat azon a tényen, hogy az önrendelkezés mint politikai elv a nemzetközi politika egyik alapelve. Ugyanakkor jog is. Valójában olyan jog, amely „feltétele a többi alapvető jog gyakorlásának." (ENSZ Közgyűlés 637 (VII.) sz. Határozata, 1952. december 16.)

2. AZ ÖNRENDELKEZÉS JOG MINT ALAPVETŐ EMBERI JOG

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) nem tartalmazza az önrendelkezéshez való jogot. Az 1950-es évektől az ENSZ Közgyűlés azonban következetesen arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önrendelkezéshez való jog alapvető emberi jog. A Közgyűlés először 1950. december 4-én ismerte el (421 D [V] sz. Határozat), hogy „a népek és a nemzetek joga az önrendelkezéshez" alapvető emberi jog,

ugyanakkor felhívta a Gazdasági és Szociális Tanácsot és az Emberi Jogok Bizottságát, hogy tegyenek javaslatokat azon eljárásokra és módszerekre, amelyek biztosíthatják e jog megvalósulását. Az 545 (VI) sz. 1952. február 5-i döntésében a Közgyűlés elhatározta, hogy „belefoglal az emberi jogokról szóló egyezménybe vagy egyezményekbe egy cikkelyt valamennyi nép és nemzet önrendelkezési jogáról". Ezzel az ajánlással szemben a cikkely első mondatát a következőképpen fogalmazták meg: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre."

3. A NEMZETKÖZI JOG ELSŐDLEGES FORRÁSAI

A *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* és a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* első cikkelye azonos szöveget tartalmaz: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket."[3] E jog tartalmának legrészletesebb kibontását *Az Ember és a Népek Jogairól szóló Afrikai Charta* (1981) tartalmazza 19–24. cikkelyeiben. Az ENSZ Közgyűlés két fontos Nyilatkozata is foglalkozik a kérdéssel, az első a *Nyilatkozat a Gyarmati Országoknak és Népeknek Nyújtandó Függetlenségről* (1960. december 14.) – a két emberi jogi egyezségokmányt megelőzve, valamint a *Nyilatkozat az Államoknak az ENSZ Alapokmányával összhangban levő Baráti Kapcsolatait és Együttműködését szabályozó Nemzetközi Jogi Elvekről* (1970. október 24. – a továbbiakban Nyilatkozat a Nemzetközi Jog Alapelveiről), megismételve az idézett emberi jogi egyezségokmányok 1. cikkelyének 1. bekezdésében szereplő megállapításokat, amelyek egyébként az *Afrikai Chartában* is megtalálhatók.

4. AZ ÖNRENDELKEZÉSI JOG ALANYAI

A fentiekben említett elsődleges források szerint az önrendelkezési jog alanyai kizárólag a *népek*. Eddig azonban senki nem fogalmazott meg egyetemesen érvényes és minden esetben alkalmazható jogi definíciót a *nép* fogalmát illetően. Ugyanazzal a problémával találko-

zunk itt, mint a *kisebbség* fogalmánál. Sok félreértelmezésnek adott teret és sok zavart okoz máig az ENSZ 1970. évi *Nyilatkozata a Nemzetközi Jog Alapelveiről*, amely mind a *nemzet*, mind a *nép* kifejezést használja, de az önrendelkezési jog *A népek egyenjogúságának és önrendelkezésének elve* fejezet megállapításai szerint csak a népeket illeti meg. Sajátos kétértelműség adódik *Az államok szuverén egyenlőségének elve* című fejezet egy megállapításából, amelynek e) pontja szerint az államokat ugyanaz a jog illeti meg, amelyet a emberi jogi egyezségokmányok idézett közös rendelkezései tartalmaznak, megállapítva, hogy „minden állam joga, hogy szabadon válassza meg és fejlessze politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerét".

Véleményem szerint azok a nézetek, amelyek e kétértelmű mondatból kiindulva érvelnek amellett, hogy az államok az önrendelkezési jog elsődleges alanyai, teljességgel elfogadhatatlanok. A politikai státus és a politikai rendszer fogalmai különbözőek, mást jelentenek, és másra utalnak. Mivel a nemzet és a nép fogalmai bizonyos dokumentumokban egyszerre szerepelnek, felmerül a kérdés, hogy az önrendelkezési jog alanyainak köre kiszélesíthető-e az említett elsődleges forrásokhoz – vagyis a nemzetközi egyezségokmányokhoz, szerződésekhez – képest, vagy sem?

Véleményünk szerint ha szigorúan csak ez utóbbi forrásokat tekintjük, s különösen a két 1966-os emberi jogi egyezményt – mint amelyeknek általános érvényessége van a tárgykört illetően –, megállapíthatjuk, hogy a nemzet nem alanya annak az önrendelkezési jognak, amelyet ezek a források definiálnak. Ez különösen igaz Kelet- és Közép-Európában, ahol a nemzet és az állam rendszerint nem esik egybe. Ha ennek ellenére valaki nemzetének önrendelkezését említi, az illető vagy 1. a nemzetnek arra a részére vonatkoztatja megállapítását, amely a többséget képviseli a saját államában – más szóval az államot alkotó nemzetre –, amely egyébként a szövegben idézett önrendelkezést *már* megvalósította, vagy 2. olyan politikai törekvést fejez ki, amely szükségszerűen ellentétben van egy másik nemzetközi politikai elvvel, nevezetesen az állam területi egységének elvével. Ugyanez a helyzet azoknak a közösségeknek az esetében, amelyek még nem rendelkeznek saját állammal, és kisebbségként több ország területén élnek. Itt meg szeretnénk jegyezni, az, hogy e közösségeket népeknek vagy nemzeteknek tekintjük-e, és vajon a saját államhoz való jogot önrendelkezésük elemének fogadjuk-e el – szerintünk ez

kizárólag megközelítés kérdése. A nemzetközi jog *expressis verbis* nem határozza meg az önálló államhoz való jogot, amely mintegy automatikusan következik egy csoport népként való elismeréséből. Ugyanúgy a szecesszió jogát sem.

Ha azonban nem korlátozzuk az önrendelkezési jog fogalmának értelmezését az elsődleges forrásokban található meghatározásokra, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy elvileg a nemzetnek is joga van az önrendelkezéshez ugyanolyan értelemben, mint ahogyan emberek különböző csoportjai rendelkeznek a szabadsághoz való joggal akkor is, ha nem kizárólag egy állam területén élnek, vagy – valamilyen oknál fogva – nem alkotnak államot. Megítélésünk szerint a nemzetközi jog fejlődése az elmúlt évtizedekben jogossá teszi ezt a megközelítést. Az 1960-as *Nyilatkozat a Gyarmati Országoknak és Népeknek Nyújtandó Függetlenségről* például a következőket szögezi le: „Azonnali lépéseket kell tenni, hogy a gyámsági és az önkormányzattal nem rendelkező területeken és minden más területen, mely még nem érte el a függetlenségét, minden hatalmat e területek népeinek adjanak át minden feltétel vagy fenntartás nélkül, szabadon kinyilvánított akaratukkal és óhajukkal összhangban, minden fajra, vallásra vagy színre való megkülönböztetés nélkül azért, hogy lehetővé tegyék számukra a teljes függetlenség és szabadság élvezetét."

Bár teljesen világos, hogy itt a teljes önrendelkezésről is szó van a függetlenség kategóriájának említése által, a szöveg ezt nem fejezi ki nyíltan. Szempontunkból fontosabb azonban a szabadság kategóriájának e kontextusban való kiemelése, valamint a szabad akaratnyilvánítás és politikai döntés lehetősége. Ebben az összefüggésben az a kategória, hogy „a nép" valójában helyettesíthető „a nemzet", sőt még „a lakosság" kifejezéssel is. A Közgyűlés fentiekben említett 637 A/1952. sz. Határozata ezt tette korábban, amikor a gyámsági és önkormányzattal nem rendelkező területekkel kapcsolatban megállapította, hogy „(az ENSZ minden tagállamának figyelmébe ajánlva) minden népnek és nemzetnek fenn kell tartani az önrendelkezés elvét". Az ajánlás továbbá leszögezte, a tagállamok tegyenek „gyakorlati lépéseket, hogy amíg az önrendelkezés joga nem valósul meg, biztosítsák a bennszülött lakosság közvetlen részvételét az illető terület törvényhozó és végrehajtó szerveiben, és hogy felkészítsék e lakosság tagjait a teljes önkormányzatra vagy a függetlenségre".

Az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságának Bennszülött Lakosságokkal foglalkozó Munkacsoportja által 1992 júliusában megvitatott *Nyilatkozattervezet a Bennszülött Népek Jogairól* 1. sz. operatív szakaszában megállapítja, hogy „A bennszülött népeknek joguk van az önrendelkezéshez, összhangban a nemzetközi joggal. E jog alapján a bennszülött népeknek joguk van szabadon meghatározni politikai státusukat, valamint szabadon érvényesíteni gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket." Felismerhetjük e szövegben az emberi jogok egyezségokmányainak megfogalmazásait. Azon felül, hogy a nyilatkozattervezet a reális helyzet elismerését bizonyítja – nevezetesen azt, hogy e bennszülött közösségek és csoportok csak akkor tudnak fennmaradni, ha szabadságukat jelentősen kiszélesítik, nemzetközileg elismerik és garantálják –, ugyanakkor egy sajátos fikciót is tartalmaz. A korábban következetesen bennszülött lakosságként vagy bennszülött csoportokként, illetve törzsekként említett közösségek itt a szövegben már mint *népek* szerepelnek. E fogalomváltozás – amely egy fikcióval kikerüli a fentiekben a jog alanyaival kacsolatos közvetlen politikai fenntartásokat – biztosítja a lehetőséget a tervezet dogmatikai összehangolására az elsődleges forrásokkal. Ez az eljárás azonban csak akkor alkalmazható, ha megelőzi a döntéshozók teljes egyetértése, mert ennek hiányában egy közösség léte vagy nemléte – amint sajnos az elmúlt évtizedek gyakorlata bizonyítja – egy képmutató és terméketlen fogalmi vitává degradálódik.

Erre a kisebbségek esetében több szemléletes példa volt az elmúlt időszakban, amikor „áthidalhatatlan" politikai és elméleti nézetkülönbségek a kisebbség fogalmának meghatározását illetően akadályozták – és egyes nemzetközi intézményekben akadályozzák ma is – nemzetközi egyezmények létrehozását ezen a területen. 1992 novemberében az ENSZ-nek benyújtott Nyilatkozattervezet a nemzeti vagy etnikai, a vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól ezt a kérdést egyszerűen zárójelbe tette. Ez a nyilatkozattervezet ugyan személyek, és nem közösségek vagy csoportok jogaival foglalkozik, de az 1. cikk 1. bekezdése megállapítja, hogy „Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét, valamint nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, és ösztönzik ezen identitás támogatásának feltételeit."[4]

5. TELJES ÖNRENDELKEZÉS – BELSŐ ÖNRENDELKEZÉS

A fentiekben tárgyalt önrendelkezési joggal kapcsolatban itt két fontos aspektust szükséges megkülönböztetnünk: a külső és a belső önrendelkezést. A népek önrendelkezési joguk gyakorlásának belső és külső aspektusaival kapcsolatban – anélkül, hogy egyik vagy másik alternatívát eleve előnyben részesítené – a fent idézett *Nyilatkozat a Nemzetközi Jog Alapelveiről* (1970) a következőképpen szól: „Szuverén és független állam létrehozása, független államhoz való szabad csatlakozás vagy azzal való egyesülés vagy bármilyen más, a nép által szabadon meghatározott politikai státus létesítése e nép önrendelkezési joga megvalósításának formái."

A mi szemszögünkből a „szabad csatlakozás", illetve „a szabadon meghatározott politikai státus" kitételek mint az önrendelkezés gyakorlásának módozatai a lényegesek és együtt értelmezendők. (Különben a külső önrendelkezést *is* érintenék – ami viszont nem tárgya e dolgozatnak.) Mindebből azonban nem következik az, hogy a belső integrációnak magát szabad akaratából alávető csoport esetében a politikai státus szabad megválasztásának e kontextusban együtt kellene járnia közösségi sajátosságainak feladásával vagy elvesztésével. A történelem bebizonyította, hogy egy adott államon belül lehetséges a politikai státust vagy a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés útját úgy meghatározni egy kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbség által, amely összhangban van az elsődleges forrásokkal, a nemzetközi jog alapelveivel és a demokratikus játékszabályokkal. Egy adott állam belső problémáit tekintve azonban – és ez az, ami közvetlenül érinti a kisebbségben élő etnikai, vallási vagy nyelvi közösségeket és csoportokat – a fő kérdés a következő: ki dönt azokban az ügyekben, amelyek a közösség közösségként való túlélése szempontjából életbevágóak. Továbbá, hogyan történnek ezek a döntések? Az érintett közösség demokratikusan választott képviselői döntenek vagy a többség, állama által? Ebben az esetben a legalapvetőbb kérdések a közösségi azonosság támogatása, fejlesztése és továbbadása körül kristályosodnak ki. Ha a belső önrendelkezés kérdését e vonatkozásokra szűkítjük le, nem állíthatjuk továbbra is, hogy a „nemzetközi normák általában" – és nem az elsődleges források – nem vonatkoznak a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek és csoportok jogos igényeire a belső önrendelkezést illetően. Itt elegendő csupán hivatkozni az EBEÉ Emberi Dimenziók

Konferenciájának koppenhágai dokumentumára (1990) és a Genfben az EBEÉ égisze alatt rendezett szakértői konferenciája ajánlásaira (1991). Véleményem szerint sem a Carrington-tervet, sem az 1992. augusztusi Londoni Konferencia Határozatait itt és most részletezni nem szükséges.[5] Ezért a magam feladatát pusztán néhány általános jellegű elvi kérdés felvetésében látom.[6]

MILYEN KÖVETKEZTETÉSEKET VONHATUNK LE A FENTIEKBŐL?

Először is arra következtethetünk, hogy az a megállapítás, mely szerint a nemzetközi jog, vagy ha úgy tetszik, az általános értelemben vett nemzetközi, s ezen belül a sok politikus által sűrűn emlegetett, ám eddig nagyrészt homályba merülő „európai" normák nem foglalják magukba a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és kulturális közösségek és csoportok önrendelkezési jogát, minden további pontosítás nélkül nem igaz. Valójában megfelelően árnyalt megközelítésben az ellenkezője igaz: az érintett közösségek és csoportok belső önrendelkezésének módjait – erre történő kifejezett hivatkozás nélkül – számos nemzetközileg elfogadott, köztük EBEÉ- és Európa Tanács-dokumentum tartalmazza. Igaz, ezek jogilag nem kötelező normák, mint az elsődleges források, ám széles körű politikai konszenzus tárgyát képezik – többek között olyan államok is aláírták e dokumentumokat, amelyek a fenti elvek alkalmazása ellen a leghevesebben tiltakoznak. Végül, ha eltekintünk a közösségi identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogtól, mint olyantól, ami megmarad a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kritériumok alapján szerveződő csoportok „követelménylistáiból", az az általános emberi jogok keretében megfogalmazható. Mert mit ér a szabad társulás joga olyan helyeken, ahol nem lehet szabadon társulni – akár pártokat alapítani – a saját etnikai csoport tagjaival közösen, vagy a szólásszabadság, ahol nem lehet nyilvánosan használni az anyanyelvet? De ne folytassuk, mivel ezek jól ismert dolgok. Az önrendelkezés kérdése akkor merül fel, amikor azt a kisebbségben élő közösség vagy csoport nem csupán akarja, hanem maga is el tudja látni azokat az ügyeket, amelyek közösségi identitása megóvásával és továbbadásával – s így közösségként való létével és fennmaradásával – szervesen függnek össze. Azt állítani, hogy az ilyen törekvés

elfogadhatatlan, mert nincs nemzetközi jogilag kodifikálva, nem más, mint képmutatás.

Másodszor, amint megállapítottuk, az önrendelkezési jogot elismerte és mint alapvető emberi jogot kodifikálta maga az Egyesült Nemzetek Szervezete. Ha ez így van, akkor aki kétségbe vonja magát a jogot a kisebbségekkel kapcsolatban, magát az emberi jogok univerzalitását vonja kétségbe, mivel az emberi jogok – köztük az önrendelkezéshez való jog – egyetemesek és oszthatatlanok. Az, hogy az önrendelkezési jog számos, nemzetközileg elismert módon gyakorolható – amint azt a fentiekben láttuk –, ettől elkülönülő gyakorlati politikai kérdés. A jog gyakorlásának különböző módozatai a konkrét helyzettől függően értékelhetők, de ez nem érinti magának a jognak a lényegét. Az önrendelkezési jog, mivel egyetemes emberi jog egyebek között sem parlamenti határozat vagy folyamodvány, sem bírói ítélet eredményét vagy tárgyát nem képezheti.

Végül kijelenthető, hogy aki megtagadja – a jogszerűség elveivel ellentétben – a kisebbségben élő közösségektől közösségként való túlélésüket befolyásoló kérdésekben a szabad döntés jogát, elvi alapon vonja azt kétségbe, hogy e közösségeknek és csoportoknak is ugyanolyan joguk van a szabadsághoz, mint az államalkotó többségi közösségeknek, legyenek azok népek vagy nemzetek.

JEGYZETEK

[1] *A belső önrendelkezés kilátásai Kelet- és Közép-Európában a Carrington-dokumentum alapján* című, 1993. november 2–3-i tatabányai konferencián elhangzott angol nyelvű előadás szerkesztett változata.

[2] A Carrington-terv néven ismeretes nemzetközi rendezési kísérlet – itt idézett ötödik változata – az Európai Közösségek égisze alatt Hágában tartott Jugoszlávia-konferencia 1991. novemberi plenáris ülésén szerepelt. Ez a szöveg tervezet maradt, de tartalmát tekintve az első olyan, legitimnek elismert nemzetközi fórumon született koncepció, amely a válság nemzeti és etnikai kérdéseire igazi válaszokat próbált adni. A *Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK)* által kidolgozott autonómiatervezet messzemenően merített e dokumentum bizonyos fejezeteiből.

[3] Fenntartásaimat e fordítással szemben lásd e kötetben, *Az etnikai elvű csoportautonómia néhány elméleti kérdése* c. tanulmány 86. sz. jegyzetében.

[4] Az ENSZ 47. közgyűlése 1992. december 18-án közfelkiáltással fogadta el e nyilatkozatot.

[5] A konferencia szakértő résztvevőinek rendelkezésére állottak mindezek a dokumentumok.

[6] Vö. Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei. *Regio*, 1993/1.

A POLITIKAI NEMZETESZME NÉHÁNY VONATKOZÁSÁRÓL

Jelen dolgozat a napjainkban rendkívül problematikus, a politikusok és teoretikusok számára újabb és újabb kihívásokat eredményező politikai nemzeteszme néhány vetületére kívánja felhívni a figyelmet, jóllehet csak a kérdések megfogalmazásának szintjén, de nem utolsósorban a kibontakozó vitához való hozzájárulás szándékával. Mondandónk tömören összefoglalva a következő:

Még a konszolidált demokráciák körülményei között is kétségtelenül léteznek sokrétű, de informális társadalmi privilégiumok. Az ilyen privilégiumok újraelosztásával kapcsolatos anomáliák különösen robbanékony formában jelentkeznek a több etnikumú államok esetében, amennyiben az egynemű nemzeteszme kerül a politika napirendjére, nem is beszélve a totalitarisztikus megközelítések veszélyeiről. A liberális nemzetállamban a kérdést az állampolgári lojalitás és etnikai identitás között jelentkező feszültségek mentén lehet a legszemléletesebben megragadni. Ugyanakkor sietünk leszögezni, hogy végzetes hiba e feszültségeket abszolutizálni és a tribalizmusba való elkerülhetetlen visszaesésként rezignáltan tudomásul venni, vagy akár démonizálni. Az ehhez hasonló megközelítések eredményeit szemlélteti például a nemzetközi tehetetlenség és érthetetlenség régiónk etnikai jellegű vitáit illetően. Nem képezik e dolgozat tárgyát azok az esetek, amelyek már csak a polgárháború terminusaiban írhatók le. Amint nem lehet egy ilyen típusú dolgozat tárgya az „optimista" szcenáriók felvázolása sem. Itt csak azt a hipotézisünket próbáljuk meg kibontani röviden a fentiekkel kapcsolatban, amely szerint nagy valószínűséggel tudomásul kell vennünk, hogy az egyenlőség humánus és fennkölt eszméjének néhány eddigi, a gyakorlatban megvalósult esete bizonyos tekintetben a kérdéskör átgondolását teszi szükségessé.

A *citoyen*eknek, a modern állam polgárainak társadalomban elfoglalt tényleges helyzete több ok miatt sem értékelhető kizárólag az absztrakt jogi és politikai egyenjogúság mércéje szerint. Vagyis az, hogy egy társadalomban formálisan politikai és jogegyenlőség van, semmit nem mond az e társadalomban élő egyének konkrét helyzetéről, érvényesülési lehetőségeiről stb. Csak egy szélsőséges egalitarizmus alapján lehet arra a következtetésre jutni, hogy a politikai és jogi egyenlőség kinyilvánítása meghozza a „valódi" egyenlőséget – de ezt is csak egy totalitarisztikus rendszer keretében lehetséges elgondolni. A társadalmi státus vagy (rendi, születési stb.) előjogok, vagy teljesítmény függvénye. A modern államban a jogilag kodifikált és politikailag szentesített születési kiváltságok formálisan ugyan megszűntek, ám ez távolról sem jelenti a minden rendű és rangú egyéb előjogok informális úton való érvényesítésének, illetve az ilyen érvényesítés lehetőségének megszűnését. A *Max Weber*-i értelemben vett „közösségek" tipikusan az informálisan érvényesíthető privilégiumok kereteit képezték és képezik ma is: „»Közösségnek« nevezzük azt a társadalmi kapcsolatot, ha a társadalmi cselekvést – az egyes esetben vagy az esetek nagy átlagában, vagy a tiszta típusban – a résztvevők szubjektíve *átérzett* (érzelmi-indulati vagy tradicionális) *összetartozásán* alapuló beállítottság jellemzi."[1] Az, hogy a „társadalmi kapcsolatok nagy többsége azonban *részben* közösség-, *részben* társulásjellegű", amint azt Weber is megjegyzi, nem változtat a tényen.[2] Ha a privilégium szót nemcsak a közvetlen, anyagi vonatkozásában vesszük, azt látjuk, hogy a részvétel az ilyen típusú csoportosulásokban a teljesítmény legmagasabb rendű fokát követeli, a kényszer nélküli azonosulást. Az elfogadás a csoport részéről önmagában véve is privilégiumként értelmezhető, hiszen vagy egy kivételes erőfeszítés elismerése, vagy különleges tulajdonság, vagy személyhez kötődő dolog jutalma. Alapesetei e kategóriának a tudományos közösségek és a zártkörű klubok.

Ezek a típusú privilégiumok azonban – véleményünk szerint – nem ingatják meg a különböző partikuláris alapon szerveződő, így az etnikai csoportokkal szemben semleges modern állam elvi alapjait. Ami viszont alkalmas erre, az az állammal szemben támasztott elvárás az anyagi és egyéb javak ilyen szempontok alapján történő elosztására.[3] Itt a pozitív diszkrimináció arról a típusú elvi, következetes és az állam által meghatározatlan időre alkalmazott esetéről van szó, amely az egyén egy önkényesen kiválasztott adottságán alapul, s amelynek

alapján a csoport minden, e kritériumnak megfelelő tagja előnyökben részesül a társadalom többi tagjával szemben. Természetesen nem tartoznak ebbe a kategóriába az állam által meghatározott időre, meghatározott és konszenzus által szentesített céllal foganatosított szociális jellegű intézkedések, mint pl. a munkanélküli-segélyek, az egészségileg hátrányos helyzetben lévők stb. támogatásának esetei.[4]

A *politikai egyenlőség* lényegében a titkos, egyenlő, általános és közvetlen választási jogot, valamint a bizonyos feltételekhez kötött választhatósági jogot jelenti, és nem többet.[5] A konkrét politikai erőviszonyok azonban más tényezők függvényében alakulnak. Azok, akik a fenti – kétségtelenül restriktív – tétel értelmében nem alaptalanul teszik szóvá a modern tömegdemokráciák működési zavarait, már idejekorán észrevették, hogy a választások után a népet képviselni hivatott testület általában mintegy önálló életre kel, és függetlenedik választói akaratától.[6] Sokféle technika ismeretes ennek korrigálására. A leghatékonyabbnak eddig az ún. helyi autonómia vagy önkormányzat elvének intézményesítése bizonyult.[7] Mindez azonban nem változtat a lényegen: nem forradalmi időkben a létező erőviszonyokat általában csak szentesítik az általános választások, s csak kivételesen változtatják meg azokat radikálisan.

A jogegyenlőség a természetjogban nem jelent többet, mint hogy minden ember egyenlőnek születik, s a származáson alapuló előjogok ellentétesek ezzel. A pozitív jogi szabályozás tekintetében a jogegyenlőség formális, vagyis törvény előtti egyenlőség. Az állampolgári jogviszony ebben az esetben azt jelenti, hogy egy adott állam minden állampolgárának egyenlő jogai és kötelezettségei vannak. Az állampolgári kötelezettségek szempontjából a dolog könnyebben megfogható, hiszen ha a törvény nem tartalmaz olyan kategóriákat, mint az állampolgári hűség vagy lojalitás, a kötelezettség egyszerűen azt jelenti, hogy minden állampolgár köteles tiszteletben tartani az ország törvényeit. Ha ezen túl a törvények külön állampolgári kötelezettségként előírják pl. a hadkötelezettséget vagy a kötelező adófizetést, ez nem több, mint jogászi körülményeskedés. Etnikai ügyekben semleges állam esetében a formális jogegyenlőség csak néhány szűkre szabott területen érvényesül: a polgári jog néhány területén, mint például a szerződések joga, a pénzügyi jogban vagy a hadseregre és általában a hadkötelezettségekre vonatkozó jogszabályokban.[8] A büntetőjog egésze – szempontunkból – kirívóan nem a formális jogegyenlőség terepe. Etnikailag semleges államban, mint előbb láttuk, az

informális privilégiumérvényesítés a Max Weber-i értelemben vett közösségek útján történik.

Még az ilyen államban is különleges helyzetet foglalnak el vizsgált témánk szempontjából az állam által eltűrt vagy törvényesen elismert titkos társulások és szervezetek, mint pl. a titkosszolgálatok.[9] Ha az államrezon szempontjából a titkos társulások és szervezetek intézményesítése vagy egyszerű megtűrése érthető, az intézményesült vagy kváziintézményesült titkosság összefolyása a kifejezetten szubjektív alapon szerveződő közösségekkel – úgy is, mint privilégiumszerző vagy privilégiummonopólium-óvó, de úgy is, mint privilégiumakadályozó tevékenység – diszfunkcionális hatású. Az utóbbit – a privilégiummonopólium védelmét – fejezi ki az a többé-kevésbé hallgatólagos törekvés, amely az etnikai kérdést egy államon belül elsősorban nemzetbiztonsági problémának tekinti. Amint azt a titokról szóló egyik legjobb tanulmányban olvashatjuk: „A titokká válás folyamata, tendenciájára nézve *totális*: központi magva csupán annyiban zárolható és biztosítható be, amennyiben vele együtt a hozzá közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó régiókat is zárolják. A leplezés pedig annál eredményesebb, minél inkább átfogja a legközvetítettebb vonatkozásokat. Habár tehát a titok konkrétumáról semmit sem tudunk, annyit mégis elmondhatunk róla, hogy a leplezett valóság több szinten szerveződik, és elemei *más és más viszonyban* állanak annak központi, eredeti magvával."[10] Ha tehát egy eleve szubjektív alapon szerveződő közösséget, s az ezzel összefüggő életmegnyilvánulásokat – mindenekelőtt az identitásválasztás és az identitásnyilvánítás aktusait – intézményesen is zárolunk a nyilvánosság elől, pl. úgy, hogy megtiltjuk az ehhez kapcsolódó megnyilvánulásokat, akkor lényegében nem teszünk mást, mint objektiváljuk a szubjektív közösségszervező elemet. A zárolás elképzelhető úgy is, hogy ezen aktusokhoz a kívülállók számára beláthatalan, fenyegető következményeket rendelünk. S ezzel megengedhetetlen erőszakot követünk el az egyéni szabadságon. Problémánkra visszavetítve az objektiválás úgy jelentkezik, hogy az állampolgári hűséget vagy lojalitást – mint az adott szubjektív alapon szerveződő közösséghez, vagyis a nemzethez tartozást – politikai szempontból követelménnyé, jogilag pedig kötelezővé tesszük. Az állampolgári hűség és lojalitás kategóriái amennyire tartalom nélküliek, annyira alkalmasak a totalizálásra. Nem véletlen, hogy az ilyen törekvések – szövegkörnyezettől függően – vagy a totalitarizmusra jellemzők, vagy totalitárius gondolkodásra utalnak, vagy nem totalitá-

rius körülmények között egyszerűen az alkotmányszerkesztők bizalmatlanságát jelzik az államrend szilárdságát illetően.

Teljesen más az értelme a brit alkotmányjog „Koronával szembeni hűség" fogalmának, amellyel minden brit alattvaló tartozik. Először is ez nem képezi írott jogszabály tárgyát, másodszor a joggyakorlat csak árulás *(treason)* esetében veszi figyelembe az illető cselekményt mint engedetlenséget. Harmadszor, a hűség fogalma itt egyáltalán nem állampolgári jogviszony következménye, hiszen vonatkozik a Korona fennhatósága alatt élő külföldiekre is (és nemcsak az ún. baráti, hanem az internált „ellenséges" külföldiekre is). A Koronával szembeni hűség elve alkalmazandó továbbá bizonyos, a Koronával szemben indított eljárások esetében. Az alattvaló cserében védelemre jogosult a Korona részéről.[11] Ez a hűségfogalom, mint alattvalói hűség szimbolikus, s alkalmazása kizárólag független bírói értelmezés kérdése.

Az angol alkotmányjog különben nem ismeri az állampolgári kötelezettségek fogalmát. Az európai alkotmányok meglehetősen vegyes rendelkezéseket tartalmaznak az állampolgári kötelezettségekkel kapcsolatban. A hagyományos demokráciák alkotmányai nem szólnak az állampolgári kötelezettségekről. A második világháború utáni alkotmányok egy része azonban foglalkozik a kérdéssel. Így az 1947-es olasz alkotmány 54. cikke tartalmazza a hűség kötelezettségét: „Minden állampolgár kötelessége, hogy hű maradjon a Köztársasághoz, az Alkotmányt és a törvényeket tiszteletben tartsa."[12] Az 1975-ös görög alkotmány 25. cikk. 4. bekezdésében a következő szabályozást találjuk: Az állam jogosult minden állampolgártól megkövetelni a társadalmi és nemzeti szolidaritásra irányuló kötelezettségeik teljesítését." Az 1974-es portugál alkotmány az állampolgári jogokat meglehetősen részletesen tartalmazza, s az egyes gazdasági, szociális és kulturális jogok mellé általában a megfelelő kötelezettséget is megnevezi, így pl. a 64. cikkben: „Mindenkinek joga óvni egészségét, és kötelessége azt védelmezni és ápolni." A honvédelmi kötelezettség ugyanakkor minden portugál állampolgár esetében fennáll. A kivételeket az alkotmány szabja meg (276. cikk). Az 1978-as spanyol alkotmány II. fejezet 2. szakasza előírja a honvédelmi és az adófizetési kötelezettségeket (30. és 31. cikk). Az 1982-es török alkotmány figyelemre méltó rendelkezést tartalmaz a 14. cikkben: „Az alkotmányban foglalt egyetlen jog és szabadságjog sem gyakorolható az állam területe és a nemzet oszthatatlan integritása megsértése, a Török Állam léte, a köztársasági

államforma veszélyeztetése, az alapvető jogok és szabadságjogok megsemmisítése, az állam kormányzásának egy személy vagy a nép egy csoportja kezébe adása vagy egy társadalmi osztály hegemóniájának más társadalmi osztály felett való biztosítása, nyelv, faj, vallás, felekezet alapján történő diszkrimináció teremtése vagy bármely más módon ilyen nézeteken alapuló államrendszer teremtése céljából." Csakhogy a török állam nem semleges etnikai szempontból, amint az kiderül egyértelműen az alkotmány 3. cikk 1. bekezdésének szövegéből: „A török állam területével és nemzetével oszthatatlan egységet alkot. Nyelve a török."[13]

A volt kelet-európai totalitárius államok közül Románia ment el a legvégsőkig. Az 1965-ös alkotmány 41. cikke így rendelkezett: „A haza védelme Románia Szocialista Köztársaság minden állampolgárának szent kötelessége. A katonai eskü megszegése, a hazaárulás, az ellenséghez való átpártolás, az állam védelmi képességének csorbítása a néppel szemben elkövetett legsúlyosabb bűntettek, amelyeket a törvény a legnagyobb szigorral büntet."[14] A 24/1971-es törvény a román állampolgárságról az 1. cikkben fejti ki az állampolgársági jogviszony tartalmát: „Románia Szocialista Köztársaságban, mint szuverén, független és egységes államban, a román állampolgárság az állam és a természetes személyek közötti társadalmi-gazdasági, politikai és jogi viszonyok kifejeződése, ugyanakkor becsületbeli és jelentős állampolgári felelősség attribútuma. ... A román állampolgárok, folytatva az ősi rögön élő generációk közötti kapcsolatot, a román nép szent harci hagyományait nemzeti léte megőrzéséért való küzdelemben, függetlenségért, szabadságért és társadalmi haladásért, részt vesznek egész tevékenységük által a szocialista haza fejlesztésében és felvirágoztatásában, függetlenségének, szuverenitásának és integritásának védelmében."[15] A román alkotmányjogban ennek alapján a következő értelmezés vált uralkodóvá: „Hazánkban az állampolgárság jogintézménye nem meríti ki azon technikai műveletek összességét, amelyek által a román állampolgárság megszerezhető és megtartható. Az erre vonatkozó szabályozás a román állam és az állampolgár közötti intim kapcsolatot helyezi előtérbe, amely a generációk ősi rögön való folyamatosságán, valamint a román nép nemzeti létének megőrzésére, függetlenségének, szabadságának és a társadalmi haladás érdekében folytatott küzdelmének szent harci hagyományain alapul."[16] Az állampolgári lojalitás és a nemzeti identitás ütközése ebben az esetben elkerülhetetlen.

Az etnikai jellegű konfliktusok jelentkezése hasonló körülmények között biztosra vehető mind a XIX. századi liberális nemzetállam, mind pedig az elő-totalitárius vagy a totalitárius államok esetében. A politikai nemzeteszmén alapuló liberális nemzetállam alapvető előfeltevése az, hogy az állam zökkenőmentes működésének, sőt fennmaradásának az egyetlen komoly biztosítéka egy minden szempontból homogén állampolgári közösség. E közösség tagjainak természetesen kijár a rousseau-i értelemben vett egyenlőség. Totalitárius vagy előtotalitárius rendszerek esetében az egyenlőség elsősorban az (elvont) közösségi létben való egyenlő részvétel joga, s ezzel szimmetrikusan a totális közösségért való léttel kapcsolatos kötelezettségek egyenlősége: „a haza védelme szent kötelesség" stb.

Amíg egyfelől csak az állampolgár társadalmi, másfelől a politikai és jogi státusa ütközött, az állami lét, akár robbanásszerű konfliktusokkal terhelten is, nem került alapvetően veszélybe. Az ilyen típusú konfliktusok a XIX. századi nemzetállami liberalizmus kategóriái szerint értelmezhetők, és a megfelelő politikai gyakorlat szintjén kezelhetők (voltak). Egy bizonyos határig a politikai nemzet eszméje működőképesnek bizonyult. Az eszme akkor mondott csődöt, amikor az állampolgári státus mint állampolgári lojalitás élesen ütközött a nemzeti hovatartozás által megkövetelt szolidaritási normákkal.

Noha a politikai nemzet eszméjét sokan az egyetlen kiútnak tekintik a jelenlegi közép- és kelet-európai válságból, a valóság az, hogy ez az eszme többet ártott az etnikai csoportok békés együttélésének, mint azt bárki gondolhatná. Csak egy példát hozunk itt fel: az 1868-as magyarországi nemzetiségi törvény látványos csődjéből a nemzetállami liberalizmus képviselői semmit nem tanultak. Sorra születtek régiónkban 1989 után az alkotmányok, a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó törvények e koncepció jegyében. Vizsgáljuk meg röviden, mit is jelent a gyakorlatban a politikai nemzet koncepciója.

A politikai nemzeteszme elméleti előfeltevése az, hogy a nemzeti asszimiláció részlegesen is megtörténhet. Nem lehet azonban szelektív módon asszimilálódni. Nem működik az a séma, amely szerint kulturálisan lehetsz más, de politikailag azonosulnod kell a többség értékrendjével. A politikai asszimiláció ugyanis minden asszimiláció végső fázisa, nem pedig egy az asszimiláció fázisai között. Szigorúan korlátozott feltételek között is érvényes ez a megállapítás. Ha abszolút mérceként elfogadjuk a területi integritás, az államok szuverén

egyenlősége és politikai függetlensége elveit (tehát mereven visszautasítjuk a szecessziónak még a gondolatát is), azt látjuk, hogy egy etnikai konfliktustól mentes helyzetben sok mindenben lehet érdekazonosság egyazon államban élő etnikai többség és etnikai kisebbség között: a gazdaságot, a biztonságpolitikát nemzetközi síkon, az infrastruktúrát stb. illetően. Egy meghatározott területen azonban nem áll fenn érdekazonosság, s ez a terület az identitással összefüggő életmegnyilvánulások szférája. Tegyük fel, hogy etnikailag semleges államban vagyunk. Ugyan miért lenne az államalkotó többségi etnikumnak érdeke a kisebbségi identitás, kultúra stb. életben tartása, vagy netalán a kisebbség számára a hatalomban való részvétel megfelelő részarányok szerinti biztosítása? A többség jobbik esetben is közömbös a kisebbség problémái iránt. Politikai szempontból egyszerűen nem tét számára a kérdés. Politikailag ott válik kényessé a dolog, ahol a privilégiumelosztás biztosítása feltételeinek kialakítása van állampolitikai szinten napirenden. Ekkor válik értelmezhetővé politikailag az idegen, s egyáltalán a másság fogalma.

Mozgósító erejű ideológiai kategóriákra lefordítva ez nem más, mint a lélekben való asszimiláció követelménye. Nyelvedben, szokásaidban, otthon, a konyhában lehetsz más, ám „kenyértöréskor" kötelességed a többséghez – lojalitással – tartozni. (Természetesen az, hogy mi minősül „kenyértörésnek", azt ilyen esetekben az állam dönti el: egy más nyelvű felirat kifüggesztése is minősülhet *casus belli*nek.) Hiszen csak így részesülhetsz igazán – s ez már a szélsőséges nemzetállami nézet – a politikai nemzet öntételezésének és önrendelkezésének élményéből. A közösségben való totális részvétel aktusának elmélete itt gyökerezik. A lélekben való asszimiláció követelménye az egyén akaratára vonatkozik, beleértve érdekeinek politikai akaratként való megjelenítését. A liberális nemzetállam egy általa önkényesen meghatározott szociológiai csoportot hív fel az azonosulásra. Valóban, akadnak olyanok, akik asszimilálódni kívánnak. De mi legyen a többiekkel, mi történik azokkal, akik nem akarnak asszimilálódni a többséghez, s bizonyos érdekeiket kénytelenek politikai síkon artikulálni, amennyiben egy asszimilációs állampolitikával szembesülnek? Ezek érdekeivel, és nem érzelmeivel kénytelen szembenézni a liberális nemzetállam. Az érzelmekkel a totalitarizmus szembesül. Egyértelmű az előzőekben elmondottak alapján, hogy a nemzetállam az etnikai többség intézményesített monopóliuma a privilégiumok elosztására és megvédésére.

A kérdés az, hogy ennek tudatában el kell-e tekintenünk a formális politikai és jogegyenlőség eszméjétől az etnikai elvű csoportautonómia tárgyalásánál? Magyarán, ki kell-e dobni az ablakon a politikai és jogi egyenlőség univerzális értékeit, ha az etnikai elvű csoportautonómia az a rendszerező elv, amely az államszerkezet alapját képezi a többetnikumú államok esetében? Válaszunk egyértelműen: nem. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy az állampolgári lojalitás és nemzeti identitás összefüggéseinek vizsgálatakor különbséget szükséges tenni univerzális emberi jogok és jogelvek között, valamint az egyes jogrendeken belül alkalmazott intézményes technikák között, amelyek az előbbieket valósítják meg. Ebből, de csakis ebből a szempontból minőségi jogok azok az előbbiekben meghatározott emberi jogok, amelyek mindenkit megilletnek. Ilyen értelemben az identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogok egyetemes emberi jogok, míg a csoportautonómia különböző intézményes formáihoz rendelt jogok és jogosítványok szigorúan mennyiségi értelemben tekinthetők „többletjogoknak", de semmiképpen sem privilégiumoknak a pozitív diszkrimináció előbb említett értelmében. Hasonló ebben az esetben a helyzet pl. a különböző szakmai testületekhez tartozó személyek „többletjogaival"; nyilvánvaló, hogy egy ügyvédnek más, illetve több joga, de több, és más kötelezettsége *is* van, mint egy munkanélkülinek.

Ha tehát nem egynemű és/vagy totális társadalmi modellben gondolkodunk, el kell fogadnunk azt, hogy mennyiségi szempontból a pozitív jog keretei között az egyének univerzálisan elismert emberi és szabadságjogai közötti jogegyenlőség az intézményes megoldások és a társadalmi élet differenciálásával párhuzamosan egyre változatosabb képet mutat. Így pl. egy bizonyos szervezet keretében szerepet vállaló egyénnek „mennyiségileg több" joga van, de több kötelezettsége is keletkezik a tagsági viszony vállalásával, mint a semmilyen szervezeti keretben szerepet nem vállalóknak. „Etnikailag semleges" államban csak a minőségi jogok és a törvények tiszteletének kötelezettsége ügyében áll fenn egyenlőség az állampolgárok között. A tétel véleményünk szerint fokozottan érvényes abban az esetben, ha egy adott államban a konzisztencia követelményének megfelelő párhuzamos normarendszerek léte elismert. Ezekben, és csakis ezekben az esetekben nagyon fontos meghatározni azokat a területeket, amelyek keretén belül fennáll a formális jogegyenlőség, illetve azokat, amelyek feltételei között az egyén szabadon eldöntheti, kíván-e mennyiségileg

több jogot, illetve vállal-e ennek megfelelően több kötelezettséget a közös standardon túl. A politikai nemzeteszme következetes végigvitele ezzel szemben szükségszerűen vezet el a centralizált államhoz, s hosszú távon az egynemű társadalomhoz, amint az utóbbi évek közép- és kelet-európai tapasztalatai mutatják.

JEGYZETEK

[1] Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Szociológiai kategóriatan.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 66. o.

[2] *Uo.* 67. o.

[3] A fenti gondolatmenetet számos szerzőnél megtaláljuk, a legegyértelműbben: Fr. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*. Chicago, 1960. 85–102. o. (Equality, Value and Merit c. fejezet) L. még Hayek: *Law, Legislation and Liberty*. Routledge and Kegan Paul, London, Melbourne and Henley, 1982. II. köt. *(The Mirage of Social Justice)* 67. és 80–84. o.

[4] Vö. Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága, in: Bíró G., Hamberger J., Molnár G., Szilágyi I., Tóth I.: *Autonómia és integráció. Tanulmánygyűjtemény*. Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 1993. 44. skk. o.

[5] Vö. M. Duverger: *Le systéme politique francais*. PUF, Paris, 1990. (20. kiadás) 192–206. o.

[6] A témának hatalmas szakirodalma van. A legkorábban jelentkező problémákról didaktikai szempontból jó összefoglalót tartalmaz Fr. Furet–M. Ozouf et collab.: *Dictionnaire critique de la Révolution francaise Idées* című kötetének *Democratie* címszava (Flammarion, Paris, 1992.). Az újabb, francia nyelvterületen jelentkező nem-marxista bírálatokról l. M. Duverger, *i. m.* 206. o.

[7] A maastricht-i szerződésről Franciaországban folytatott ún. referendumvitában (1992. augusztus–szeptember) újra előjöttek ezen elveknek az értelmezési különbségei. A szakirodalom Maastricht kapcsán dobta be újra a köztudatba az ún. szubszidiaritáselvet, vagyis a döntési jogkörök decentralizálását, ami tulajdonképpen a helyi autonómiát jelenti.

[8] Liberális nemzetállam esetében sem alapvetően különböző a helyzet. Vö. Claude-Albert Colliard: *Libertés publiques*. Dalloz, Paris, 1989. (7. kiadás) 210–212. o.

[9] Az Egyesült Királyságban a Biztonsági Szolgálatra *(Security Service)* nem vonatkozik semmilyen jogszabály, tagjai magánemberként járnak el, ugyanazokkal a jogokkal és kötelezettségekkel bírnak, mint minden állampolgár. L.

E. C. S. Wade–A. E. Bradley: *Constitutional and Administrative Law*. Longman, London and New York, 1985. (10. kiadás) 564. sk. o.

[10] Király István: A titkokról. *Bábel tornyán. Válogatás az Echinox munkatársainak írásaiból*. Kriterion, Bukarest, 1983. 183. o.

[11] E. C. S. Wade–A. W. Bradley, *i. m.* 443–444. o.: „The duty of allegiance at common law is owed to the Crown by British subjects at all times, wether or not they are within the realm. ... In the modern law, the practical consequences of owing allegiance to the Crown are liability to the offence of treason, certain procedural consquences in actions against the Crown and an entitlement to some level of protection by the Crown."

[12] *Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 392. o.

[13] *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 121., 241., 292., 326–327., 386. és 384. o.

[14] *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 382. o.

[15] *Buletinul Oficial al RSR* (RSZK Hivatalos Közlönye), I. rész, 157/1971 december 17.

[16] Ion Deleanu: *Tratat elementar de drept constitutional*. (Elemi alkotmányjogi traktátus), egyetemi jegyzet, Babes-Bolyai Tudományegyetem, 1978. I. köt. 282. o.

IV. RÉSZ
ETNIKAI ELVŰ CSOPORTAUTONÓMIA

AZ ETNIKAI ELVŰ CSOPORTAUTONÓMIA NÉHÁNY ELMÉLETI KÉRDÉSE

Véleményünk szerint nem túlzás 1989 után kijelenteni, hogy az etnikailag nem homogén lakosságú államok kormányzásának problémája a politika, mint autonóm létszféra egyes alapkérdéseinek újragondolását teszi szükségessé. E tekintetben a kérdés felvetése akár banálisnak is tűnhet: mitől politikai egy politikai közösség? Attól, hogy rendelkezik azzal az intézményrendszerrel, amely a modern államot jellemzi? Vagy azért, mert politikai (nemzeti) tudattal rendelkezik? Vagy mert egyszerűen politikai közösségként határozza meg önmagát? Netalán a saját állam birtoklása lenne a politikai közösség lényegi kritériuma? Vagy mert egyszerűen az érintett közösség képes volt meghaladni a természeti állapotot; egy olyan világban, amelyben az előbb felsorolt kritériumok némelyike, ha nem is maradéktalanul, de több országra is jellemző, ám a valóságos helyzet inkább a hobbes-i – s nem a locke-i! – természeti állapotot közelíti? S mi történjék azokkal az etnikai csoportokkal, amelyek rendelkeznek politikai tudattal – Bibó István találó kifejezésével élve: képesek önmaguk politikai birtokbavételére –, de e törekvésüket akadályozzák, rosszabb esetben erőszakkal torolják meg? Milyen instancia szolgáltat e csoportoknak „igazságot", és hogyan? Lehetséges ez egyáltalán?

Az etnikai elvű csoportautonómia szédületes politikai felértékelődésével (beleértve az etnicitással való politikai manipulációt is) úgy tűnik, hogy a politikai hatalom birtoklása, a hatalomban való részvétel, de nem kevésbé a tágabb értelemben vett politikai életben való részvétel a kilencvenes években a modernitás bejáratottnak és általánosan elfogadottnak tűnő állam- és társadalomszervezési elveit az állam–állampolgár egyenlettől egyre inkább az esetlegességen (beleszületés) alapuló „mi–ők" szembenállásra redukálja. A dolog azonban

véleményünk szerint távolról sem ilyen egyszerű. Nincs okunk megkérdőjelezni azt, hogy a politikai liberalizmuson alapuló parlamentáris demokrácia keretei között az *állam–állampolgár*, illetve a *legitim erőszak–civil társadalom* dichotómia az „ahhoz képest" legjobb, a békés egymás mellett élés kereteit képezte az utóbbi évtizedekben – már ott, ahol e keretek létrejöttek. Azt azonban aligha lehet tagadni, hogy a parlamentáris demokrácia, és egyáltalán a politikai liberalizmus eszméköre – kétségtelen eredményei mellett – egy sor kérdést a legkülönbözőbb okok miatt megválaszolatlanul hagyott. Ha csupán a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején angolszász nyelvterületen kibontakozott *közösség–egyén*, kommunitarianizmus–individualizmus *(communitarianism–individualism)* vitának egyik vetületét vesszük, azt látjuk, hogy az egyéni szabadság jog szabta határainak kérdése máig nem jutott nyugvópontra. Valószínűleg nem is jut belátható időn belül, de ez így természetes. E vita legfontosabb résztvevői érvelésüket jórészt erkölcs- és jogfilozófiai kategóriákban fogalmazták meg, s mintegy hallgatólagosan elfogadták azt az akkori korszakban vitathatatlan tényt, hogy a nemzetközi közösség szuverén nemzetállamokból áll, s a jó életet, a közjót, és magát a közösség fogalmát is egy absztrakt államhoz, az Államhoz viszonyították.[1] Az állam a politikai közösség „végső" kerete. A földrajzi határok mint politikai határok, az állampolgárság mint az államkonstituáló civil társadalom kritériuma, s az állam, mint a politikai tevékenység első számú célja és terepe: ezek voltak a legfontosabb asszociációk, holott sokak számára már akkor nyilvánvaló volt, hogy ezek az előfeltevések empirikusan csak korlátozott mértékben támaszthatók alá.[2] Kérdés továbbá, hogy az új helyzetben indokolt-e a szkepszis, egyrészt az emberi természettel, másrészt az egyéni szabadságon alapuló, nyugati típusú politikai berendezkedéssel szemben? Az antropológiai kérdésfelvetés meghaladná e dolgozat kereteit. Álláspontunk azonban a személy feltétlenségével, az egyéni szabadság és intézményes biztosítékainak igenlésével kapcsolatban egyértelmű. Ami az egyéni szabadság és a politikai berendezkedés, az egyén és a közösség kérdéskörét illeti: ezek vagy-vagy típusú szembeállítását, vagy időszerű terminusokban az univerzalizmus–partikularizmus vitát, az élethez, a szabadsághoz és a személyes biztonsághoz való emberi jogok egyetemes érvényességének szembeállítását és megkérdőjelezését bármilyen kulturális, etnikai, világnézeti vagy vallási sajátosság vagy hagyomány nevében félrevezetőnek tartjuk. Az a véleményünk, hogy az

utóbbiak alapján való érvelés és a fenti jogok egyetemes érvényességének a kétségbevonása a zsarnokság baljós árnyékát vetíti előre. Az állami belügyekre való hivatkozás, vagyis a szuverenitás mint a politikai függetlenség korábban abszolútnak tekintett szempontja morálisan tarthatatlanná vált, és szalonképtelenné a nemzetközi politika színterén.

A szerző egy közösség politikai integráltsága szempontjából döntőnek tartja a tájékozódás–latbavetés–belátás–autonóm döntés lánc intézményes lehetőségét, mindenekelőtt az egyénre vonatkoztatva, ugyanakkor nem táplál illúziókat azzal szemben sem, amit liberális semlegességnek szokás nevezni. Az egyén választását – legáltalánosabban a jó életet, s ezen belül egy etnikai alapon szerveződő közösséghez való tartozást illetően – számos, akaratától független tényező befolyásolja, elsősorban a születés. E tényezőknek való „kiszolgáltatottságát" véleményünk szerint részben ellensúlyozhatja a választás szabadságának intézményes garanciája, valamint a választás következményeinek előzetes áttekinthetősége. S ebben az összefüggésben fontos a szabad informálódás–mérlegelés–egyénileg motivált belátás lehetőségének a fennállása. A szerző tudatában van annak is, hogy a szabadságra törők ellen a belátásra való hivatkozás a legtöbb esetben nem elégséges. A gyökeresen megváltozott nemzetközi körülmények között a legitim erőszak kérdésének sürgető tisztázása azonban nem lehet tárgya e dolgozatnak. Célunk itt és most nem más, mint az egyéni szabadság néhány vonatkozásának elemzése az etnikai elvű csoportautonómiára való törekvés legújabb fejleményei tükrében.

AZ IDENTITÁSVÁLASZTÁS SZABADSÁGA[3]

Ez a fejezet a következő tételeket fejti ki:

1. Az egyéni szabadságot előtérbe helyező etnikai elvű csoportautonómia központi kategóriája az identitáshoz való jog.

A tétel elfogadása két lehetőség végiggondolását teszi szükségessé: (a) az identitáshoz való jog, hasonlóan az önrendelkezési joghoz szabadságjog ugyan, de csak egyszer és megismételhetetlenül gyakorolható, és (b) az identitáshoz való jog folyamatos döntési szabadságként való értelmezését. Az egyszeri és megismételhetetlen jellegből következik – amint azt az alábbiakban megpróbáljuk bizonyítani – az abszolút közösségi szuverenitás és az egynemű identitás doktrínája. A szabadságként felfogott identitásfogalom értelmezése törté-

nelmileg olyannyira kötődik a nyugati típusú állam- és társadalomszervezési elvek relatív jellegéhez (a politika, a jog és a morál egymáshoz mért viszonylagos autonómiája, a politikai hatalom megosztásának különböző technikái stb.), hogy szükségessé válik ezen elvek előfeltevéseinek vizsgálata. Ilyen előfeltevés az emberi jogok kategóriájának kétfajta hagyománya: az emberi jogok mint politikai-történelmi-jogi fikció, és az emberi jogok mint az ész premisszái közötti választás. Az a véleményünk, hogy az identitásválasztás szabadsága az egyén és a közösség szempontjából lehetőség a választásra az önmagával való szubsztanciális azonosság és a másság tételezése között. Ilyen értelemben e folyamatos szabadság viszonyfogalom, amely tartalmaz statikus elemeket (akár fikciókat is, pl. a társadalmi szerződés fikciója), nemkülönben dinamikus elemeket (mint az odatartozás egyéni döntésen alapuló szabadsága).

2. Bizonytalan összetételű csoportok nem képezhetik formális úton végrehajtható jogok alanyait. Azonban e csoportok alanyai az identitáshoz való jognak mint emberi jognak azzal a megszorítással, hogy e joggal való élés igényének bejelentése nem kell, hogy azonnali és automatikus politikai és/vagy jogi következményekkel járjon. Egyértelmű, hogy ez a megszorítás nem a jogot korlátozza. Míg a hátrányos megkülönböztetés tilalma általában elfogadott, a pozitív diszkrimináció ma uralkodó felfogása a fenti megszorítást tartalmazó tételt egyelőre elutasítja.

3. A szabad identitásválasztás elvének alkalmazása nemcsak a jog, a politika és az etika egymáshoz való relatív önállóságát feltételezi, hanem egyazon politikai erőtéren belül két vagy több autonóm, ugyanakkor egymással összeegyeztethető normarendszer létét is. Az önálló identitással rendelkező csoportok képesek nemcsak a morális értelemben vett csoportszolidaritás normáinak meghatározására és érvényesítésére, hanem olyan autonóm normarendszerek megalkotására is, amelyek a megfelelő keretek között formális eljárás útján is érvényesíthetők (self-rule). Az ilyen csoportok önálló politikai tudattal is rendelkezhetnek, vagyis képesek lehetnek önmaguk autonóm tételezésére, megszervezésére és érdekeik önálló képviseletére. Ha a különböző csoportok által vallott értékrendek különböznek is, ez a tény elméletileg nem vonja maga után szükségképpen az adott állami keret összeomlását, amelyben e csoportok együtt élnek. Az értékrendek közötti különbözőség végső soron minden plurális társadalom természetes velejárója.

4. Szabad identitásválasztás és szabad identitásnyilvánítás nem feszültségmentes életmegnyilvánulások. Melyek azok a határok, amelyek között ezen aktusok megvalósulhatnak anélkül, hogy a társadalmi béke felborulna? A pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása véleményünk szerint nem oldja meg az etnikai indíttatású konfliktusokat, és nem alkalmas azok megelőzésére. Gondolatmenetünk lényege az, hogy a gondok orvoslását mindenekelőtt a szabad identitásválasztás és a szabad identitásnyilvánítás aktusainak magas színvonalú formalizálása jelentené. Ez alkalmas lenne arra, hogy utat nyisson a csoportautonómia-törekvések legitimitásának mérlegelése felé is.

5. Miért nincs szükség a totalitarizmus körülményei között az identitás fogalmára? Milyen elvi alapon lehetne a posztotalitárius korszakban az etnikai indítattású diszkriminációt – akár részben is – orvosolni, amely kérdés szorosan összefügg a csoportautonómia legitimitásának, illetve realitásának ügyével.

1. Az identitáshoz való jog – emberi jog?

A francia forradalom maradandó hatásaként először Európában, majd ezt követően a világ egyre több országában kialakult a modern képviseleti (tömeg)demokrácia intézményrendszere. Különböző működési technikái, amelyek a hagyománytól az adott politikai erőviszonyokig rendkívül sok tényező függvényeként alakultak, országonként változó modelleket eredményeztek. E technikák közül az egyik legfontosabb a korszerű parlamentarizmus alapját is képező általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazati jog.[4] Noha gyakorlása csak meghatározott történelmi korszakokban és államokban volt kötelező politikai és erkölcsi megbélyegzés, valamint jogi szankciók terhe mellett, a szavazati jog egyike volt azoknak a tényezőknek, amelyek a politikai élet személytelenné válásához hozzájárultak. A magukat francia mintára homogén nemzetállamoknak tekintő országok számára – itt főleg az első világháború után a Monarchia azon utódállamaira, valamint a második világháború után az önrendelkezési jog alapján és a „nation-building" jegyében függetlenné váló, gyarmati sorban élő országokra és népekre gondolunk, amelyek formálisan a demokrácia útjára léptek – állami létük kiteljesítéséhez elengedhetetlen volt a francia politikai nemzet koncepciója és annak liberális ihletésű politikai filozófiája. A rousseau-i társadalmi szerződés alapján állva, amely szerint a polgárok lemondanak jogaikról a közösség – a szuverenitás

egyetlen forrása és letéteményese – javára, a modern nemzetállam logikája, *raison d'etre*-je a régi, lényegében személyes kapcsolatokon alapuló hűbéri viszony helyébe lépő, elvileg formális állampolgári lojalitás mellé kénytelen volt felvenni egy nem kevésbé szubjektív elemet, a nemzeti lojalitást. Bizonyos lélekszámot meghaladó közösségek esetében a politika elszemélytelenedése, hatalmi technikákra való redukálása egyenesen vezet el a hatalom legitimitásának megkérdőjelezéséhez.

A francia állammodell, mely a *citoyen*, a civil társadalom és az állam között nem ismer autonóm, önkormányzati formákat, amelyek függetlenek a végrehajtó hatalomtól, s amelyek meghatározott csoportautonómiák intézményeiként jönnek létre, csak akkor működőképes, ha a formális egyenlőség állampolgárai között abszolút értelemben áll fenn.

A modell kulcseleme már az 1789-es *Nyilatkozat*ban megfogalmazódik: *„Harmadik cikk. Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik; sem testület, sem egyes ember nem gyakorolhat olyan hatóságot, amely nem kifejezetten a nemzettől ered."* (*Az ember és polgár jogainak deklarációja* – 1789. augusztus 26.) Az 1791-es alkotmányban a tétel így hangzik: *„Sem a nemzet egy része, sem valamely személy nem élvezhet más kiváltságot, csak azt, amelyet a közjog valamennyi francia számára egyenlően biztosít."*[5] Az 1793-as jakobinus alkotmány Nyilatkozat része szerint: „25. cikk.: *A hatalom a népben testesül meg, ez egységes és oszthatatlan, elévülhetetlen és elidegeníthetetlen.* 26. cikk.: *A nép egyetlen része sem gyakorolhatja a néphatalmat egészében, azonban a szuverén nemzetgyűlés minden tagozata jogosult akaratának teljesen szabad kifejezésére."* A normatív rész újítása az, hogy a 7. cikk.-ben nem a nemzet, *„az absztrakt kollektivitás, a transzcendens morális személyiség"* a szuverenitás alanya, hanem – Rousseau közvetlen hatására – a nép: *„A szuverén népet a francia polgárok egyetemessége alkotja."*[6] A hatályban lévő francia alkotmány, az V. Köztársaság alaptörvénye 3. cikke értelmében: *„(1) A nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja. (2) A nép egy része vagy egyetlen egyén sem sajátíthatja ki magának gyakorlását."* A „nemzeti szuverenitás a népet illeti" megfogalmazás a népet mint az állampolgárok egyetemességét azonosítja a nemzettel.

A szavazati jog egyéni, de nem egyénhez kötött; absztrakt és személytelen. A cserében megkövetelt lojalitás is egyéni, de tartalma

meghatározható: személyhez – de akár testülethez, morális személyhez is – köthető. A lényeg az, hogy a lojalitás személytelen mechanizmusokon keresztül, automatikusan, de minden helyzetben és mindenki számára áttekinthetően, közérthetően és nyilvánosan számon kérhető legyen. Egyfelől van a civil társadalom, az állampolgárok összessége – vagyis az ország lakossága, amely megegyezik a népként, nemzetként meghatározott politikai közösséggel, másfelől az általa konstituált állam, amelyben egységesek az intézményi struktúrák, egységes az államterület és egységes a nyelv.[7] Az állampolgári lojalitás ebben az esetben azonosulás a nemzeti szubsztanciával, amelynek politikai összetevője a nemzet (a morális személyiség) szuverenitása. E lényegi elemétől megfosztva a lojalitás kategóriájának jelentése: törvénytisztelet, jogkövetés. A törvények azonban megváltoztathatók, vitathatók, míg a népben, nemzetben testet öltött szuverenitás, hatalom „egységes és oszthatatlan, elévülhetetlen és elidegeníthetetlen."[8]

Az állampolgári szabadságjogok csak akkor gyakorolhatók, ha az egyén e premisszákhoz feltétel nélkül alkalmazkodik. S mivel a *contractus* úgy szólt, hogy az egyének *természetes jogaikról a közösség, lényegében az azt képviselő állam javára mondtak le*, a hatalmi viszony, éppúgy, mint a klasszikus egynemű társadalmi-hatalmi struktúrákban, nem személyek közötti viszony, hanem az egyén viszonya saját „társadalmiságához". „Egynemű (és ugyanakkor különnemű, illuzórikus-reális) hatalmi szféráról akkor beszélhetünk – írta a marxizmussal folytatott elméleti vitája során *Molnár Gusztáv* a hetvenes években –, ha a közösség minden egyes tagja önnön társadalmiságának a foglya."[9] Ezután már csak az a kérdés, hogy az állam e társadalmiságot mennyire sajátítja ki, például mennyire szűkíti le a jogokat arra, ami szerinte ésszerűen megvalósítható.

Az emberi jogok tekintetében ez azt jelenti, hogy emberi jognak az minősül, amit a ráció megalapoz és az állam elismer. Hiszen az állam csak arra vállalhat biztosítékot, ami *ésszerűen* megvalósítható. Ez nem zárja ki azt, hogy az állam helyet adjon az emberi jogoknak. Azonban a jogi szabályozás kénytelen lépten-nyomon jogon kívüli absztrakciókhoz folyamodni, vagy jogi kategóriákat kreálni olyan fogalmakból, mint pl. a nemzet. Ez a felfogás az emberi jogok fogalmát racionális dedukcióként, *a priori* kategóriaként értelmezi. Hatalmi vákuumhelyzetekben e koncepció a legalkalmasabb a forradalom mint imperatívusz legitimitásának megalapozására.[10] Az emberi jogoknak ez az értelmezése ugyanakkor politikailag hasznos is lehet bizonyos helyze-

tekben, például ha a társadalmi szerződést is kifejezetten a ráció követelményeként értelmezik, hiszen az eredeti szerződésre való hivatkozással erkölcsileg az állam sarokba szorítható a *contractus* számonkérése révén. A gond azonban az, hogy ily módon pl. az egyenlőség és az emberi méltóság nevében az emberi jogok katalógusa vég nélkül szaporítható, ami azzal járhat, hogy az eszme hitelessége erősen leromlik. Emellett az emberi jogi érvelés közvetlen politikai érvényesítését számos további ellentmondás terheli.[11] A szabadság itt a szabadság követelése, ami nem más, mint a szabadság illúziója. Azt szabad tennem, amit most, vagy majd az állam előbb elismer. A szabadság azonban nem azonos a szabadság fogalmával, sem a szabadság mélyebb metafizikai vagy etikai összefüggéseinek felismerésével és kimondásával.

Ha az emberi jogok e francia ihletésű felfogása radikálisan el is tér az angolszászétól, nem kevésbé igaz az, hogy ez utóbbi hagyományban is jelentős elvi különbségek tapasztalhatók.[12] *Locke* az, akinél sajátosan keveredik az angol alkotmány- és jogfelfogás tipikusan történelmi jogi szemlélete (egyénhez kötött!) és az eredeti szerződés fikciója – igaz, egymást nem kizárva, hanem kiegészítve. Locke elmélete egy lényeges elemében radikálisan eltér mind a hobbes-i, mind a rousseau-i szemlélettől. *Hobbes*nál a szerződés egy személy – természetes személy vagy jogi személy, azaz testület – javára való lemondás a természetes jogokról.[13] *Rousseau* felfogásában a politikai közösség *egésze*[14] számára történik a jogok teljességéről való lemondás. Locke szerint ezzel szemben az egyének *egymás javára mondanak le – de nem természetes jogaikról*, hanem e jogokkal való élés azonnali és korlátlan lehetőségéről, azaz végrehajtásuk hatalmáról. Ez a hatalom száll át a közösségre, mely ily módon válik *politikai* vagy *polgári társadalommá.*[15] Van azonban valami, aminek védelme indokolja a természeti állapot megszüntetését: az élet, a szabadság és a birtok hármasságaként felfogott tulajdon.[16] Tény, hogy jogokról lemondani csak egyszer – és elvileg visszavonhatatlanul – lehet, s ez véleményünk szerint nincs ellentmondásban az önrendelkezés és identitáshoz való jogok mint folyamatos szabadságjogok elméletével. (A jogokról való lemondás érvényességének megkérdőjelezése kényszer, cselszövés stb. hatására hivatkozva nem ezen a logikán alapul.)

Ezen a ponton egy további lényegi eltérés van Locke és Rousseau között, mely szempontunkból is meghatározó. Rousseau számára a társadalmi szerződés az igazi fikció; ő maga jegyzi meg, hogy a totális

lemondás valójában nem is lemondás. A lemondás egyetlen értelme a természetes, vagyis korlátlan szabadságok elvesztése, cserében a polgári, azaz a közakarat által korlátozott szabadságokért.[17]

Locke-nál a végrehajtási jogosítványokról való lemondás egyáltalán nem fikció, hanem a modern politikai társadalom megteremtésének egyik technikája. Az, hogy meddig terjednek azok a jogosítványok, amelyek az ebben az értelemben vett tulajdon gyakorlásához kötődnek, nem egy külső instancia (a morál, egy metafizikai rendszer vagy személy) kinyilatkoztatásától, sem a racionális dedukciótól függ, hanem a *politikai társadalom megfontolt belátásától. Vagyis a konkrét feltételekre, s így többek között a hagyományra alapozott intézményes keretekben született döntésektől.* Arra a hagyományra gondolunk, amelynek kulcseleme az egyéni szabadság, s ezen belül mindenekelőtt a politikai és erkölcsi értelemben vett választás szabadságának tiszteletben tartása. Kizárólag szabad akaratomtól függ, hogy e hagyomány kényszerítő erejének mérlegelésével mely politikai rendszer, erkölcsi norma, vallási meggyőződés vagy kulturális értékek elfogadása mellett döntök, ezek közül melyiket teszem magamévá a részvétel által, amely részvétel szabadsága természetes, emberi jogom, hiszen ha ez nem adott, előállhat egy olyan helyzet, amelyben egyéni szabadságomban olyan súlyosan korlátozva lehetek, hogy a fenti, tág értelemben vett *tulajdonom* kerül veszélybe. Az identitáshoz való jog korlátozása vagy tagadása az elmúlt évtizedekben régiónkban ilyen helyzetek sokaságát eredményezte, s eredményezi ma is. A tény, hogy ez a jog ma sürgetőbben kerül napirendre, mint valaha, nem jelent mást, mint a történelmi fejlődésben bekövetkezett olyan változást, amely többek között az emberi jogok klasszikus szemléletéhez való visszanyúlást követeli meg.[18]

Amikor az identitáshoz való jogot alapvető emberi jogként fogjuk föl, kísérletünk nem arra irányul, hogy egy olyan absztrakciót vezessen be, mely konkrét politikai stratégiák kidolgozásánál alkalmas az elméleti alapkategória szerepének betöltésére; hanem a szabadsághoz való jog klasszikus megnyilvánulásait, vagyis a lelkiismereti-, a szólás- és egyesülési szabadság jogát a legtágabb értelemben vett választási jogként értelmezzük, egy általános szintézis keretében. Ha identitást választok, azt szabadon először is kizárólag a körülmények teljes körű ismeretének állapotában tehetem. A körülmények teljes ismeretét a nevelés biztosítja (beleértve az oktatást és a tág értelemben vett információhoz való jutás lehetőségét). Másodszor, olyan helyzetben

kell lennem, mely lehetővé teszi akaratom szabad, közérthető és nyilvános kinyilvánítását. Ezt a politikai rendszernek kell lehetővé tennie. Harmadszor, amikor identitást választok, akkor tulajdonképpen másokat, egy csoportot, egy közösséget választok, mint meghatározott kommunikáció tárgyát. Ez az, ami univerzális jellegű. A kommunikáció eszközei, módja, szabályai alkotják a partikuláris mozzanatot – ez utóbbiakat határozza meg az etnikai és kulturális háttér, és nem fordítva. Nem a hagyomány jelöli meg, hogy *kiket kell, vagy kiket nem szabad választanom*. Viszont a hagyomány, s ezen belül a kultúra az, ami a választás szabályszerűségeit, kódjait meghatározza. „Nemzeti identitásról – írja *Komoróczy Géza* – rendszerint a »nemzet« szempontjából beszélünk, s ebből vezetjük le az egyént is. Mintha a »nemzet« nem volna a történeti változások valódi kerete, mindig és minden átfogó változásé. Holott, hogy csak egy dologról beszéljek, az identitás cseréje, még ha tömeges is, legtöbbször egészen személyes döntés, bizonyos körülmények között csak a magánszférára, a privacyra tartozik. Te magad választod meg, mi vagy, s az vagy, ami lenni akarsz."[19]

Egyáltalán nem biztos, hogy minden egyedi esetben ez az akarati aktussorozat tudatosul, vagy ily módon tudatosul az egyénben. Az átlagos – és a normális – helyzet az, amikor valaki úgy éli le az életét magyarként, németként, franciaként stb., hogy a leírt folyamat ugyan létezik, nyomon követhető, de semmilyen konfliktus által terhelt állapot nem áll elő, amely identitása választásával kapcsolatban kérdések megfogalmazására indítaná az illető személyt. Ebben az esetben is egyféle választás következett be, de negatív formában: az egyén nem választott más identitást, más közösséget, mert az, amelybe beleszületett, lehetővé tette identitásának szabad, békés, konfliktusmentes megélését. Az identitás krízisérő ebben az értelemben akkor beszélhetünk, ha az identitás meghatározott tartalmi vonatkozásait illetően nincs egyetértés az adott közös identitást vállalók között.

Ezzel kiküszöböltnek véljük azt a reflektálatlan ellenvetést, mely szerint ha az etnikai elven alapuló csoportautonómiát az identitásválasztás és identitásnyilvánítás szabadságára építjük, az akarati autonómia könnyen szélsőségekbe torkollhat. Különbség van ugyanis a szabad identitásválasztás elve és lehetősége, valamint a csoportbéli tagságra való tényleges alkalmasság között. *A. Margalit* és *J. Raz*, a nemzeti önrendelkezésről szóló egyik fontos tanulmány szerzői erről a következőképpen vélekednek: „A (csoportbéli) tagságra való alkal-

masságot nem akarati kritériumok határozzák meg. Az ember nem változtathatja meg hovatartozását. Az ember oda tartozik, ahova, mert az, aki. Elhatározhatja valaki, hogy ezentúl egy ilyen csoporthoz fog tartozni, de csak változtatás árán, pl. elfogadva kultúráját, s ennek megfelelően megváltoztatva saját ízlését és szokásait. Az a tény, hogy ezek olyan csoportok, amelyek tagsága odatartozás, és nem teljesítmény kérdése, teszi őket alkalmassá arra, hogy az azonosítás gyújtópontjaként jelenjenek meg. Az azonosítás biztosabb, kevésbé fenyegető, ha nem függ teljesítménytől."[20] Az identitásválasztás szabadsága és a csoporthoz tartozásra való alkalmasság mentén természetesen bekövetkezhetnek enyhébb vagy súlyosabb konfliktusok az egyén lelkivilágában, ám véleményünk szerint ez csak megerősíti az identitás szabadság általi megalapozását. „Az ethnikai csoportokat, mint a nagyobb társadalmi alakulatokat általában, nem valódi származás (a »vér«), hanem a vállalás szervezi: az, hogy tagjai a csoporthoz sorolják magukat, és a kívülállók is oda tartozónak tekintik őket (besorolás vagy *ascription*), illetve, hogy részt vesznek a csoport életében és tevékenységében (*interaction*), ideértve a csoport többi tagjával való szolidaritást is. Minden más eleme a besorolásnak másodlagos e kettőhöz képest. A közös eredet nem más, mint metaforikus fikció."[21]

A technológiai uniformizálás és az információrobbanás első hulláma egy időben vonták maguk után bizonyos közösségi értékek általánossá tételének igényét, így a demokrácia egyre nagyobb tömegekre való kiterjesztését. De minthogy nincs univerzális demokrácia és világállam, csak sajátos demokratikus berendezkedésű országok vannak, saját politikai és jogi rendszerrel, a modern európai nemzetállamokban az államalkotó többségi nemzet határozta meg az uniformizálás fő trendjeit, de sokszor hajszálereit is. Ez óhatatlanul a kisebb közösségek értékrendszerének rovására történt, még ott is, ahol nem a türelmetlen és szilaj nacionalizmus vált uralkodó ideológiává.

Az uniformizálással járó totalizáló tendenciák századunk második felével kezdődően egyre erőteljesebben okoztak a kisebb közösségek hagyományainak és értékeinek pusztulásával járó veszélyeket. Kizárólagosan politikai üggyé már a kezdet kezdetén ott vált a kérdés, ahol egyfelől az uniformizálás szervetlen folyamat volt, másfelől egymással össze nem egyeztethető értékrendek váltak ugyanazon politikai erőteren belül egymás versenytársaivá. Alapvetően nem politikai jellegű értékek és értékrendek politizálódtak át viharos gyorsasággal. Így Közép- és Kelet-Európában a szerves fejlődésben újra meg újra

megakasztott népek értek el a történelmi fejlődésben egymástól nagyon különböző állomásokra a nemzetre jellemző közösségi politikai tudat kialakulásában. De olyan helyzetbe tartósan egyik közösség sem került e régióban, hogy nemzeti önaffirmációját valósítsa meg úgy, hogy az összeegyeztethető legyen az egyénhez kötődő, s nem utolsósorban a tartósságnak köszönhetően hagyományként szervesülő szabadságideológiákkal. Mivel az államhatárok kétszáz év alatt e térségben többször is brutálisan és pőre hatalmi érdekek függvényében változtak, az államalkotó pozícióban lévő nemzet és az ugyanazon a területen számbeli kisebbségben élő nemzeti, etnikai vagy nyelvi csoportok, közösségek közötti feszültségek a régió állandó jellemzőjévé váltak.

1989 után egyértelművé vált az is, hogy az identitás fogalma nemcsak kulturális szempontból értelmezhető. A szovjet uralom alól felszabaduló országok többségi nemzeti közösségei számára a politikai függetlenség visszaszerzése politikai identitásuk ébredését is jelentette. E tényre utalnak azok a több-kevesebb intenzitással érvényesülni kívánó politikai erők és törekvések, amelyek azt hangsúlyozták, hogy az új demokratikus rendszerek létrehozásánál nem alkalmazhatók egy az egyben a nyugati modellek és mechanizmusok. Az más kérdés, hogy országonként ez a retorika mennyiben érinti a társadalom és az állam belső, lényegi szerkezetét, és mennyiben a részleteket. Ugyanakkor megfigyelhető volt egy sor országban, hogy néhány, addig kisebbségként kezelt nemzeti közösség, amely valóban számbeli kisebbségben él, időközben önálló politikai öntudatra tett szert, saját politikai identitásra, amely lehetővé tette – sokszor a többség politikai értékrendjével ellentétben –, hogy érdekeit autonóm módon artikulálja és képviselje saját politikai szervezetei által.

Amikor tehát e tanulmányban identitáshoz való jogról beszélünk, akkor a fogalom legtágabb értelmezését tartjuk szem előtt, a lélektani és kulturális vonatkozásoktól egészen az egyértelmű politikai megnyilvánulásokig, vagyis az autonómiatörekvések politikai megjelenéséig és képviseletéig. Önálló politikai identitás rendszerint ott alakul ki, ahol egyazon állami keretben két vagy több etnikum él együtt, és az identitás kulturális vagy vallási megnyilvánulásai csak kemény és elhúzódó politikai küzdelmek által biztosíthatók.

2. *Az identitáshoz való jog alanyai*

A tapasztalat azt mutatja, hogy az etnikai alapon szerveződő csoportok általában bizonytalan összetételű, struktúrájukat tekintve dinamikus közösségek. Az asszimilációs és disszimilációs folyamatok egyazon közösségen belül sem zárulnak le, nem egyenlítik ki egymást. E csoportok azonban az identitás kinyilvánítását és megélését illetően sem homogén és statikus közösségek; a tradicionális kisközösségek felbomlásával és az információrobbanással egy sor olyan élethelyzet keletkezett, amelyekben az e csoportokhoz való tartozás nem játszik semmilyen szerepet. Paradox módon azonban e szerepcsökkenés magasan felértékelte az identitás előző pontban kifejtett szabadságtartalmát, amely szabadság elfojtása vagy korlátozása következtében robbanékony politikai helyzetek alakulhatnak ki.

Ha az identitás kinyilvánítását és az autonómiára való törekvést e közösségek és csoportok alapvető jellegzetességeinek fogadjuk el, fölmerül az identitáshoz való jog, valamint az ezekhez kapcsolódó járulékos jogosítványok, jogok és biztosítékok problémája. E kérdéssel szembekerülnek a jogalkotók és a politikusok, az államalkotó nemzeti többség és az államban kisebbségben élők éppúgy, mint a nemzetközi szervezetek. A kérdés az, hogy kik is e jog alanyai?

Mivel az etnikai csoportokhoz való tartozást *is* elsődlegesen választás kérdésének tartjuk, megállapíthatjuk, hogy az ilyen csoportokban való részvétel vállalását szintén szubjektív, egyéni kritériumok befolyásolják. Általános felfogás szerint magyar az, aki annak tartja magát, azonban senki nincs, aki bizonyossággal meg tudná mondani, hány tagja van a magyar nemzetnek. Azt azonban tudjuk, hány lakosa van Magyarországnak, hiszen erre olyan objektív ismérvek állnak rendelkezésre, mint az állampolgárság, az államterületen állandó jelleggel tartózkodó nem magyar állampolgárok jogi státusa stb. Egyáltalán nem bizonyított viszont az, hogy egy adott identitás vállalása és kinyilvánítása mindig együtt jár a megfelelő csoporthoz való tartozás aktív kinyilvánításával, úgymint részvétel a csoport intézményeinek vagy szervezeteinek tevékenységében, egyéb nyilvános szerepvállalás a csoport érdekében stb.

Véleményünk szerint ezért a tág értelemben vett nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi közösségek és csoportok nem alkalmasak arra, hogy bírói, közigazgatási vagy egyéb formális eljárási úton vita tárgyává tehető, azaz akár állami kényszer által végrehajtható jogi szabályozás

alanyai legyenek. Másfelől azonban *e közösségek és csoportok alanyai egy kollektív identitáshoz való emberi jognak*, továbbá, amint ahogyan azt *Ludwig von Mises* az első világháború után megjelent művében kiemelte, alanyai *az önrendelkezési jognak, „mely szükségszerűen következik az ember jogainak elvéből"*.[22]

A dolgozat e pontjában elsősorban bizonytalan összetételű etnikai csoportok jogalanyiságával foglalkozunk. A különböző regisztrációs technikák, amelyek e csoportok összetételét objektíve meghatározhatóvá kívánják tenni pusztán a konkrét jogi szabályozás technikája szempontjából relevánsak, s így másodlagos jelentőségűek témánk szempontjából.

Ha elfogadjuk alapelvként az etnikai csoportok identitáshoz és önrendelkezéshez való, megszorításoktól mentes jogát, a következőket állapíthatjuk meg:

1. A kollektív identitáshoz való jog olyan alapvető *emberi jog*, amely *egyéneket – mint ezen identitás részeseit – és közösségeket* egyaránt megillet.[23]

2. Valamely etnikai csoporthoz való tartozás választása, vagy a közösség elhagyása, s e döntések kinyilvánítása az *egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga*.

3. Úgyszintén e csoportoknak joguk van arra, hogy etnikai önazonosságukat együttesen meghatározzák, s mint ilyenek, *elismerést* nyerjenek azon állam részéről, amelynek területén élnek. Ennek az elismerésnek nem kell feltétlenül egy formális, közjogi aktus által történnie.

Így, és csakis így válik érthetővé az, hogy miért lehet a csoport az identitáshoz való jog alanya. Az identitás megválasztása és kinyilvánítása az egyén által csak közösségben nyer értelmet, s ez egy (vagy több) adott közösséghez való *önkéntes* kötődést is kifejezhet. Az önazonossághoz való jog elvitatása és korlátozása az egyén *szabadságának korlátozása*, s ezen keresztül *szükségképpen a csoport, a közösség szabadságának korlátozása is*.

A csoport akkor tekinthető jogi és politikai értelemben létezőnek, ha megkapja a lehetőséget önmaga tételezésére. Az egyén a csoporthoz való tartozását – amennyiben egyáltalán igényli ezt – csak egy ilyen helyzetben tudja kinyilvánítani, csoportbeli tagsága így nyer értelmet. Vagyis csak így realizálódhat szabadsága, egyéni döntésen alapuló szabadsága ahhoz, hogy egy csoporthoz vagy több csoporthoz (vagy semmilyen csoporthoz sem) tartozónak vallja és tartsa magát, s

így is viselkedjen. A hangsúly mindvégig az egyéni döntésen van, az egyéni akaratnyilvánításon. Ha megvonjuk a csoporttól azt a jogot, hogy közösségként tételezze önmagát, megszüntetjük az egyéni szabadság lényeges összetevőjét, vagyis azt, hogy az egyén lényegében véve a saját maga által választott normáknak megfelelően éljen, a többi egyén és csoport szabadságának figyelembevételével. Mivel ez a választás gyakorlatilag naponta – s nem mindig tudatosan – „kinyilváníttatik", a csoport szabadsága elengedhetetlen feltétele az egyén szabadságának. A nem tudatos identitásnyilvánítás számtalan formában történhet szabadon: anyanyelvhasználat, bizonyos szimbólumokhoz való viszony, sajátos magatartások, rítusok gyakorlása stb. A lényeg az, hogy a magatartás természetes, magától értetődő legyen, hiszen csak ekkor lehet az egyén valóban szabad. Ha egy etnikai csoport tagjai e szabadságukban súlyosan korlátozottak, nem biztos, hogy az elhúzódó diszkrimináció a csoport megszűnéséhez vezet – több példa van az ellenkezőjére. Az sem egyértelmű, hogy a korlátozások és diszkriminációk elleni nyílt lázadástól való tartózkodás egy etnikai csoport dezintegrációjának vagy a beletörődésnek a jele. A közép- és kelet-európai régió történelme, különösen az utóbbi három év eseményei látszólag érthetetlen, többek által egyszerűen az irracionalitás területére utalt jelenségeket tárnak szemünk elé; sokszor például egy – nemzeti tabunak tekintett – szimbólum megsértése sokkal energikusabb spontán reagálást vált ki, mint ami „normálisan" elvárható lenne. Nincs itt semmi irracionalitás, és nem nyilvánul meg semmilyen misztikus, mélyebb, rejtett „nemzeti szubsztancia". Egészen egyszerűen arról van szó, hogy politikailag nyílt helyzetekben az érintettek az identitás szabadságtartalmát közvetlenül vonatkoztatják bizonyos külsőségekre, amelyek így közösségi értékként rögzülnek. Vagy, ahogyan a már idézett Margalit–Raz szerzőpáros fogalmaz, „a csoportérdek morális jelentősége az egyéneknek nyújtott értékétől függ".[24] (Természetesen nem tartoznak ebbe a kategóriába a pőre hatalmi-politikai manipuláció esetei.) A csoportért való egzisztenciális aggódás – amennyiben nem csupán álcája egy réteg politikai-uralmi céljainak – végső soron a szabadsághiány élményének nem megfelelő feldolgozásából fakad.

Kollektív identitás, autonómiatörekvés és önrendelkezés között mély és közvetlen kapcsolat áll fenn. A csoportidentitás erőssége, vagy a fenti értelemben vett „morális jelentősége" meghatározza a csoportautonómiára való törekvés mértékét és céljait. Ugyanakkor egy laza

vagy nem szervesült csoportidentitásra épített, netalán oktrojált intézményrendszer (vagy akár állam) életképtelensége a születésénél fennállt politikai feltételek legcsekélyebb változása esetén is azonnal megnyilvánul.

A fenti gondolatokat követően leszögezhetjük: a kollektív identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogból nem vezethető le közvetlenül e jog gyakorlásának intézményi kerete, formája. Nem mondhatjuk azt, hogy egy autonómiatörekvés eleve nem realizálódhat ebben vagy abban a formában (pl. az államtól való elszakadásban), mint ahogyan azt sem, hogy ahány etnikai csoport, annyi államnak kell létrejönnie. Amit kérdezhetünk az önrendelkezési joggal kapcsolatban, az a következő: ki, vagy kik döntenek a csoport belső összetartozását, azaz közösségként való fennmaradását lényegesen érintő kérdésekben? „Az önrendelkezési jog arra a kérdésre válaszol, hogy »ki az, aki dönt?« és nem arra, hogy »mi a legjobb döntés?«."[25] S itt a demokrácia alapkérdéseihez értünk. Az etnikai csoportoknak elsősorban nem katalógusszerűen felsorolt „kollektív jogokat kell adni", hanem biztosítani kell a lehetőségeket a csoportautonómia különböző fokozatainak a megvalósítására. Nyilván a csoportautonómia szempontjából azok a „kollektív jogok", amelyek a gyülekezésre és egyesülésre vonatkoznak, ezen autonómia egyik legfontosabb vetületét képezik, de nem feltétlenül merítik ki összes intézményes lehetőségét.

Azonban az identitás *kinyilvánításának és gyakorlásának konkrét módozatai* olyan állampolgári *szabadságjogok*, amelyek tételes jogi szabályozás tárgyát képezhetik még az etnikai kizárólagosságoktól mentes helyzetekben is, hiszen a *szabadság mértéke* jogilag szabályozható és szabályozandó. Etnikailag semleges államban célszerű megállapítani e szabadságjogok mértékét, a tárgyi, konkrét szabadságot, és azt, hogy az érintettek hogyan élnek e szabadsággal, milyen tartalommal töltik meg, rájuk kell bízni. E szabadságjogok alanyai elsősorban egyének. Célszerű azonban meghatározni a szabályozás során, hogy melyek azok a jogok, amelyek gyakorlásához szervezeti (és milyen típusú szervezeti) keretek szükségesek, s milyen esetekben szükséges bizonyos szabadságjogok biztosítása az állam, vagy meghatározott szervezetek részéről mindenféle szervezeti keret hiányában. Ez utóbbira példa az olyan információkhoz való jog, amelyek az etnikai csoportok számára lényegesek, ám saját erőből nem, vagy csak nehézségek árán biztosíthatók (pl. e csoportokat érintő jogszabályok anyanyelven való hozzáférhetősége).

Az etnikai csoportok léte vagy nemléte nem a törvényhozó akaratán vagy a filozófus elvein múlik. Ténykérdés, éppúgy, mint a vallási, kulturális, faji vagy egyéb csoportok, közösségek léte. A politika korlátozhatja e közösségek önszerveződését, időlegesen visszaszoríthatja önazonosságuk kiteljesedését, de sem létrehozni, sem eltüntetni őket nem képes. Más oldalról e közösségek nem metafizikai vagy organikus entitások, amelyek egy absztrakció alapján bírnak morális jogokkal. Olyan értelemben nevezhetjük talán e csoportokat *morális közösségeknek*, hogy tagjaik szuverén módon dönthetik el a közösséghez való tartozásukat vagy a közösségből való kilépésüket. A pozitív döntésnek, a valahova tartozásnak azonban mindenképpen következménye a *minden* közösséget jellemző norma tiszteletben tartása, vagyis a *szolidaritás vállalása* a közösség többi tagjával. Ez természetesen kívül kell hogy essen a politika és a jog szféráin. A szolidaritás hiányában értelmetlen emberi közösségről beszélni. A szolidaritás mértékét, megnyilvánulási formáit, rítusait, *normáit s azok morális erejét, a tradíciót* azonban minden közösség maga alakítja ki és szabja meg önmaga számára. Az államhatalom ebbe elvileg csak akkor szólhatna bele, ha állampolgárai szabadsága, ez esetben az identitásválasztás szabadsága forog veszélyben.[26]

Magyarországon 1989-ben fogalmazódott meg komoly politikai igénnyel és háttérrel az önazonossághoz való jog mint alapvető emberi jog.[27] *A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekről szóló törvénytervezet (Kisebbségi Kódex)* első változata (1989. november 29.) a következőket tartalmazta: „*I. fejezet. Az önazonossághoz való jog. 1. szakasz.* A nemzeti, etnikai és nyelvi önazonossághoz való jog alapvető emberi jog, amely egyéneket és közösségeket egyaránt megillet. 2. *szakasz.* Valamely nemzeti, etnikai vagy nyelvi csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbségek közösségeinek úgyszintén kizárólagos joguk önazonosságuk meghatározása és kinyilvánítása." Az indokolásban pedig ez állt: „*(Az első szakaszhoz)* A törvény első szakasza az egyének és a nemzeti, etnikai és nyelvi közösségek etnikai és kulturális mássághoz való jogát biztosítja. Ezt a jogot az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 18. és 27. cikke, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikke alapján a törvénytervezet alapvető emberi jognak ismeri el. *(A második szakaszhoz)* A törvénytervezet filozófiája az egyén akarati önállóságának és az ebből fakadó szuverén akaratnyilvánítás elsőbb-

ségének a tiszteletben tartásán alapul. Ezen alapelvből következően a nemzeti, etnikai vagy nyelvi hovatartozás meghatározása, vállalása, valamint ennek megváltoztatása és mindezek kinyilvánítása az egyén személyes és senki által felül nem bírálható joga, amelynek gyakorlása semmilyen hátrányos megkülönböztetést nem vonhat maga után. A magukat valamely nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösséghez tartozóknak vallók kizárólagos joga eldönteni azt, hogy magukat nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösségként határozzák meg. E jog gyakorlását a demokratikus társadalom intézményrendszere biztosítja, ám azt sem az állam, sem pedig az illető közösséghez nem tartozó más intézmény nem befolyásolhatja. A törvény e jog gyakorlásának a kereteit biztosítja."

Az identitáshoz való jogot mint emberi jogot több, a régióban 1989 után keletkezett tervezet és törvényjavaslat is tartalmazza – egyesek pusztán a deklaráció szintjén, mások kifejezetten csak kulturális értelemben, megint mások levonva a szabad identitásválasztás elvéből adódó összes konzekvenciát. E tervezetek közös hiányossága az, hogy nem tesznek világos különbséget az identitáshoz való jog alanyai, valamint meghatározott eljárás útján számon kérhető jogosítványok és jogok alanyai között, s e tény súlyos diszfunkciókhoz vezet. Csak egy példa: Magyarországon az alkotmány értelében a „nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők" (68. [1] szakasz). Sokan ebből vezetik le e kisebbségek parlamenti képviselethez való jogát, ám az uralkodó vélemény és politikai felfogás szerint ez a jogalap kibékíthetetlen ellentmondásban van a magyar parlamentáris, és általában az alkotmányjogi rendszerrel. A kérdés megoldása évekig függőben volt, és manapság is politikai feszültségeket okoz.

3. *Szabad identitásválasztás és jog*

Az etnikai elvű csoportautonómia problémájának elméleti tisztázása céljából két alapvető kérdést kell itt felvetnünk. E két kérdés: (a) szubjektív jog és jogintézmény, valamint (b) kollektív etnikai identitás, etnikai elvű csoportautonómia és politika viszonya. A tapasztalat azt mutatja, hogy e kérdések puszta felvetését is azonnal a következő ellenvetések követik, még mielőtt az érvelés eljutna az (a) és (b) részletes megfogalmazásáig:

– a szabad identitásválasztás jogi szabályozása elméletileg képtelenség, mivel a jogrend inkonzisztenciájához vezethet;[28]

– a kodifikációs kísérlet törvénykezési parttalansághoz vezet, mert „mindenki" nem lehet kényszer által szavatolt (szubjektív) jogok alanya; továbbá, mi a különbség a következő kijelentések között: „(feltehetően) mindenkinek van valamilyen – egy vagy több – identitása", és „mindenkinek joga van egy vagy több identitáshoz"?

Első pillantásra jogos ellenvetésekkel állunk szemben, s ezekre nem adható megnyugtató válasz sem az előző pontokban tárgyalt, az identitáshoz való jog mint emberi jog általunk javasolt definíciójának terminológián belül, sem a jogalanyoknak „egyénekként és közösségekként" való meghatározásával, miután itt kifejezetten bizonytalan összetételű, dinamikus közösségekkel foglalkozunk mint paradigmával. Noha a lelkiismereti, a szólás- és az egyesülési szabadság mint az identitáshoz való jog összetevői elvileg „mindenkit" megillető emberi jogok, az identitás választása még az egyén legbelsőbb szféráján belül is problematikus, hiszen, mint láttuk, itt a nem választás is végeredményben választásnak számít. A kérdés tehát úgy is feltehető, hogy az egyén, noha nincs is tudatában választásának, bizonyos életmegnyilvánulásai ilyen jellegének, akár a nem tudás esetében is morális vagy jogi szankciók tárgya lehet adott kontextusban, dacára cselekvése formális törvényességének és moralitásának. A legkézenfekvőbb példákat az államnyelv hivatalos kodifikálása területéről lehetne hozni, amikor külön törvények nem rendelkeznek tételesen az összes, az illető államban beszélt, az adott helyzetben nem hivatalosnak minősülő nyelvek státusáról, használatuk következményeiről stb. A *delict d'opinion*, még a „nem tette, de gondolta" abszurd formájában is különböző eset, mert a közvélemény meglehetősen pontosan tudatában van az absztrakt veszélyeztetettség természetének és tartalmának, ha a jogalkotó nem is határozza meg azokat tételesen.

Az első félreértés hátterében az a tétel áll, hogy az egyén szubjektív, legintimebb szférájába tartozó életmegnyilvánulásokat nem lehet jogilag szabályozni, ami elvileg igaz is. Nem lehet a szeretetet megparancsolni – erre csak a totalitárius vezér vetemedik, aki mindenhatónak képzeli magát. A házastársi szeretet tartalmát nem lehet jogszabályban rögzíteni, a házasság jogintézményének mégis van egy sajátos jogi szankciója, a házasság felbontása. Csakhogy ez a szankció nem a házastársi szeretet hiányára vagy egyoldalú meglétére irányul, hanem olyan objektíven meghatározható cselekedetekre, amelyek hátterében nagy valószínűséggel mint kiváltó ok ez szerepel, de ez a bíró számára nem releváns. Az identitáshoz való jog esetében sem az egyén

identitásválasztását szabályozza egy hipotetikus kodifikáció, hanem e választás következményeit, amennyiben ezek meghatározott hátrányokkal vagy jogokkal járnak. Míg az etnikai eredetű diszkrimináció tilalma meglehetősen elfogadott a közvélemény túlnyomó része által, az egyértelműen nem, hogy az identitásnyilvánítás nem kell, hogy feltétlenül azonnali és automatikus (jog)következményekkel járjon. Ez utóbbi tétel figyelmen kívül hagyásán bukott meg eddig minden úgynevezett kisebbségvédelmi rendszer, és fog megbukni a jövőben is, amennyiben a közfelfogás nem változik. Ez természetesen nem jelenti a kiszolgáltatott helyzetben lévők teljes elhanyagolását, de erről a következő alfejezetben a pozitív diszkrimináció kapcsán lesz majd szó.

Ha a deontikus logika idevágó szabályait vesszük tekintetbe, nem evidens, hogy a „(feltételezhetően) mindenkinek van valamilyen – egy vagy több – identitása", és a „mindenkinek joga van egy vagy több identitáshoz" kijelentésekből mint premisszákból összeállított normaszöveg, amely így hangzik: „Az identitáshoz való jog olyan alapvető emberi jog, amely egyéneket és közösségeket egyaránt megillet" inkonzisztens lenne. *Von Wright* szerint nem magától értetődő az, hogy ha egy normát végre lehet hajtani, az konzisztens, illetve fordított esetben, ha a normában tételezett cselekvést nem lehet végrehajtani, inkonzisztens.[29] Fölösleges volna az előbb elmondottak után itt azt fejtegetni, hogy van vagy nincs nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitás, mi ennek a tartalma stb. Világos, hogy az egyén „önazonosságra való eszmélésének" mindig külső oka van, s a legsúlyosabb ezek közül az a cselekvés, amely egyszerűen kétségbe vonja, hogy ő az, aki. Tehát a fenti tétel normatív tartalma abban áll, hogy feljogosít egy adott identitás választására, illetve harmadik személyeket arra kötelez, hogy ezt a választást tiszteletben tartsák. (Ez utóbbit célszerű további normaszövegben *expressis verbis* is megfogalmazni.) Ezek lehetséges cselekedetek.

A dilemma (amely azonban morális természetű, s mindig a kodifikátor dilemmája, soha nem a jog alanyáé) ezzel szemben: nem következik ebből a normatív kijelentésből az identitásválasztás kötelezettsége? Ezt másként úgy lehetne megfogalmazni, hogy „mindenki köteles egy vagy több identitást választani". Vagy, ekvivalens megfogalmazásban: „ha egyszer lehet választani az identitások között, akkor előbb-utóbb választanom is kell". A jog alanya számára morális dilemma akkor keletkezhet, ha a kodifikáció nem az identitáshoz való jogra

épül, hanem közvetlenül a csoportbeli tagságra. Súlyosabb az eset, ha a csoportot illetően a kodifikátor normatív meghatározást ad, sőt fel is sorolja, meg is nevezi az általa jogalanyoknak tekintett csoportokat. Ekkor már ki is léptünk a szabad identitásválasztás szférájából, s már csak döntéskényszerről beszélhetünk; ahhoz, hogy meghatározott jogokkal bírjak, egyik vagy másik (vagy egyszerre több) csoporthoz tartozónak kell nyilvánítanom magam.

A konzisztencia vagy inkonzisztencia kérdése (amely mindig a normatív rendszer belső struktúrájára vonatkozik) az *Anderson-Moore*-meghatározásnak megfelelően ezzel szemben a következő: egy (vagy több) adott identitás választása nem kötelez egy másik (vagy az összes létező többi) identitással rendelkező személlyel vagy közösséggel szembeni cselekvésre? S ezzel máris a kérdés lényegét érintettük, jóllehet pusztán a kérdésfölvetés szintjén: *az identitáshoz való jogra, illetve a szabad identitásválasztásra vonatkozó normatív tartalom önmagában soha nem konzisztens vagy inkonzisztens.* Láttuk, hogy az identitásválasztás szabadsága azt is jelenti, hogy az egyén más lehet, mint a környezetében élő csoportok olyan értelemben is, hogy saját (vagy csoportja) – a környezetétől eltérő – normái szerint él. *Tehát ahhoz, hogy a konzisztencia kérdése egyáltalán felmerüljön, legalább két autonóm normarendszerre van szükség.* Ekkor értelmezhető az Anderson-Moore-dilemma például úgy, hogy egy (vagy több) identitás (s a vele járó normák) választása nem kötelezhet arra, hogy az ettől (ezektől) eltérő, és környezetemben élő más csoportok és egyének létfontosságú érdekeit tartalmazó normákat megsértsem. Általában is leszögezhető a fentiek alapján, hogy az identitáshoz való jog kodifikálásának s a szabad identitásválasztás elve koherens alkalmazásának csak *egymástól eltérő normarendszerek esetében van értelme.*[30]

A „mindenki" nem lehet jogalany kérdését már érintettük az előbb, s a továbbiakban újra meg újra kénytelenek leszünk visszatérni rá. Itt most csak annyit, hogy természetesen a „mindenkinek joga van" kijelentés nem eredményezi a „mindenkinek van" kijelentést, mint ahogy a „mindenkinek van" sem a „mindenkinek lennie kell valamilyen identitásúnak" következtetést. Elképzelhetők esetek, amikor egyének semmilyen nemzeti, etnikai vagy nyelvi identitással nem rendelkeznek (de valamilyen meghatározott csoporthoz tartoznak, amely nem az identitás alapján tételeződik); ezért kell többek között a kodifikációban tudatosan bizonyos hézagokat hagyni. Így tudomásul kell venni, hogy pl. egy etnikai elven szerveződő közösség nem min-

den tagja kívánja hivatalosan regisztráltatni magát mint bizonyos jogok alanya.

(a) Visszatérve az (a) és (b) alatt megfogalmazott kérdésekre, leszögezzük, hogy a politikában elv és intézmény[31] viszonyát illetően a következő legáltalánosabb szempontokat vesszük figyelembe:

– amennyiben egy elv általános elismerést nyer, közmeggyőződés tárgyává válik, az intézmény nem helyezheti hatályon kívül. Eltekinthet tőle, de ennek az „eltekintésnek" ára van, amint azt az önrendelkezési elv önkényes alkalmazása bebizonyította az első világháborút követő békeszerződések megkötése során;

– az intézmény feladata az, hogy megvalósítsa és megszilárdítsa az elvet. Ez tisztán politikai kérdés; az emberi jogok érvényre jutattása az állammal szemben mindenütt politikai küzdelmeken keresztül történt. Intézmény nélkül viszont az elv csak írott malaszt marad;

– elv és intézmény viszonyában a *konszenzus* és a *közmeggyőződés* az irányadó, ami nem zárja ki, ellenkezőleg, feltételezi az intézményi pluralizmust.

A szabad identitásválasztás elvének érvényesítésénél és az identitáshoz való jog szabályozásakor az irányadó mérce *az egyéni szabadság biztosítása*. Ha ebben konszenzus van, akkor a látszólag elvont magaslatokról máris nagymértékben földközelbe kerültünk, hiszen az egyéni szabadságnak kialakultak, léteznek és működnek a klasszikus technikái.

Messzemenően figyelembe kell venni az *intézményi pluralizmusban* rejlő lehetőségeket. Az identitáshoz való jog intézményesítése, mint láttuk, az egyén tekintetében először is a választás jogát kell hogy szavatolja, s nem utolsósorban a csoporthoz tartozás választását, egy időben a csoport elhagyásának lehetőségével. A csoport esetében az identitáshoz való jog *a csoport öndefiníciójának* lehetőségét jelenti, az állam számára viszont az önmeghatározás tudomásulvételét és tiszteletben tartásának kötelezettségét. Az önmeghatározásnak minden esetben gyakorlati-politikai következményei vannak, amelyek kijelölik az utat a csoportautonómia megvalósítása felé. A csoportautonómia kulcskérdése, amint az előbb utaltunk rá: ki az, aki dönt a csoport belső kohézióját lényegesen érintő kérdésekben? Ha egy csoport tagjai számára az elsődleges cél nem a csoport kohéziójának, közösségként való fennmaradásának erősítése, hanem pusztán bizonyos hagyományok ápolása, fenntartása és továbbadása az utódoknak, az a csoportautonómia egy bizonyos fokát feltételezi; de az is előfor-

dulhat, hogy az autonómia mint olyan szóba sem kerül. Ha ellenben a tét a csoport politikai öntételezése, önálló politikai szubjektumként való öndefiníciója, természetesen az autonómia és jogi szabályozásának kérdése is másként merül fel.[32]

Ha elfogadjuk alapelvként azt, hogy az etnikai csoportok közösségként való fennmaradásukat érintő létfontosságú ügyeikben önmaguk illetékesek dönteni a közvetlen, titkos, általános és egyenlő választás játékszabályai alapján, leszögezhetjük azt is, hogy a jog az, ami ellenőrizhető, nyilvános intézményes kereteket teremthet ezen elv megvalósítására; akkor is, sőt igazán akkor, ha politikai vonatkozások merülnek fel. Ha valahol politikai önrendelkezési törekvés jelenik meg, s az – főként államjogi szempontból – nem formalizálható, előbb-utóbb a fegyvereké lesz a szó – ha a politikai tér nyílt, mint Horvátország és Szlovénia estében a jugoszláv válság kirobbanása előtt. Klasszikus példája a politikai önrendelkezésnek zárt, vagyis a központi hatalom által ellenőrzött politikai erőteren belül a koszovói albánok 1992 májusában megtartott parlamenti és elnökválasztása. Hasonló feltételek mellett, de nem szecessziós törekvéseket megfogalmazva jelentették be korlátozott önrendelkezési igényeiket 1990-nel kezdődően (időrendi sorrendben) a vajdasági, az erdélyi, a kárpátaljai és a felvidéki magyarok, kifejezetten törvényes és parlamentáris eszközökkel élve (kisebbségi törvényjavaslatok, alkotmánymódosítások, népszavazás, közigazgatási autonómiatervezetek). Ha az ilyen típusú, bárki által áttekinthető és egyértelmű megoldások kellőképpen tudatosulnak a közvélemény szemében, megkockáztathatjuk az állítást, hogy régiónkban idővel az önrendelkezési elvre való hivatkozás is veszít eddigi misztikus jellegéből, s egyszerűen a demokrácia gyakorlásának egyik lehetőségévé válik.

A csoportautonómia számos formában létezhet, sőt egy közösség egy időben a csoportautonómia több formájával is élhet. Az autonómia az egyesülési jog tisztán magánjogi kereteitől a politikai szerveződésen keresztül a köztestületi formákig terjedhet. Ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az államok együttese és a területi állomány nem olyan egyértelmű és statikus adottsága a nemzetközi jognak mint 1989 előtt[33], de továbbra is a nemzetközi rend alapvető normája, leszögezhetjük, hogy régiónkban a nemzeti önrendelkezés – az intézményi pluralizmus keretein belül – a csoportautonómia megvalósításának rendszerezőelve lehet. S ez az elv megfelel annak a politikai realitásnak és szociológiai adottságnak, hogy az etnikai csoportok és

közösségek identitástudata, s ezen belül politikai öntudata és közösségintegráló potenciálja különböző.

Az *intézményi pluralizmust* szintén csak egy magasan formalizált, hatalmilag tagolt, s a politika és jog egymáshoz viszonyított relatív autonómiáján alapuló politikai rendszerben lehet elképzelni jogi szabályozás tárgyaként. Ha áttekinthető és kellőképpen rugalmas a szabályozás, a többit nyugodtan a spontaneitásra lehet bízni, mivelhogy egy etnikai csoportnak sem a belső integráló potenciálja, sem a politikai öntudata jogilag nem operacionalizálható kategóriák.

(b) Itt kell áttérnünk második kérdésünkre, politika és csoportautonómia viszonyára. Világos az imént elmondottakból, hogy véleményünk szerint sem személy, sem testület nem képes prejudikálni, eleve eldönteni, hogy mely, önmagát nemzeti-etnikai-kulturális közösségként tételező csoport milyen fokú politikai öntudattal rendelkezik – ha egyáltalán rendelkezik ilyennel –, s ebből kifolyólag milyen fokú intézményes autonómia illeti meg. A kérdés az, hogy egyáltalán felállíthat-e a politikai hatalom olyan kritériumokat, amelyek alapján az intézményi pluralizmus nemcsak elv, hanem közmeggyőződés tárgyát képező funkcionális alternatíva lehet?

Célszerű különbséget tenni az olyan autonómiára való törekvések között, amelyek az adott állami struktúrát kérdésessé teszik, és amelyek összeegyeztethetők az adott állam szerkezetével. Ez utóbbi esetben az alkotmánynak kell tartalmaznia azokat a lehetőségeket, amelyek keretein belül a csoportautonómia intézményesítése elképzelhető. Így jár el a magyar alkotmány, amelynek értelmében a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek megalakíthatják köztestületi jogosítványokkal rendelkező helyi és országos önkormányzataikat. Ezeken kívül a nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon megalakíthatják önálló politikai szervezeteiket – pártokat is –, és igénybe vehetik az egyesülési jog általánosan érvényes szabályait magánjogi egyesületek, érdek- és jogvédelmi szervezetek létrehozására. Természetesen az államszerkezettel kompatíbilis önrendelkezési formák esetében is alapvető fontosságú a politikai konszenzus léte e formák intézményesüléséhez és hatékony működéséhez. Romániában óriási feszültségeket okozott az, hogy a román alkotmány első, 1990 végén napvilágot látott tervezetének egyik alternatívája az etnikai, nyelvi és vallási alapon szerveződött politikai pártokat és mozgalmakat alkotmányellenesnek minősítette. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a régióban az államszerkezet egészében lineárisan megvalósuló, egy-

szerű többségi elven alapuló demokrácia szabályai nem alkalmasak a csoportautonómia magasabb formáinak integrálására. A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságban az 1990-nel gyakorlatilag állandósult alkotmányos válság a bizonyíték, hogy a fenti állítás nemcsak a kisebbségben élő etnikai csoportok esetében megalapozott.[34]

Más a helyzet akkor, ha a csoportautonómiára való törekvés a nemzeti önrendelkezésnek olyan formájában jelentkezik, amely vagy az államszerkezetet teszi kérdésessé, napirendre tűzve az alkotmányos helyzet megváltoztatását (Cseh- és Szlovák Köztársaság, Jugoszlávia, Szovjetunió), vagy egyértelműen a csoport elszakadását kívánja az egységes államtól (szeparatizmus). A szeparatizmus esetében is különbséget kell tenni az olyan törekvések között, amelyek a függetlenség kimondásával hajlandók a volt államalakulat „maradványaival" valamilyen formában alkotmányosan újra együttműködni, illetve az olyan szeparatizmus között, amelynek célja eladdig nem létező állam létrehozása. A szovjet és a jugoszláv válság, éppúgy, mint a szlovák önállósodási törekvések, egyértelműen megmutatták, hogy ilyen esetben mindenekelőtt a nemzetközi politikai szempontok kerülnek előtérbe, amelyeket főként biztonságpolitikai érdekek határoznak meg. Ezekre épülnek rá a különböző egyéb, főleg gazdasági jellegű és (nemzetközi) jogi érvek, amelyek a válság valamilyen megoldását befolyásolják. Most olyan helyzet van, amikor lehetőség van az eseményeket úgy alakítani, hogy a nemzeti önrendelkezés konszenzus által szentesítve, tartósan és autentikusan érvényesüljön. Ennél többet ebben az esetben nem lehet mondani.

Annyit azonban le lehet szögezni, hogy az egyéni szabadság, valamint a csoportautonómia intézményes sokféleségének elveit mindenképpen tekintetbe kell venni. Ez többek között azt jelenti, hogy nem lehet arra a végletes álláspontra helyezkedni – amint korábban is utaltunk rá –, miszerint annyi állam kell, hogy létrejöjjön, ahány nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási csoport jelenti be önmeghatározását, autonómiatörekvéseit, valamint ezek elismertetésének igényét. De az a gyakorlat sem tartható tovább, ami a XX. századi kelet- és közép-európai államok létrejöttét befolyásolta, vagyis a kizárólag mennyiségi értelemben vett többségi elv által legitimált államalkotás.

4. *Szabad identitásválasztás és szabad identitásnyilvánítás*

Vizsgáljuk meg az alábbiakban, milyen konfliktusok lehetségesek az identitásválasztás szabadsága elvének és a hozzá kapcsolódó identitáshoz való jognak mint egyetemes emberi jognak, valamint az egyéni- és csoportautonómia realizálását lehetővé tevő autonómiák rendszerének gyakorlati alkalmazása során.

Eltekintve az olyan ellenvetésektől, mint például: az identitás kategóriája nem alkothatja jogi szabályozás tárgyát vagy kiindulópontját, hiszen az identitás nem jogi kategória, megfogalmazódtak politikai jellegű ellenérvek is azóta, amióta a kérdés napirendre került. Önmagában véve súlyos politikai konfliktusokat okozhat az identitásválasztás szabadsága elvének összekapcsolása a csoportautonómia gondolatával – érvelnek az identitásválasztás szabadságát elvi alapon ellenzők. Hiszen maguk az identitásválasztás szabadságát vallók ismerik el, hogy az etnikai csoportok bizonytalan összetételű közösségek. Mi a teendő, ha tömeges „identitáscserék", „áttérések" történnek pusztán egzisztenciális, anyagi megfontolásból? Mi lesz akkor, ha a kelet-európai országokból a tízezres nagyságrendben érkező menekültek egyszer csak magyar, német, francia, olasz stb. identitásúnak vallják magukat csak azért, hogy bizonyos procedurális könnyítéseket biztosítsanak maguknak, pl. az állampolgársági kérelmek elbírálásakor? Ezek nem teljesen megalapozatlan érvek, de a legkönnyebben éppen azzal cáfolhatók, hogy szabad identitásválasztás és identitásnyilvánítás között is fennáll az elv és jogintézmény közötti különbség: az állampolgárság elnyeréséhez éppúgy, mint a csoportautonómia intézményesítéséhez jogi, procedurális előfeltételek szükségesek, amelyek teljesítése egyáltalán nem elméleti kérdés. Ugyanez áll mind az egyéni identitásválasztás és -nyilvánítás, mind a csoport önmeghatározása esetében. Mindenki annak vallja magát, aminek akarja – egyénileg vagy közösségben a csoport többi tagjával együtt –, de ez önmagában nem vonhat maga után semmilyen jogkövetkezményt, hátrányt, diszkriminációt, üldöztetést, de előnyöket sem. Ha az állam meghatározott feltételek mellett mégis támogató lépésekre szánja el magát egy adott területen egy kisebbségben élő nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási vagy kulturális csoport irányában, annak semmi köze az ebben a dolgozatban vázolt elvi kérdésekhez. Azt tartjuk, hogy ilyen esetekben semmilyen univerzális elv nem szolgálhat kielégítő alapként, mivel éppen ilyenkor következne be az esélyegyenlőség és a szabadsághoz

való egyenlő jog elvének megsértése, vagyis éppen azok az elvek, amelyekre a pozitív diszkrimináció védelmezői hivatkoznak. „A legfőbb illúzió – írja Th. Sowell *A pozitív diszkrimináció világméretű csődje* című tanulmányában – az a hit, hogy a társadalmi csoportok »egyenlőtlen képviselete« gyanús anomália, amely kiküszöbölhető, ha a kormány időlegesen maga osztja el a pozíciókat a csoporthoz való tartozás alapján. E hit minden porcikájában és a világ valamennyi országában megbukik a valóság vizsgáján. Mélységes morális illúzió, hogy a pozitív diszkrimináció képes lenne a múltban elszenvedett méltánytalanságok jóvátételére."[35] A pozitív diszkrimináció elvi indokolása csak egy szélsőségesen értelmezett egalitarizmus alapján lehetséges. „A »mindenkinek ugyanazt« elve számos lehetséges és tényleges értelmezéssel rendelkezik, s távolról sem képtelenség még a legegalitáriusabb változata sem (amely egyenlőséget ajánl az anyagi javak elosztásában) – írja *Heller Ágnes* –, bármilyen kevéssé értek is egyet vele." Témánk szempontjából az igazságosság korlátozott értelemben sem merül fel; sem az identitáshoz való jog, sem az önrendelkezési jog önmagában nem igényli az igazságosság általi megalapozást. Ha azonban az egyén szemszögéből nézzük a dolgot, akkor érvényes Heller következtetése: „Úgy vélem tehát, hogy még a »mindenkinek szükségletei szerint« korlátozott változata – azaz »mindenkinek lényegi szükséglete szerint« – sem meggyőző, mert naturalista tévedést foglal magában. Emiatt, a »mindenkinek azt, ami valamely társadalmi csoportosulás vagy lényegi kategória tagjaként illeti meg« eszmével helyettesíteném, ami nézetem szerint világosan fogalmazza meg a dolog lényegét. E megfogalmazás szerint maguk a normák és szabályok határozzák meg, hogy mi illet meg valakit egy társadalmi csoportosulás vagy lényegi kategória tagjaként, s ha valaki nem kapja meg az őt megillető anyagi és/vagy szellemi javakat vagy a megfelelő eszközöket, akkor igazságtalanság történt."[36]

De egyelőre nem fogalmazódott meg az a rendkívül kényes kérdés, hogy mi képzelhető abban az esetben megoldásként, ha a csoport, a közösség nem hajlandó befogadni azokat a vele azonosuló személyeket, akik ezt kinyilvánítják és szándékukat érvényesíteni kívánják? Amennyiben áll a fenti elv, vagyis az, hogy az identitás megválasztásának és kinyilvánításának önmagában véve semmilyen jogkövetkezménye nem lehet, ugyanakkor a csoportbéli tagság, hasonlóan a csoport elhagyásához, az egyén szabadságszférájába tartozik, létezhet-e olyan külső instancia, amely egy adott közösséget a befogadás

aktusára kötelezné? Válaszunk egyértelműen nem, addig, amíg a csoportbeli tagság kizárólag szubjektív kritériumokon alapul. Ha azonban az identitásválasztás egy adott intézményes keretben való részvétellel, és e részvétel bizonyos jogosítványokkal jár, akkor érdemes végiggondolni, milyen eszközök állhatnak az egyén rendelkezésére választása megalapozottságának és komolyságának bizonyítására. A közösséghez való tartozás az egyik az alapvető javak közül, amelyeket a politikai újraelosztás folyamatában figyelembe kell venni, írja *M. Walzer*, s hozzáfűzi: „A csoportba való felvétel és a kirekesztés aktusai a közösség függetlenségének lényegét lépezik. Ezen aktusok az önrendelkezés legmélyebb jelentését sugallják."[37]

Lehetséges ellenérv, hogy a szabad identitásválasztás elvének érvényesítése erősítheti a nacionalizmust, megfordíthatja a disszimilációs vagy éppen az asszimilációs folyamatokat, mesterségesen kreálhat újabb etnikumokat (székelyek, kiskunok stb.). Komoly ez az ellenérv, de rendkívül szűkkeblű egyrészt, másrészt eltekint attól az egyértelmű történelmi tapasztalattól, hogy a nacionalizmust nem az egyéni és a nemzeti szabadság és tolerancia hozta létre és erősítette, hanem éppen fordítva. Ugyanakkor minden tudatos asszimilációs politika, legyen az kíméletlenül erőszakos vagy finoman manipulált az identitáshoz való jog kétségbevonásában találta meg elvi legitimációját. Továbbá éppen e régió súlyos történelmi tanulsága, hogy akkor, ha a nemzeti tudat kialakul egy közösségben, megtalálja a módját – bármilyen áldozat árán –, hogy minden politikai, rendőri, adminisztratív, jogi, kulturális vagy egyéb, mesterségesen létrehozott akadály ellenére érvényesüljön.

Nem zárható ki, hogy újabb etnikai vagy nyelvi-kulturális alapon önmagukat önálló közösségként tételező csoportok jelentkeznek. Ilyenek lehetnek a szélesebb nyilvánosság által elfeledett, vagy éppenséggel eddig elnyomott nyelvek vagy nyelvjárások szerint tagolódó csoportok.[38] Ezek azonban a kialakult politikai erőteret nem változtatják meg alapvetően, noha nem kizárt, hogy átmenetileg hatalmi-politikai manipuláció tárgyait képezik. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti, etnikai és nyelvi önazonosság mint az identitáshoz való jog tárgya többszörösen, politikailag és kulturálisan is meghatározott. Ez csak az egyik – szociológiai természetű – érv, amit föl lehet hozni az identitáshoz való jog mint emberi jog parttalansága ellen. A másik érv, ami szerves kapcsolatban van e ténybeli adottsággal, az, hogy az identitásválasztás és az identitás kinyilvánítása szabadságaként felfogott egyéni

szabadság nagyon is konkrét, bibói értelemben vett tárgyi szabadság: „A pozitív szabadságban az objektiválódását (általánosságát, ismétlődését *és* hatékonyságát) a kényszerítő és a kényszerített *megegyezésének* tulajdoníthatjuk és számítjuk be, amely megegyezés objektíve is kifejezésre juthat (vö. a megegyezés, konvenció, beleegyezés, általános elfogadás, közmegegyezés, közhelyeslés stb. kifejezéseit). Tehát a megegyezés, a konvenció a pozitív szabadság *forrásainak* objektiválódását jelenti, s mint ilyen, a kényszerforrás objektivációjának: a *hatalomnak* felel meg."[39] Ez az objektiváció más előjellel e szabadság hiánya vagy korlátozása erőteljes külső jeleinek feltűnésében és a diszkriminációk politikai kihatásaiban áll.

Az absztrakt egyenlőség elvét vallók részéről többször elhangzik az, hogy a fejlett politikai tudattal rendelkező közösségek szükségképpen elnyomják azokat a csoportokat, amelyek nem rendelkeznek politikailag is integrált azonosságtudattal. Ebből következően – állítják – minden csoportautonómia magában hordozza a diszkrimináció csíráit. Legjobb tehát arra az álláspontra helyezkedni, hogy a jelenlegi európai államok területén élő lakosság, mely az állampolgárság intézményén keresztül kapcsolódik az illető államhoz, egységes politikai nemzetet alkot. Nem lehet az államot arra rávenni, hogy közjogilag különbséget tegyen a területén élő csoportok között nemzeti, etnikai, nyelvi stb., vagyis természetes alapon, hiszen ez ellenkezne az állampolgári egyenlőséggel. Mivel e fejezet első részében és a következő fejezetben nagyrészt e kérdéssel foglalkozunk, itt – az identitásválasztás és identitásnyilvánítás által generált lehetséges konfliktusok tárgyalásánál – csak a következőket jegyezzük meg: A jogegyenlőség akkor sérülne, ha a csoportautonómia intézményei egy államon belül csakis és kizárólag egy etnikai csoportot illetnének meg, és másokat nem. (Miközben feltételezzük, hogy bizonytalan összetételű etnikai csoportokkal van dolgunk. A területi autonómiák esetében más a helyzet.) Ha azonban az ilyen jellegű intézmények létrehozása minden csoport számára nyitott lehetőség – s ha ráadásul az előzőekben említett intézményi pluralizmus lehetősége is fennáll –, nem beszélhetünk az egyenlőség megsértéséről. Az más kérdés, hogy mely csoport milyen intézményi formát vagy formákat választ, illetve melyeket képes valóban megteremteni a szabályozás feltételeinek figyelembevételével. Viszont valóban az egyenlőség megsértése egy önkényesen kiválasztott csoport felruházása bizonyos jogi státussal és lehetőségekkel, mert amint az előbb idézett Th. Sowell fogalmazott

a pozitív diszkrimináció kapcsán: „A sokdimenziós különbségeket nem lehet statisztikailag »korrigálni« pusztán azáltal, hogy egy bizonyos dimenziót konstanssá teszünk."

Megtagadni egy olyan intézményrendszer létrehozásának lehetőségét, üldözni vagy nem támogatni egy olyan intézményrendszert (amennyiben az erre vonatkozó igény megalapozott), amellyel az érintettek eleve rendelkeznek vagy bizonyíthatóan létre tudnak hozni és működtetni tudnak, és amely szükségességét identitásuk ápolása, fejlesztése és továbbadása céljából alá tudják támasztani – nos mindez valóban a (negatív) diszkrimináció fogalomkörébe tartozik. Még erőteljesebben érvényesnek tekintjük ezt az állítást abban az esetben, ha olyan igények részesülnek elutasításban, amelyek az ilyen típusú, a múltban létezett, de önkényesen felszámolt intézmények visszaállítására vonatkoznak.

Tény, hogy az önálló politikai tudat egy közösség kohézióját, integráló erejét rendkívüli módon megnöveli. Egy ilyen közösség „elnyomó" törekvései akkor jelentkeznek, ha 1. e tudat nem kellően konszolidált, vagy a közösség olyan történelmi helyzetet él át, mely nemzeti tudatának megingásával fenyeget, és 2. ebből kifolyólag a közösség egy tekintélyes része meghatározott egyének vagy közösségek által veszélyeztetve érzi magát. Minél labilisabb egy nemzeti közösség tudata, annál inkább kimutatható az intolerancia, mindenekelőtt az adott közösség politikai osztályának, elitjének magatartásában. Bibó István elemzései a közösségi politikai hisztériák természetrajzáról igen meggyőzőek e tekintetben.[40] Ebben az esetben az absztrakt egyenlőség megszorítások nélkül alkalmazott elve legfeljebb az intolerancia és a visszaélések fügefalevele. S ekkor nem azért van elnyomás, mert az egyik közösség politikai tudata erősebb a másikénál, hanem mert a csoportok közötti természetes különbözőségek hatalmi-politikai kérdések eldöntésének szubjektív kritériumai lesznek. Az identitásválasztás és -nyilvánítás ekkor már nem az egyéni szabadság, hanem politikai lojalitás kérdése lesz.

A személyi- és csoportautonómia intézményesítése, garanciáinak megvalósulása, vagyis a szabad identitásválasztás és -nyilvánítás, az identitás ápolása és továbbadása kereteinek megteremtése nem a csoportok közötti alá-, fölérendeltségi viszonyok megteremtéséhez és elmélyüléséhez vezet. A társadalmi béke biztosításának elve azt követeli, hogy a nemzeti, etnikai vagy nyelvi emancipáció ne közvetlen politikai konfliktusok útján következzen be. Nem érvényes az, hogy a

csoportautonómia különböző fokozatainak elismerése szükségképpen az állam szétzilálását vonja maga után. Ott ugyanis, ahol az állami keret politikai, kulturális és lélektani előfeltételei nem adottak, amúgy sem segít semmiféle törvényi megoldás. Ott az erőszak uralma valósul meg. A Szovjetunió és Jugoszlávia sorsa bizonyítja ezt. Egységes államszerkezet esetében a csoportautonómiára való törekvés elfojtása inkább a dezintegrációt erősíti. A társadalmi, politikai, nemzeti és kulturális homogenizálás, amint azt a régió közelmúltbeli történelme tanúsítja, a totalitarizmus feltételei között sem valósítható meg.

A szabad identitásválasztás és szabad identitásnyilvánítás garanciáinak megteremtése, valamint a személyi és csoportautonómia intézményeinek a létrehozása lehetővé teszi azonban a nemzetközi normák hatékonyabb érvényesülését. Az identitáshoz való jog garanciáit és érvényesülését számon lehet kérni akár a jelenlegi nemzetközi normák alapján is, azonban univerzális jelleggel előírni azt az intézményes keretet, amelyben a csoportautonómia megvalósul – képtelenség. Itt pusztán ajánlásokat lehet megfogalmazni, hiszen ha a szólásszabadságot mint emberi jogot számos állam elismeri univerzális emberi jogként, nem akad két tökéletesen egyforma intézményes mechanizmus, mely a különböző országokban e jognak érvényt szerez.

Ha azonban a belső feltételei adottak az identitáshoz való jog mint emberi jog megvalósulásának, mind a jelenleg érvényben lévő nemzetközi jogi normák, mind pedig egy jövőbeli egységes nemzetközi kodifikáció lényegesen könnyebben megvalósítható az identitáshoz való jogot és az önrendelkezést illetően; egyetemes érvényű fogalmakban gondolkodva, s rábízva az egyes partikuláris megoldások megvalósítását a belső jogrendre.

Szubjektív jog és jogintézmény előbbiekben vázolt különbsége, valamint az identitásválasztás és identitásnyilvánítás ezen alfejezetben vizsgált viszonya bizonyos esetekben fogódzókat nyújthat az önrendelkezési törekvések megalapozottságának külső, politikai és célszerűségi szempontokból való mérlegelésére. Lényeges és sok mindent eldöntő elem e szempontból az, hogy a csoportautonómiára törekvők maguk milyen procedurális eljárást tartanak szem előtt céljaik elérésére. A csoportautonómia intézményének legitimitása nem a kijelölt cél fennkölt voltán áll vagy bukik, hanem a létrehozására igénybe vett mechanizmusok demokratikus jellegén, azaz az önrendelkezési elv külső és belső összetevőinek együttes érvényesítésén a politikai gyakorlatban.

5. *Szabad identitásválasztás és totalitarizmus*

A Kelet- és Közép-Európában századunkban kialakult totalitarizmusokat mint politikai rendszereket[41] témánk szempontjából a következőképpen tipologizáljuk: faji-vérségi alapon álló totalitárius rendszerek, etnokratikus totalitarizmus és nacionálkommunizmus.

A legkidolgozottabb, részletekbe menő ideológiai rendszerrel, az ezt megvalósító politikai programmal és megfelelő törvényhozással a nácizmus, a román etnokratikus totalitarizmus és a szintén Romániában kifejlesztett nemzeti kommunizmus rendelkezett.[42] Valamennyinek szembeötlő közös vonása – a kizárólagosságon és az antiszemitizmuson kívül – az, hogy az etnikai-faji közösséget elvontan mint önmagának elégséges metafizikai entitást, közvetlenül pedig mint organikus egészet fogta fel, amelynek az individuum immanens része, alkotó sejtje. Az egyénnek nincs választási lehetősége, beleszületik a sejtállapotba, amelyből csak fizikai vagy morális megsemmisülés árán léphet ki. A kötelező lemondás önmagáról mint személyről totális, hiszen léte csak a közösség által nyer értelmet; ezután a személy, s immár nemcsak az egyén csakis és kizárólag a közösség által van. A feltételek adottak, nem az észből erednek, s nem a hatalmi diskurzus tételei. „A fasizmus központi tétele szerint – írta *Polányi Károly* 1936-ban – a társadalom *nem* személyek viszonya. (...) Tehát a fasiszta filozófia azt a törekvést jelenti, hogy egy olyan világkép szülessen, amelyben a társadalom *nem* személyek viszonya, hanem amelyben vagy nincsenek tudatos emberi lények, vagy ha van tudatuk, akkor ez nem vonatkozik a társadalom létére és működésére."[43] A politikai hatalom arra való, hogy a természetes feltételek fennállását és ezek hatásainak érvényesülését biztosítsa.

A földterület, az „ősi rög" mint élettér és a közösség között szintén bensőséges, sőt organikus kapcsolat van. E mozzanat kiemelése azért fontos, mert közösség és élettér, nemzet és ősi rög így felfogott viszonyában nyer közvetlen kifejezést a totális hatalmi viszony mint politika, s a rá épülő külsőség elsősorban mint jogrend. Az élettér megvédésének van igazi és azonnali mozgósító ereje. A propaganda ezt képes azonnal és közérthetően jelszavakra lefordítani. A napóleoni háborúkkal kezdődő totális hadviselés módszertana a XX. századi totalitarizmusokban új értelmezést nyer: az expanziót önmagában indokolja a faj vagy a nemzet itt-léte és épp-így-léte. Az épp-

így-lét a közösség állandó növekedési tendenciája. A hódítás tehát lényegében önvédelem.

Fölösleges itt nemzeti identitásról beszélni, hiszen a legelemibb értelmezése a fogalomnak egy kettősséget feltételez: egyén és közösség megkülönböztetését. S ha ez a különbség elismert, akkor szükségszerű tovább differenciálni – a tönniesi értelemben vett – társadalom és közösség között. Kelet- és Közép-Európában közösség (nemzet) és társadalom (civil társadalom) állandó konfliktusban volt, mint ahogyan abban van ma is. A kollízió általában a civil társadalom radikális hatalmi felszámolásával végződött, korszakonként változó alapossággal. E trendre napjainkban is számos példát találni.

A fasizmus éppúgy, mint az etnokratikus totalitarizmus és a nacionálkommunizmus egyszerűen eltekintett az identitás fogalmának társadalomszervező funkcióitól. Mindhárom eszmerendszer képviselői és hívei hivatkoztak rá, vagy éltek vele alkamasint, de mindig szigorúan retrospektív, történelmi vonatkozásban – ez az egyik lényeges különbség, mely e totalitarizmusokat megkülönbözteti a klasszikus nemzetállami logikától. Az identitás helyébe a nemzeti lét fogalma lépett. Az identitás kategóriájának érvényessége – a legelnyomóbb nemzetállamban is – egyfajta menedék a kisebbségben élő etnikumok számára, mert a privát szférát az asszimilációs politika általában „békében" hagyja. A *lét* kategóriájának sajátos interpretációja a totalitárius rendszerekben megteremtette viszont azt a közvetlenséget egyén és közösség között, amelynek alapján meg lehetett követelni azt, hogy valaki nemcsak nyelvében, kultúrájában, szokásaiban váljon többségivé, asszimilálódjon, hanem lélekben is. A *létre* való közvetlen hivatkozás, amint már Hannah Arendt felismerte, a totalitarizmus szörnyű oldala, hiszen a totalitárius uralom „távolról sem »törvény nélküli« – állítja magáról –, ellenkezőleg, éppen hogy addig a forrásig hatol, *amelyből a pozitív törvények végső legitimitásukat merítik. (...) A* legalitással dacoló totalitárius törvényesség, amely azt állítja magáról, hogy az igazságosság közvetlen uralmát teremti meg a földön, úgy hajtja végre a Történelem vagy a Természet törvényét, hogy azt nem fordítja le az egyéni viselkedés helyességének vagy helytelenségének normáira."[44]

Az, hogy a faji-vérségi alapon álló fasizmus eltekint az identitás kategóriájától, nem meglepő. Minden rasszizmus végeredményben konfrontációra való törekvés, s a harcban a külső szimbólumok alapján lehet megkülönböztetni az ellenséget a „mieinktől".

Bonyolultabb a helyzet az etnokratikus totalitarizmus s az azt lényegében továbbfejlesztő nacionálkommunizmus esetében. Nichifor Crainic 1937-es államszervező programja a *birtoklás* kategóriájára épült.[45] A birtokos a közösség, mely metafizikai entitás és morális személy egyszerre. Az egyén a történelmi idővel és térrel (vagyis a hagyománnyal) együttesen és szerves összefüggésben képezi e viszony alanyát. A birtok közvetlen jogalapja a többségi etnikum léte, mely természetes adottság, a történelmi szükségszerűség beteljesítője. A politikai program – vagyis a cselekvés – azért szükséges, mert a közösséget, a jog szerinti birtokost erőszakkal és csalárdsággal megfosztották attól, ami őt megilleti: földjétől (életterétől) és történelmétől (hagyományaitól). Tehát *nem szabadságától* – ez a lényeges mozzanat, mely a hasonló logika alapján működő XIX. századi nemzeti emancipációs mozgalmakat és szabadságharcokat lényegesen megkülönbözteti az etnokratikus totalitarizmustól. A bitorlók a más etnikumhoz tartozók, akik akkor maradhatnak meg a többségi etnikum által uralt területen, ha elismerik annak birtokosi jogait önmagukra vonatkoztatva is. Nichifor Crainic programja ilyen feltételek között még elviselte a más etnikumok létét – kivéve a zsidókét.

A nacionálkommunizmus, mivel premisszái nem az egyszerű birtokláson alapulnak, hanem a lét egészére vonatkoznak s a társadalom és a természet totális hatalmi integrálását tűzik ki célul, az etnikai alapú totalitarizmusnál zártabb rendszer. „Legkifinomultabb" formájában Romániában fejlődött ki a nyolcvanas években. 1984 után a politikai diskurzus már azt sem viselte el, hogy nevükön nevezze a nemzeti és etnikai kisebbségeket; magyarok vagy németek helyett „magyar vagy német származású románok" volt a hivatalos megjelölés, a többi romániai etnikum pedig egyszerűen nem létezett a hivatalos nyilvánosság szintjén. A román nacionálkommunizmus a következő két történetfilozófiai tételre épült: 1. a nemzeti lét hely- és időbeli adottsága; a dáko-római eredet és a folytonosság a Kárpát-medencében, és 2. az erre épülő organikus közösség léte, mely vér, hely és szellemi közösség. „23 milliós családot alkotunk" – ez volt Ceausescu egyik kedvenc mondása, amikor a román nemzetről beszélt. Az ideológia központi követelménye az autentikus nemzeti lét megteremtése, ami akkor következik be, amikor minden különbség eltűnik egyén és közösség között. Ekkor a nemzet, a történelmi fejlődés legmagasabb rendű „alakulata" is eltűnik – az állammal együtt, és bekövetke-

zik a természetes állapot, amelyben tehát egyén és közösség közötti különbség értelmetlenné válik. A nacionálkommunizmusban a nemzeti eszme egyszerű eszköz a folyamatot vezérlő politikai hatalom kezében.

* * *

Az identitás kategóriájának bevezetése és az etnikai elvű csoportautonómia elméleti értelmezének fókuszába állítása eleve egy nem totalitárius modell felé mutat. Kérdés azonban, hogy a kategória használata nem vezet-e egy új típusú nacionalizumushoz, esetleg régi nacionalizmusok új formában való megfogalmazásához, hiszen a nemzeti kizárólagosság nem totalitárius fogantatású ideológiája kompatíbilis elvileg egy tagolt társadalmi-hatalmi struktúrával is. Meggyőződésünk, hogy amennyiben az identitásválasztás szabadságából indulunk ki, s ezt a szabadságot egyének számára éppen úgy természetesnek tekintjük, mint csoportok számára, ez a veszély elkerülhető.

A KULTURÁLIS JOGOK KÉRDÉSE[46]

1. E fejezet előfeltevése, hogy azon kérdésnek a nyugvópontra jutásához, amely általában a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek, illetve az ezekhez tartozó személyek kulturális jogainak a problémájaként szerepel a szakirodalomban és a nemzetközi fórumokon, nem szükséges – de nem is lehetséges – semmilyen új, eddig ismeretlen megoldás, intézmény vagy mechanizmus felfedezése és megalkotása. A rendelkezésre álló nemzetközi joganyag (az egyezmények, valamint a soft-law) következetes alkalmazása megoldást hozhat az e területen felmerülő problémákra. Politikai hozzáállás és politikai akarat kérdése végső soron az egész. A szerző, mint kitűnik, jobb meggyőződése ellenére mégis kidolgozott egy nemzetközi testület (az UNESCO) számára egy – legalábbis címét illetően – új dokumentumtervezetet. Ez csak látszólag önellentmondás. A szöveg – illetve e fejezet kulturális jogokat tartalmazó nómenklatúrája – egyértelművé teszi, hogy csupa ismert és több európai országban alkalmazott, jól bejáratott elvről és intézményről van szó, amelyek többsége ha nem is szerepel szó szerint, az analógia módszerével kikövetkeztethető a létező nemzetközi standardokból. Ezzel szemben a szerző által rendszeresen látogatott nemzetközi fórumok (mint az Európa Tanács)

vagy a különböző tudományos tanácskozások gyakori színhelyei a politikai, valamint politikailag vagy érzelmileg erősen motivált érvelésnek. E magatartás célja a legtöbb esetben se nem több, se nem kevesebb, mint bizonyítani: a kisebbségi kérdés mesterségesen kreált probléma.

A nemzeti kérdés és a szorosan vett kisebbségi kérdés elkülönítése a kulturális jogok tárgyalásánál módszertanilag végső soron kodifikációs célokat szolgál, de azt is érzékelteti, hogy míg a nemzeti többség kulturális törekvéseinek szolgálatában teljes súlyával a többség állama áll – most tekintsünk el attól, hogy e kontextusban a különböző egymással versengő csoportok, meggyőződések és az állam szerepe hogyan függnek össze –, addig a kisebbség hasonló törekvései a legjobb esetben is csak a maradékelv alapján működhetnek. Ez önmagában feszültségeket okoz még ott is, ahol a közeg általában toleráns a mássággal szemben, ugyanakkor nagymértékben érdektelen is a kisebbségi ügyek iránt.

2. A politikai jogok – kulturális jogok közötti határterület kijelölése tehát nagyrészt mesterséges elválasztási kísérlet, de a kodifikáció módszertana szempontjából indokolt. A különbségtételből eredő konzekvenciák azonban felfoghatók annak az elvnek az illusztrációjaként is, amely szerint az identitás, valamint az önrendelkezés egyetemes érvényű jogaiból automatikusan nem következik egy meghatározott intézményes keret. Nem kapunk például általános érvényű választ arra a kérdésre, hogy a kisebbség történetének tudományos feldolgozására szükség van-e állam által finanszírozott önálló kutatóintézetre?

3. Minden kulturális tevékenység, s ez ma már elmondható a társadalom szinte minden területéről, az információhoz való jutás függvénye. Nem véletlen, hogy minden asszimilációs politika, amely egy (kisebbségben élő) közösség identitáshoz való jogát nyíltan és erőszakos eszközökkel nem vonja kétségbe, igyekszik elzárni a legkülönfélébb információs csatornákat, amelyek az identitás fenntartásához szükségesek. Egy ilyen politika viszont elmehet odáig, hogy monopolizálja a csoport információval való ellátását, saját asszimilációs céljainak megfelelően.

4. A javasolt háromlépcsős garanciarendszer véleményünk szerint minden olyan európai geopolitikai konstrukcióban érvényesülhet, amely (a) nem állítja vissza az államok abszolút szuverenitásának doktrínáját, s ezzel együtt a belügyek önkényes meghatározásának

kormányzati előjogát, és/vagy (b) nem csúszik át egy olyan kulturális relativizmusba, amely például rendszerezőelvvé teszi a helyi sajátosságok elsőbbségét az élethez, a szabadsághoz, a személyes biztonsághoz és tulajdonhoz való egyéni jogokkal szemben.

* * *

A nyugati szakirodalom a kulturális jogok kérdéskörének tárgyalásakor lényegében a csoportjogok létjogosultságát feszegeti.[47] A legáltalánosabb összefüggésbe helyezve – mint utaltunk rá –, s tudatosan zárójelbe téve a kérdés politikai vonatkozásait, végső soron mindaz, amit kulturális jogokként, vagyis a (saját) kultúrához való jogként emlegetnek, a *másséghoz* való jog elismerését feltételezi a csoport és az egyén számára egyenlő mértékben. Ez nem azonos azzal, amit az első fejezetben a saját normák szerint való életvitelt jelent, mivel az nem feltételez szűken kulturális értelemben vett (meghatározott kultúrkörhöz tartozónak számító) másságot is; elég csak az olyan helyzetekre utalni, amelyeket az etnikai identitás hiánya vagy nem meghatározó közösségképző volta jellemez, de világosan körvonalazott az életvitelt szorosan meghatározó normarendszer. A klasszikus példa a vallási közösségek esete, s azon belül is a muzulmán Umma (közösség), amely sem területhez, sem meghatározott kultúrkörhöz nem kötött egyetemes kategória.

Ami e fejezetben érdekel bennünket, az az Európában jelentkező csoportautonómia-törekvések kulturális, vagy az érdekeltek által ilyenként meghatározott törekvések empirikus oldala, vagyis a megcélzott intézményes keret, s annak is jogi vonatkozásai.

Amint az első fejezet fejtegetéseiből kiderült, véleményünk az, hogy az önrendelkezéshez való jogból levezethető a csoportidentitáshoz való jog és fordítva, lévén mindkettő felfogásunk szerint folyamatosan gyakorolható, egyetemes érvényű emberi szabadság(jog). De amint többször felhívtuk a figyelmet, e kijelentésből nem következik automatikusan e szabadság gyakorlásának intézményes kerete. Egy intézmény létrehozására vagy jogintézmény[48] bevezetésére való törekvésnél elkerülhetetlen a jogi jellegű érvelés. A bennszülöttek *(indigeneous)* jogairól készült ENSZ-jelentésnek – a *Cobo-Martinez* jelentésként ismert több ezer oldalnyi tanulmánynak – egyik nagy érdeme, hogy kimutatta, e népek *restitutió*ra irányuló törekvéseit nem az önrendelkezési jog alapozza meg. Hanem az, hogy földjeiktől s egyéb javaiktól őseiket kényszer, cselszövés, bitorlás stb. útján

fosztották meg úgy, hogy sokszor még szerződést is aláírattak az áldozatokkal.[49]

Ami Közép- és Kelet-Európát illeti, amint már többször utaltunk rá, figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy az 1989 utáni események egy sor olyan politikai jellegű kérdést tűztek újra napirendre, mint például az önrendelkezési jog vagy a kisebbségben élő nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási közösségek jogalanyként való elismerése. Amint azt *Joó Rudolf* magyar nyelvterületen úttörő jellegű munkái napjainkig érvényes következtetéseikben kimutatták, Nyugat-Európában az e fogalmak körüli viták s azok szociológiai háttere meglehetősen heterogén képet mutat.[50] Régiónkat illetően szem előtt kell tartani továbbá azt a tényt, hogy 1989 után rendkívül rövid idő alatt olyan változások történtek, amelyek azt a szociológiai helyzetet, amely a létező nemzetközi dokumentumok elfogadásánál fennállt, tehát hivatkozási alapul szolgált az érintett államok számára, radikálisan megváltoztatták. Ami a kérdés közvetlen politikai vetületeit illeti, tényként le kell szögezni azt is, hogy ebben az időszakban önálló és átfogó politikai programmal jelentkeztek olyan csoportok – legitim szervezeteik által –, amelyeket a tudományos és politikai közvélemény addig mint „kisebbségeket" tartott számon. Ezekre korábban egy másik ENSZ-jelentés az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól szóló, a tudományos köztudatban *Capotorti-tanulmány* néven is számon tartott jelentés definícióját alkalmazták: „Egy számbeli kisebbségben lévő csoport, az állam lakosságához viszonyítva, amely nincs domináns helyzetben, s amelynek tagjai – az illető ország állampolgáraiként – a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és akár közvetve, olyan összetartozásról tesznek tanúbizonyságot, amely kultúrájuk, hagyományaik vagy nyelvük megőrzésére irányul."[51] Ha összállami szinten nem is – bár erre is vannak példák –, de a helyi önkormányzatokban számos helyen e csoportok határozzák meg a politikai erőviszonyokat. Szükséges és indokolt tehát ilyen összefüggésben is – a kulturális jogok megalapozásának vizsgálatakor – *a nemzeti kérdés elvi különválasztása a szorosan vett kisebbségi kérdéstől, továbbá a politikai jogok és a kulturális jogok közötti különbségtétel a releváns nemzetközi jogi forrásokat figyelembe véve.*

Egy további tény az, hogy a több évtizedes diktatúrák Közép- és Kelet-Európában különböző indítékok alapján – országonként eltérő mértékben és eredményekkel – a kisebbségben élők asszimilációjára

törekedtek, erőszakosan vagy burkoltan, megideologizálva vagy közvetlen, brutális módon nyomva el őket. E folyamatnak egyik eredménye, hogy a századfordulón a térségben élő viszonylag zárt etnikai, vallási és nemzeti közösségek mára jelentős mértékben fellazultak, *összetételük bizonytalanná*, több szempontból is *meghatározhatatlanná* vált.[52] Kevés országban lehetne bevezetni például olyan regisztrációt, amely meghatározott jogokat egy, az állampolgársághoz hasonló (tehát bizonyítható) etnikai csoportbéli tagsági viszonytól tenne függővé. Ezért szükséges különbséget tenni olyan kulturális jogok között, amelyek gyakorlása elengedhetetlenül kötődik bizonyos *szervezeti vagy intézményes keretekhez*, valamint olyanok között, amelyek gyakorlása lehetséges mindenféle *szervezeti keret nélkül*.

Az érintett csoportok bizonytalan összetétele közvetlenül kihat a jogalanyiság kérdésére, napirendre tűzve az ún. *kollektív jogok* fogalmának újraértékelését. Sem a többségi államalkotó nemzeti közösségek, sem a kisebbségi közösségek és csoportok nem statikus és elvont, jellegzetességeikben változatlan összetételű, organikus vagy metafizikai gyökerű entitások. Az asszimilációs és disszimilációs folyamatok egy csoporton belül sem zárulnak le, a csoportok között pedig átjárás figyelhető meg – és nem feltétlenül csak kisebbség-többség irányában. Összetételük és kulturális jellegzetességeik egyaránt változnak. Kollektív jogokat „adni" e közösségeknek egy ilyen helyzetben nem lehet, s ha leszámítjuk a közösségi identitáshoz és az önrendelkezéshez való jogokat, még „kisebbségi jogokról" mint olyanokról is csak egy nagyon körülhatárolt értelemben beszélhetünk.[53] Hiszen ahogyan nem léteznek német, angol, francia vagy orosz emberi jogok, úgy „testre" szabott kisebbségi jogokról sem lehet általában szó. De ez már a jogalanyiság kérdését veti fel, amelyre alább részletesen visszatérünk.

Számot kell ugyanakkor vetni a kisebbségben élő közösségek és csoportok problémájának *nemzetközivé válásával*, kül- és biztonságpolitikai vetületeivel. A fenti elvi kérdések tisztázása, az azokból fakadó általános következtetések levonása és a kodifikáció lehetőségeinek nemzetközi kontextusba való helyezése után lehet rátérni a kulturális jogok garanciáinak a felsorolására.

1. A nemzeti kérdés és a szorosan vett kisebbségi kérdés elkülönítése

Európa mind nyugati, mind keleti felében számos olyan csoport él, amely számbeli kisebbségben van a különböző államok területén, és etnikailag különbözik az államot alkotó nemzeti többségtől. E csoportok között vannak *önálló politikai tudattal* rendelkező közösségek, amelyek képesek nemcsak maguk eltérő definiálására az államalkotó többségtől, de megvalósították belső politikai artikulációjukat is – vagyis önálló politikai akaratképzésre való rátermettségüknek bizonyítékát adták. E csoportok és közösségek önrendelkezési törekvései Közép- és Kelet-Európában annyira markánsak, hogy néhány helyen, ahol politikai akadályokba ütköztek, az állami struktúrák felbomlását vonták – vagy vonhatják a jövőben – maguk után. Ezek a közösségek – amelyek csak mennyiségi alapon nevezhetők kisebbségeknek a többség államán belül – különböznek az olyan közösségektől és csoportoktól, amelyek ugyan másságuk elismerésére igényt tartanak, de e másság kinyilvánításának és tiszteletben tartásának politikai következményeitől eltekintenek, vagy legalábbis óvakodnak ilyen következményektől vagy azok előidézésétől.

Véleményünk szerint e különbséget a kulturális jogok tárgyalásánál is messzemenően figyelembe kell venni.

Szigorúan véve a kulturális igények szempontjából a különbség e közösségek és csoportok között csak mennyiségi, hiszen az identitás ápolása, fejlesztése és megőrzése lényegében a kultúra által történik. Azonban a kultúra „adminisztrálásának" – s ezen belül az állam szerepvállalásának – tekintetében kérdések merülnek fel. *Ki dönt* az olyan tevékenységek esetében, amelyek egy közösség kulturális örökségének ápolása, fejlesztése és továbbadása során merülnek föl? Az állam, a számbeli kisebbségben élők esetében is, felvállalva a nemegyszer ellentétes többségi és kisebbségi érdekek összeegyeztetését? Akkor is, ha a többség érdeke a kulturális egyneműség megteremtése? Továbbá: hogyan mennek végbe a döntési folyamatok ilyen ügyek esetében, milyen mechanizmusokon keresztül? Hogyan történik a finanszírozás? Megállapítható, hogy azok a közösségek és csoportok, amelyek képesek önmaguk önálló politikai artikulálására és érdekeik képviseletére, *képesek kulturális problémáik önálló megoldására is*. Olyan helyzetekben, amikor a kultúra még nem vált közvetlen politikai kérdéssé, a feszültségek kialakulásának megelőzésére célszerűnek látszik az ilyen típusú kérdéseket e közösségek legitim szervezeteinek

hatáskörébe utalni a megfelelő intézményes keretek megteremtése által. Azon csoportok esetében, amelyek nem léptek föl önálló politikai szubjektumként, célszerű továbbá – amennyiben az állam vállalja magára a kulturális teendők adminisztrálását és kizárólagos finanszírozását – a beleszólást intézményesen biztosítani. Utóbbira modellértékű példa Ausztria és Finnország. Továbbment ennél Belgium a német közösség esetében.

A tapasztalat azt mutatja, hogy amennyiben az állam következetesen megtagadja kisebbségben élő közösségeitől az önálló kulturális arculat sokrétű érvényesítését, ez elősegíti az érintettek *politikai radikalizálódását* – ami nem jelenti feltétlenül az autonóm politikai szubjektumként való fellépést. A folyamat fordítva is végbemegy: egy politikailag érett, számbeli kisebbségben élő nemzeti közösség a visszautasítás és a diszkrimináció esetében kénytelen politikai programként felvállalni olyan – lényegében és elsődlegesen nem politikai jellegű – ügyeket, mint pl. oktatási intézmények tulajdonjogának tisztázása, vagy az oktatásban működő szakemberek érdekvédelme.

Ha nem is lehetséges az elmélet oldaláról egy elhatároló vonalat húzni e kölcsönös összefüggések miatt a nemzeti kérdés – egy tisztán politikai jellegű problémakomplexum – és a szorosan vett kisebbségi kérdés – vagyis a „csak" kulturális jellegű törekvések – között, a következő két szempont azonban rögzíthető: egy szorosan vett kulturális probléma bármikor politikai dimenziókat kaphat, ha belátható időn belül *nem valószínű a nemzeti ellentétek kulturális versengéssé való szublimálása*; ebben a helyzetben csupán annak a megállapítására szorítkozhatunk, hogy az államok felelőssége azon lépések megtétele, amelyek a különböző nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási közösségek és csoportok kulturális identitáshoz és/vagy intézményrendszerhez való jogait biztosítják, a politikai stabilitás kialakításának és a társadalmi béke megőrzésének érdekében.[54]

2. *Politikai jogok – kulturális jogok*

Mivel, mint láttuk, a kultúra átpolitizálódásának veszélye reálisan létezik, sőt sok helyütt be is következett, szólni kell arról a határterületről, amely a politikai jogokat elválasztja azoktól a kulturális jogosítványoktól, amelyek a fenti veszélynek leginkább ki vannak téve. Ha a Capotorti-jelentés idézett meghatározását vesszük alapul, azt látjuk,

hogy a kisebbségben élő közösségek és csoportok egyik fő jellemzője Európában az, hogy *strukturális kisebbségek* – vagyis soha nem kerülnek politikailag meghatározó, hatalmi helyzetbe. Ez a meglátás részben a nyugat-európai helyzetet, részben pedig a harmadik világ *„nation-building"* tapasztalatait vette figyelembe, amelyek a társadalmi integrációnak elsődleges szerepet biztosítottak az etnikai szempontokkal szemben. *A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának (PPJNE)*, valamint *A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának (GSZKJNE)* struktúrája, valamint az a tény, hogy a *PPJNE* 27. szakaszában foglalt jogok a polgári és politikai jogok kategóriájába kerültek, véleményünk szerint a fenti állítást erősíti.[55]

1989 után Európa keleti felében a helyzet alapvetően megváltozott. A kisebbségben élő etnikai csoportok politikai szervezetei több országban is a parlamentben *fontos politikai szerepet töltenek be*, természetesen anélül, hogy többségi erőt képviselnének; és anélkül, hogy érdekeiket érvényesíteni tudnák az egyszerű többségi elven alapuló demokráciákban, amennyiben nincs fogadókészség a többség részéről. E szervezetek azonban sokszor a mérleg nyelvének szerepét töltik be a társadalom egészére kiható törvények elfogadásánál vagy kormányalakításkor. A helyi, területi önkormányzatokban ezzel szemben számos esetben a kisebbség adja a politikai többséget, illetve a helyi közigazgatás vezetőit. Ebben a helyzetben fokozott jelentőséget nyernek a *PPJNE* 21., 22., 25. és 26. cikkében foglalt jogok, vagyis a békés gyülekezés, a szabad társulás, a politikai életben való részvétel és a törvény előtti egyenlőség jogai.[56]

A politikai és kulturális jogok megkülönböztetésénél, illetve a határterület megvonásánál újra utalunk korábbi tételünkre, amely szerint a különböző csoportautonómia-törekvéseket differenciáltan kell kezelni. Más szóval meg kell vizsgálni, meddig tekintendők a különböző csoportok igényei önálló kulturális arculat megteremtésére irányulóknak, s honnan merül fel a csoportautonómia politikai kérdésként. Ha pragmatikus jellegű kritériumot kívánunk megfogalmazni, amelyet konkrét helyzetekre alkalmazni lehet, ebben véleményünk szerint segítségünkre lehetnek a *PPJNE*-nak idézett szakaszai. Amennyiben a gyülekezési, a társulási és a szólásszabadsághoz való jogok gyakorlása *a politikai életben való részvételre*, vagyis a politikai hatalomban – országos vagy helyi szinten – való részesedésre irányulnak, kétségtelenül politikai jellegű törekvésekkel állunk szemben. A

mérlegelést azonban külön bonyolítja az a tény, hogy az 1989 utáni időszakban Európa keleti részében több országban is előállt az a helyzet, hogy önmagukat kulturális szervezetként meghatározó mozgalmak politikai pártokat hoztak létre vagy támogatnak – nyíltan vagy többé-kevésbé burkoltan –, s ezáltal közvetlen befolyást gyakorolnak a politikai életre. Olyan esetek is ismertek, amikor kulturális szervezetek közvetlen politikai tevékenységet folytatnak az általános érdekvédelem programjával. Tehát célszerűnek látszik fölvenni a politikai életben való közvetlen részvétel kritériuma kiegészítéseként a *politika befolyásolására irányuló törekvéseket* is mint olyanokat, amelyek a politikai jogok és a kulturális jogok közötti határterületen helyezkednek el. Határterületről beszélünk, mivel a tapasztalat szerint számos olyan határeset létezik, amikor nem politikai jellegű szervezetek állásfoglalásai vagy akciói közvetlen politikai kihatásokkal is járhatnak, anélkül azonban, hogy a kezdeményezők kimondottan erre törekedtek volna. Elég csak a különböző visszaélések vagy diszkriminatív állami intézkedések elleni tiltakozó nyilatkozatokra vagy akciókra utalni, vagy az irodalom korábbi szerepére a volt kommunista országokban, ami egy sajátos hagyományt és szemléletmódot teremtett a politikában.

A *GSZKJNE* 13., 14. és 15. cikkei nézetünk szerint alkalmasak arra, hogy a *PPJNE* idézett szakaszaiban található politikai jogokat a kulturális jogoktól elhatárolják és a kisebbségben élők etnikai identitásra és kulturális intérményekhez való jogainak tárgyalásánál hivatkozási alapul szolgáljanak.[37]

A különbségtétel és az elvi-fogalmi elhatárolás szempontjából fontos továbbá újra leszögezni, hogy Európában 1989 után minden államban kialakult az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választásokon alapuló *parlamentáris rendszer*. A politikai hatalomért való szabad versengés tette végső soron lehetővé bizonyos kisebbségben élő etnikai csoportok és közösségek számára is a politikai életben való részvételt, az ország parlamentjében vagy helyi önkormányzataiban való tevékenységet. Ugyanakkor a formális szabályok alapján zajló politikai versengés letisztította a politikai diskurzust, alkalmassá téve azt az általánosan elfogadott kategóriákban való dialógusra, lehetővé téve ugyanakkor az *intézményi pluralizmust is*, vagyis azt, hogy a különböző társadalmi csoportok – köztük a kisebbségben élő etnikai közösségek és csoportok – érdekeiket különböző jogállású intézmények keretében érvényesítsék. Az európai tapasztalatokat figyelembe

véve a kisebbségben élők a következő intézmények által érvényesíthetik sajátos érdekeiket:

– a magánjog szabályai szerint létrehozott egyesülési formák (egyesületek, alapítványok, társaságok stb.);

– speciális törvények alapján létrehozott érdekvédelmi szervezetek (szakszervezetek, jogvédő tevékenységet ellátó szervezetek stb.);

– kifejezetten politikai célú szervezetek (politikai pártok és mozgalmak);

– a közjog szabályai szerint létrehozott területi vagy személyi elven alapuló önkormányzatok és közintézmények. Tiszta formájában a nem területi elven alapuló közjogi kisebbségi önkormányzat Európában a két világháború között működött Észtországban és Lettországban.[58] Ma Európa keleti felében az etnikai keveredés és az etnikumok területi szétszórtsága miatt ezen önkormányzati forma újra napirendre került. Az 1989 után elfogadott magyar és a szlovén alkotmány tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket.[59] A vallási kisebbségek esetében a kérdés bonyolultabb, mert több ország alkotmánya is egyházakat köztestületként ismer el, az ebből fakadó igen komoly jogosítványokkal együtt.[60] Azon közintézmények közül, amelyekben a kisebbségek elsődlegesen érdekeltek, különösen a közoktatási intézményeket említhetjük, a felsőfokú saját oktatási intézményekkel bezárólag. Ebbe a kategóriába sorolhatók a köztestületként működő (kisebbségi) egyházak és vallásfelekezetek is.

A kisebbségi kulturális jogok szempontjából kulcsfontosságúaknak tekinthetők: a magánjogi, államtól teljesen független egyesülési keretek, valamint a közjogi státusú kulturális önkormányzatok és kulturális közintézmények. Tehát amennyiben hasonló típusú intézményekhez köthetők a kulturális jogosítványok, rendelkezésre áll egy újabb tárgyszerű kritérium a kulturális és a politikai jogok elválasztására.

3. *Egyéni jogok – kollektív jogok*

E téma kapcsán a következő kérdéseket tárgyaljuk:

– a jogalanyok kérdése;

– jogok, amelyek kizárólag szervezeti keretek között gyakorolhatók, és jogok, amelyek minden szervezeti keret nélkül élvezhetők;

– a kulturális jogok nómenklatúrájának kérdése.

a) A kulturális jogok alanyai

Amint azt az előzőekben kifejtettük, különbséget kell tenni alapvető emberi jogok és olyan jogok között, amelyek alkalmasak arra, hogy *bírói vagy közigazgatási úton* – tehát formális, kontradiktórius, nyilvános és rögzített eljárás, valamint kényszer szankciója alatt – végrehajthatók. Így például a lelkiismereti szabadsághoz, a vallás szabadságához, az önrendelkezéshez való jogok alapvető emberi jogok, amelyek egyéneket és közösségeket, csoportokat is megilletnek, ám nincs a világon két teljesen egyező belső jogi szabályozás, mely e jogok bírói vagy egyéb állami garanciáit szabályozná.

Mivel a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek Európában *is* túlnyomóan *bizonytalan összetételű csoportok*, teljesen nyilvánvaló, hogy pusztán önmaguk léténél fogva nem alkalmasak arra, hogy államilag kikényszeríthető jogok alanyai legyenek. A szakszervezeti jog – az a *par excellence* kollektív jog, amelyet a *PPJNE* elismer – olyan társadalmi csoportok által érvényesíthető jog, amelyek összetétele egyrészt objektív ismérvek alapján határozható meg (munkavállalói érdekeltség), másrészt a regisztrált tagsági viszony minden kétséget eloszlat a jogok alanyait illetően.[61] A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi csoportok a tapasztalatok szerint elutasítják az ilyen típusú regisztrációt, általában méltánylandó érvek alapján („jogi gettóba kényszerítés" veszélye stb.). Ha egy csoport mégis belemegy a regisztráció elfogadásába, további részletkérdéseket kell tisztázni a csoporthoz való tartozást, a tagsági viszonyt illetően. Csupán az egyik legélesebb helyzetet említve újra: ki illetékes dönteni afelől, hogy valaki egy nemzeti és etnikai, vallási vagy nyelvi csoport tagja lehet-e vagy sem?[62] Az alábbiakban emiatt csak azon csoportok helyzetével fogalkozunk, amelyek esetében nem valósítható meg a regisztráció, mivel e csoportok és közösségek helyzete alkalmasabb az általánosításra.

Sokáig az volt az uralkodó nézet, hogy a kisebbségi jogok elismerésének, kodifikálásának és gyakorlásának előfeltétele e csoportok és közösségek szabatos, tudományosan elfogadható és jogilag operacionalizálható *definíciója*. A Capotorti-jelentés volt az első hivatalos dokumentum, amely kimondta, hogy egy definíció kidolgozása nem szükségszerű előfeltétele a kisebbségi jogok kodifikációjának. A nyolcvanas években ez a nézet meglehetősen elterjedt, s pl. az *ENSZ Kisebbségi-nyilatkozat*-tervezete munkálatainak végső szakaszában a definíció kérdése már nem volt abszolút akadály a kodifikálók számára. Vannak nézetek, amelyek szerint a kisebbségek normaszövegben

való definíciójának és felsorolásának (taxációjának) bátorítása, vagy éppen megkövetelése az állami önkény megerősödését vonná maga után, mivel egyoldalú, diszkrecionális fogalmi vitává degradálná egy adott kisebbség létének vagy nemlétének kérdését, illetve elismerését.[63]

Az európai helyzet alakulása 1989 után azzal a tanulsággal is szolgál, hogy az előbbiekben említett, önálló politikai tudattal és képviselettel rendelkező kisebbségek rendelkeznek mindazon ismérvekkel, amelyeket a nemzetközi jog elmélete és gyakorlata eladdig csak a nép vagy a nemzet kategóriájának lényegi összetevőjeként ismert el. E tény véleményünk szerint még inkább kiemeli azt, hogy a politika-, illetve jogelméleti megközelítést és a gyakorlati jogászi hozzáállást helytelen a definíciós problémákkal kezdeni. Olyan tudományágak mint a szociológia, az etnográfia vagy a politológia kidolgozhatnak értékes és használható meghatározásokat, de ezek a jogi – beleértve a nemzetközi jogi – operacionalizálást illetően nem relevánsak.

Az eddig elfogadott nemzetközi jogi instrumentumok szellemüket és szövegüket tekintve is a *szabad identitásválasztás* elvén alapulnak. Semmilyen megkötést nem tartalmaznak az egyén számára nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi hovatartozását illetően. Hogy a kérdés ne váljon teljesen parttalanná, a *PPJNE*-nek a 27. szakasza tartalmaz egy nagyon is használható megkötést, amikor olyan államokról beszél, „ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek" („In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist..."). Mivel semmilyen kikötés nem létezik, hogy e kisebbségek „mennyi ideje élnek" a különböző államok területén, természetesen az államok szabadon dönthetnek arról, hogy pl. emigráns csoportok vagy vendégmunkások számára elismerik-e a 27. szakasz rendelkezéseit (az elmúlt évtizedek svéd gyakorlata ebbe az irányba látszott elmenni), vagy pusztán az általános diszkriminációellenes klauzulákat alkalmazzák velük kapcsolatban. A magyar gyakorlat – az osztrákhoz hasonlóan – a nem állampolgárokat, valamint a nem őshonos kisebbségeket kizárja a kisebbségi jogszabályok alanyai köréből, amint azt a következő fejezetben elemezzük.[64]

Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy nézetünk szerint a bizonytalan összetételű közösségek – a nemzet, a nép, vagy akár a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi csoportok és közösségek – alanyai lehetnek az önrendelkezéshez és az identitáshoz való jognak mint emberi jogoknak, de nem lehetnek önmagukban véve, puszta

létükből fakadóan állami kényszer szavatolta jogok alanyai. Más a helyzet akkor, ha e csoportok valamilyen regisztrációnak vetik alá magukat vagy olyan objektív kritériumok alapján különíthetők el, mint a helyi illetőség, amely a területi autonómiának képezheti az alapját. Ez utóbbi esetre klasszikus példa a Finnországhoz tartozó Aland szigetek svéd nyelvet beszélő lakóinak a jogállása, ahol az „alandi tartományi állampolgárság" a *jus sanguinis* elve alapján keletkezik.[65]

Az identitáshoz való jog alanyai egyének és közösségek. Az egyénnek elidegeníthetetlen emberi joga, hogy magáénak valljon egy meghatározott nemzeti vagy etnikai, nyelvi vagy vallási identitást. Noha a nemzeti identitásnak elsősorban politikai vonatkozásai vannak, ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti identitás kulturális vonatkozásai pusztán nyelvi vagy vallási téren jelentkeznek. A nemzeti identitásnak fontos összetevője a nemzeti történelemhez, hagyományokhoz, szimbólumokhoz való viszony. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi csoportoknak az identitáshoz való jog értelmében szuverén joguk, hogyan határozzák meg önmagukat, mint ahogyan az is szuverén joguk, hogy egy sajátos kulturális arculat kialakítására, megőrzésére és megerősítésére vagy egy más kultúrához való asszimilációra törekednek. A lényeg az, hogy az állam tartsa tiszteletben az egyének és csoportok vagy közösségek önmeghatározását. Az identitáshoz való jog továbbá mind az egyének, mind a közösségek számára identitásuk ápolásának, fejlesztésének és továbbadásának, valamint saját intézményeikhez való jogait is feltételezi mint az identitáshoz való jog megvalósulásának nélkülözhetetlen kellékeit. Ez utóbbi esetekben is még mindig abban a szférában vagyunk, amikor e jogok kodifikálása lehetséges anélkül, hogy a csoport vagy a közösség összetétele objektív kritériumok alapján meghatározható lenne. Az identitás ápolása, fejlesztése és továbbadása – egyszóval azon tevékenységek összessége, amelyek egy közösség közösségként való fennmaradása szempontjából létfontosságúak – feltételez még néhány olyan jogosítványt, amelyek ugyan nem vonják maguk után a közösség vagy a csoport összetételének objektív meghatározását, de feltételezik olyan objektív körülmények és tények fennállását, amelyek elválaszthatatlanul kötődnek az érintettekhez. Ezen jogosítványok az ún. szervezeti keret nélkül is gyakorolható jogok kategóriájába tartoznak – ezekkel az alábbiakban foglalkozunk –, de itt kell megemlíteni őket, mivel adott esetben e jogok léte és megvalósulása is létfontosságú lehet a közösség

fennmaradása szempontjából. Le kell szögeznünk itt újra, hogy egy adott identitás kinyilvánítása sem az egyén, sem a közösség számára nem járhat azonnal és minden további nélkül semmilyen jogkövetkezménnyel; sem negatív értelemben hátrányos megkülönböztetésekkel vagy üldöztetéssel, sem pozitív értelemben, vagyis előnyökkel vagy jogosítványokkal. Ez a kitétel szükséges a *PPJNE* 27. szakasza idézett rendelkezésének kiegészítésére a diszkriminációellenes klauzula értelmezése során. Az érvényben lévő releváns nemzetközi emberi jogi egyezmények értelmében negatív diszkrimináció nem érheti sem az egyént, sem a csoportot egy adott identitás kinyilvánítása miatt. A helyzet nem olyan egyértelmű a pozitív jogkövetkezmények esetében, főleg az anyagi vonatkozásokat és az állami kötelezettségvállalást illetően. A 27. szakasznak a szakirodalomban és az illetékes ENSZ-testületek anyagaiban uralkodó értelmezése világossá tette, hogy rendelkezései olyan közösségeket céloznak, amelyek identitásuk ápolására, fejlesztésére és továbbadására ténylegesen törekednek, s e törekvéseiknek egyértelműen jelét adták.[66] Ez kétségkívül ténykérdés, és amint az alábbiakban látni fogjuk, e törekvéseknek vannak tárgyszerűen megragadható vetületei. A pozitív diszkriminációt – amint azt már kifejtettük – mint a kisebbségvédelem egyik módszerét nem lehet univerzális elvként kezelni. Nemcsak azért, mert így sértené az állampolgári jogegyenlőség elvét, hanem azért is, mert – mint utaltunk rá – nem lehet egy jelenség partikuláris vonatkozását kiragadni és általános érvényűvé tenni anélkül, hogy az ne vezetne ténylegesen negatív megkülönböztetéshez az élet más területein vagy más személyeket vagy közösségeket illetően. Azt azonban nem lehet vitatni, hogy az államok pragmatikus megfontolásokból bizonyos esetekben politikájukban érvényesíthetnek olyan intézkedéseket, amelyek meghatározott csoportokhoz tartozó egyének hátrányos helyzetének javítását célozzák, s amelyek a pozitív diszkrimináció fogalmával is leírhatók. De ez csak fogalmi azonosság, nem lényegi; az ilyen intézkedés motivációja nem elvi jellegű, hanem egyedi és gyakorlati okokat tartalmaz. (További kritériumokként lehet felsorolni, hogy időben korlátozott tartamú, céljaiban egészen részletesen körülírt, hatásait rendszeresen vizsgálják stb.)[67]

E szférából akkor lépünk ki, ha olyan jogokról van szó, amelyeket az érintettek az állammal szemben bizonyos esetekben akár bírói vagy közigazgatási úton kikényszeríthetnek. E jogok az identitáshoz való jog realizálását garantálják, ezért nevezhetjük őket *szubszidiáris jo-*

jelöltekre való szavazást egyéni jogként határozzuk meg, s pragmatikus indokokra – és nem a pozitív diszkrimináció elvére – való hivatkozással a gyakorlatban olyan könnyítéseket alkalmazunk, amelyek nem bontják meg a jelenlegi választási rendszert és nem hozzák hátrányos helyzetbe a többi jelöltet. Nézetünk szerint ezt a logikát követi a kisebbségi törvény a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében: „23. szakasz (1) Az e törvény 64. szakaszával módosított, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 51–54. szakaszaiban foglaltaknak megfelelően a választópolgárok közvetlen választás útján, helyi kisebbségi önkormányzatot hozhatnak létre (a továbbiakban: közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat)", mivel a 22. szakasz (2) értelmében „Ha az önkormányzati testület képviselőinek legalább harminc százalékát egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, e képviselők kisebbségenként legalább 3 fős helyi kisebbségi önkormányzatot (a továbbiakban: közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatot) alakíthatnak." Az országos önkormányzatot a helyi kisebbségi szószólókból és/vagy a fenti helyi önkormányzati képviselőkből álló elektori testület választja (31–34. szakaszok). Összefoglalva tehát, a választott testületekben való képviselet joga nem vezethető le a 68. § (1) alapján. E jog forrását kizárólag a 68. § (2) és (3) rendelkezései alkothatják.

Közösségeknek azokat a csoportokat tekintjük, amelyek az alábbi ismérvekkel rendelkeznek:

– normateremtő képesség – mindenekelőtt a csoportszolidaritás belső normái megteremtésének képességére gondolunk, amelyek természetesen kívül esnek a politikán és a jogon;

– sajátos (kulturális vagy egyéb), az önmeghatározás alapjául szolgáló hagyomány; mivel az önmeghatározást az önrendelkezés egyik mozzanataként értelmeztük – vagyis folyamatosan gyakorolható szabadságként –, értelemszerűen következik, hogy a *hagyomány* szintén egy olyan dinamikus viszonyfogalom, amely egyszerre emlékeztet az adottságokra, és folyamatos párbeszéd az adottságok és azok értelmezése között; a párbeszéd kereteit a normarendszer adja, amelybe beletartozhat, noha nem szükségszerű előfeltétele az, amit a magyar nyelv igen találóan alkotmánynak nevez;

– a közösség akarása, ami lényegében a közösségként való lét folyamatosságának biztosítására való (mindenekelőtt egyéni) törekvéseket jelenti: oda tartozom, mert oda akarok tartozni.[8]

Ezek a jellegzetességek, illetve fennállásuk ténye vagy hiánya azonban politikai döntés vagy jogi szabályozás tárgyát nem képezhetik. A közösségintegráló tényezők létéből fakadó teljesítmény azonban – mivel objektíve mérhető – irányadó lehet a közjogi autonómia státusának megállapításakor. A saját kulturális intézményrendszer létéből például – mint láttuk – logikusan következik a rendszer autonóm irányításának joga. A csoportszolidaritás belső normái azonban – hangsúlyozzuk újra – kívül esnek a politika és a jog szféráin.

2. *Szabad identitásválasztás és a kisebbségek meghatározása és felsorolása (taxációja) normaszövegben*

A magyarországi kisebbségek jogalanyiságának kérdése szervesen összefügg a meghatározás és a taxáció szükségességének vagy szükségtelenségének kérdésével olyan értelemben, hogy ez utóbbi alternatívák közötti választás döntő hatással van a kodifikációra és az elfogadott törvény végrehajthatóságára. Európában mindkét megoldás – tehát a definíciós és taxációs, illetve az e technikákat nélkülöző kodifikációval találkozhatunk. Az 1945 utáni nemzetközi jogi gyakorlat évtizedekig tartó vajúdás után egyszerűen zárójelbe tette a definíció problémáját. Az idézett Capotorti-jelentés világosan leszögezte: a kisebbségek meghatározásának kérdése nem képezheti szükségszerű előfeltételét e kisebbségek jogai nemzetközi kodifikációjának.[83] Az ENSZ *Nyilatkozat a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól* – mint láttuk – nem foglalkozik sem a definíció, sem a taxáció kérdésével. A rokon területeken született nemzetközi jogi instrumentumok (bennszülött népek jogai, faji csoportok helyzete stb.) sem térnek ki, illetve nem tartalmaznak idevonatkozó előírásokat.[84] *Általában leszögezhető: a nemzetközi jog a szabad identitásválasztás elve alapján áll.*[85] Az 1992 novemberében aláírásra megnyitott Európa Tanács-i nyelvi charta a csatlakozó államok részéről a területükön használatos nyelvek és nyelvjárások listájának közlését írja elő. Ez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jog e tágkeblűségével ne lehetne visszaélni. Számos olyan eset ismeretes, amikor államok olyan alapon tagadják meg kisebbségi jogok elismerését és kodifikálását, hogy területükön nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek egyszerűen nem léteznek – holott a tényleges helyzet ennek az ellenkezője.

Századunk tapasztalatait figyelembe véve általában két kodifikációs logika képzelhető el:

a) a *szabad identitásválasztás elvét érvényesítő gondolatmenet*, amely a gyakorlatban a következőket jelenti:

– a kisebbségek számára elismert és biztosított *közjogi jogosítványok* előzetes teljesítményhez kötöttek. A kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogai, így a lelkiismereti, a szólás- és az egyesülési szabadság – ez esetben a saját vallás gyakorlásához, az anyanyelv korlátozás nélküli használatához – szóban és írásban, a saját kulturális hagyományhoz, a magánjogi egyesületek létrehozásához stb. való jogok természetesen minden előfeltétel nélkül megilletik a kisebbségekhez tartozó személyeket. Éppen úgy, mint ahogy az előbb felsorolt jogok az identitáshoz, autonómiához, autonóm intézményrendszerhez és információhoz mint emberi jogok minden további nélkül megilletik a magyarországi kisebbségeket, csakhogy ez utóbbiak gyakorlatban való megvalósítása – az Alkotmány idézett előírásainak értelmében – az előbbiekben szubszidiárisnak nevezett jogokhoz és jogosítványokhoz kötődik, amelyek egy része közjogi jellegű. Ez utóbbi esetben van szükség az objektív módon mérhető teljesítményre, amelynek mibenlétét az alábbiakban részletezzük. Az előzőekben többször említett előfeltevéseket ebben az esetben is érvényesnek tekintjük, ha a nemzeti, etnikai, nyelvi és vallási csoportok és közösségek bizonytalan összetételűek. Az asszimilációs és disszimilációs folyamatok állandóak a csoporton belül, és nem egyenlítik ki egymást. Megfigyelhető a kettős vagy többes identitás kialakulása. Megfigyelhető továbbá, hogy az információrobbanással és a modern életkörülmények kialakulásával egy sor olyan életmegnyilvánulás lehetséges az egyének életében, amelyek vonatkozásában a csoporthoz való tartozás minősége semmilyen szerepet nem játszik – eltérően a hagyományos, zárt közösségek helyzetétől, amelyben valóban a nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási hovatartozás döntötte el az egyén életstratégiájának legfontosabb állomásait. Paradox módon éppen a csoporthoz való tartozás tényének terület- és életszféra-szűkülése – és hangsúlyozottan nem fontosságvesztése! – járt e minőség tartalmának rendkívüli politikai gyúanyaggal való feltöltődésével. Ebben részes kétségkívül a nemzeti alapon való diszkrimináció XX. századi – nem túlzás azt mondani, univerzális – gyakorlata. Mindezeket figyelembe véve értelmezendő a teljesítmény és a valódi közösség létére vonatkozó kijelentés súlya. Egyébként az a tekintélyes elméleti értelmező anyag,

amely a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikke kapcsán született, határozott módon kiemeli az identitás megőrzésére vonatkozó tényleges, vagyis közösségi keretekben való törekvést (effectiveness), és másodlagos problémaként kezeli a pusztán *ad hoc*[86] csoportosulások esetleges törekvéseinek elismerését;

– a teljesítmény alapvetően két, objektíven mérhető körülményt jelent. Vagy: egyfelől a kisebbségi nyelv használatának a tényét, másfelől létező kulturális vagy egyéb természetű egyesületek, szervezetek és/vagy intézmények létét, vagy olyan hasonló – valamikor élő, létező – szervezeti kereteket, amelyek visszaállítása szükséges a csoport identitásának ápolása, fejlesztése és továbbadása, vagy közösségként való léte és fennmaradása szempontjából, s amelyek visszaállítása lehetséges is. Nyilvánvalóan elsősorban a kényszer és az önkény által felszámolt intézményekről és szervezeti keretekről van szó, de egyéb szempontok is méltánylandók, amelyek meghatározása pozitív jogi szabályozásban problematikus, de nem lehetetlen. Ezek a szempontok akkor válnak különlegesen fontossá, amikor az autonómia közjogi fokozatairól, ebben az esetben a kisebbségi önkormányzatok hatásköréről kell dönteni. Hiszen Magyarországon magánjogi egyesületeket és politikai pártokat, érdekvédelmi szervezeteket és intézményeket minden korlátozás nélkül megalapíthatnak és működtethetnek a kisebbségekhez tartozó személyek;

– az egyén számára a szabad identitásválasztás elve azt jelenti, hogy *a)* nyilatkozatra nem kötelezhető nemzetiségi hovatartozását illetően, *b)* identitását teljes értékű állampolgárként élheti meg anélkül, hogy az bárkit is zavarna szabadságjogai gyakorlásában, vagy sértené az állampolgári jogegyenlőség elvét, *c)* akár kettős vagy többes identitást is magáénak tekinthet és vallhat, valamint, ami a legfontosabb: *d)* nem kényszerül választásra a csoporthoz való tartozás vagy a csoporttól való elhatárolódás között.

A szabad identitásválasztás elve nem zárja ki eleve bármilyen regisztráció gondolatatát. Különbséget kell azonban tenni *aktív*, célirányos, egyedi esetekre korlátozott és az egyén akaratán nyugvó regisztráció és *passzív*, az állam által kezdeményezett és szabályozott, a jogérvényesítés alapjául szolgáló regisztráció között, amely az egyént a legjobb esetben kényszerű döntéshelyzetbe hozza: vagy egy adott csoporthoz tartozónak vallja magát, vagy nem. A szervezeti keretekben érvényesíthető jogok esetében az aktív regisztrációra példa a különböző kisebbségi szervezetekben, egyesületekben, ön-

kormányzatokban való részvétel. A kisebbségi önkormányzatokban való tagsági viszonyt illetően az elfogadott kisebbségi törvény nem mond semmit. Ez úgy is értelmezhető, hogy az önkormányzat tagsága a választott képviselőkből áll. A szervezeti keretekhez nem kötött jogok esetében tipikus eset a név anyakönyvezése az anyanyelv szabályai szerint. Mindezekben az esetekben a regisztráció önkéntes – hiszen a kisebbségi törvény 7. szakaszának első bekezdése értelmében „A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető" –, és az anyakönyvezés kivételével a különböző listák, névsorok csak az érintettek által hozzáférhetők. A kivételeket ezek kérelemre történő bemutatását illetően a törvény szabályozza.

– A szabad identitásválasztás elve azt is jelenti továbbá, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek a fenti objektív körülmények figyelembevételével létrehozhatnak különböző jogállású szervezeteket, amelyek jogi státusa mindenekelőtt az illető közösség identitása szempontjából játszott szerepüktől függ. Ez az a határterület, amelynek járulékos elemei, következményei nem kodifikálhatók egyszer s mindenkorra leszögezett pozitív jogi normákban. Itt nyílik tere egyrészt a spontaneitásnak, amely az autonómia nélkülözhetetlen szociológiai előfeltétele, másrészt a törvényhozó latbavetési képességének, melynek következményeként valóban megakadályozhatók a jogokkal való visszaélések és biztosíthatók változó feltételek és léthelyzetek esetében a társadalmi béke és az egyéni szabadság tiszteletben tartásának követelményei.

b) *A taxációs logika.* Ennek lényege, hogy a jogérvényesítés céljából meg kell határozni azokat a csoportokat, amelyek eleget tesznek a kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok garantálása feltételeinek, s a definíció applikációjaként meg is kell nevezni a normaszövegben azokat a csoportokat, amelyek a – szintén normatív igényű – definíció követelményeinek megfelelnek.

A kisebbségi törvény által tartalmazott definíció esetében alapvetően nem a fentiekben kidomborított közösségi jelleg okoz problémát, hanem a nemzeti többséget alkotó csoporttól való elkülönítés ellenőrizhető kritériumainak a meghatározása. Az 1. szakasz (1) szerint „E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai kü-

lönböztetik meg, egyben olyan összetaretozás-tudatról tesz bizonyságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul." Soknemzetiségű államokban külön nehézséget okoz a definíció általánosíthatóságának igénye; valakik mindig kilógnak a meghatározásból, s itt nem az a helyzet, mint a matematikában vagy a grammatikában; „a kivétel erősíti a szabályt" elve itt nem érvényes. A jogi kategóriaalkotásnak alapvető specifikuma a konkrét, minél teljesebben elvonatkoztatott automatizmus biztosítása a végrehajtásban. Sem a nemzet, sem a nemzeti kisebbség, népcsoport stb. kategóriái ebből a szempontból nem alkalmasak jogi kategóriák szerepének betöltésére.

Demokráciában – amint az előbbiekből is kitűnik – nem fogadhatók el olyan általánosító törekvések, amelyek célja szubjektív szempontok alapján kiválasztott csoportok felruházása közjogi vagy bármilyen jellegű speciális jogosítványokkal. Napjainkban az asszimiláció és disszimiláció megakadályozza a zárt közösségek kialakulását éppen úgy, mint az identitás reneszánsza a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségek asszimiláció, felszívódás útján való eltűnését, bármit is akar(na) elérni a törvényhozó.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a kisebbségek normatív meghatározásának és taxációjának általában célja van. Az 1955-ös osztrák államszerződés nem említette az őshonos népcsoportok listáján a magyarokat és a cseheket. 1977-ben „kerültek be a törvénybe" az addig negligáltak. A statisztikák önmagukért beszélnek. Az új szlovén alkotmány az önkormányzati jogok alanyaiként csak az olasz és magyar népcsoportokat említi, megjegyezve, hogy a romákra külön jogszabályok vonatkoznak. Ausztria máris tiltakozott a szlovéniai németek jogai el nem ismerése miatt. A román népszámlálási törvény végrehajtási utasítása külön említette a maghiar-okat, az ungur-okat, a székelyeket és a csángókat. Az adatfelvétel is ennek megfelelően történt.

Eltekintve a tisztán manipulatív céloktól, a taxáció és a (kisebbségben élő) nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási közösségek normatív definíciója feloldhatatlan ellentmondások elé állítja azt a törvényhozót, amely a jogi szabályozás ezen elveivel együtt említi és kodifikálja a szabad identitásválasztás elvét. A szabad identitásválasztás elvének megfelelően mindenki annak vallja és mondja magát, aminek akarja anélkül, hogy a kijelentés önmagában bármilyen közvetlen jogkövetkezményt vonna maga után (akár negatív, akár pozitív értelemben).

Újra aláhúzzuk, nézetünk szerint a jogkövetkezmények – természetesen pozitív következményekre gondolunk – teljesítményhez, mérhető teljesítményhez kötöttek.

A kisebbségek (honos népcsoportok stb.) normatív definícióján és a taxación alapuló jogi szabályozás esetében törvényesnek tekinthető véleményünk szerint annak a köztisztviselőnek az eljárása, aki az egyszerű bejelentésen alapuló jogigénylést egyenesen semmibe veszi, vagy – jobbik esetben – kétségbe vonja a kérelmező érdekeltségét vagy a szándék komolyságát. Bizonytalan összetételű – de meghatározott és nevesített – kisebbségek esetében magánemberként elhihetem bárkinek, hogy „bolgár ... vagy ukrán", de jogalkalmazóként egy ilyen nyilatkozatot nem vagyok köteles elfogadni. A megoldás természetesen a regisztráció vagy a hivatalos okirat alapján történő bizonyítás. A FÁK egyes tagállamaiban tudomásunk szerint a régi szovjet minta szerint még érvényben van a nemzetiségi hovatartozás személyi igazolványba történő bejegyzésének gyakorlata. Romániában az elmúlt évtizedekben minden valamirevaló – főleg oktatási ügyekben beadott kérelmek vagy adminisztratív-nyilvántartási célokra kitöltött – hivatalos űrlapon szerepelt a nemzetiséget firtató kérdés. Magyarország esetében a dolog az abszurdum határáig bonyolítható, hiszen a kisebbségi törvény értelmében: 1. senki nem kötelezhető *kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra* (7. § [1]), 2. *„A nemzeti és etnikai önazonossághoz való jog és ilyen kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését"* (7. § [2], 3. *„Valamely nemzeti, etnikai csoporthoz való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga"* (7. § [1], és 4. a törvény alanyai ennek ellenére az 1. bekezdésben meghatározott személyek és közösségek (magyar állampolgárságú személyek), akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségei" (a cikk [2] bek.-ben meghatározott sajátosságokkal rendelkező közösségek, amelyeket a 61. § [1]-ben a jogszabály külön meg is nevez: „E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.") Ez a gondolatsor olyan logikai csapdát rejt, amely a törvény egészének alkalmazását képes lehetetlenné tenni. A regisztrációt, ami kitörést jelentene e csapdából, a kisebbségi törvény szerint két körülmény teszi lehetetlenné: 1. jogilag a kötelező nemzetiségi hovatarto-

zást jelentő nyilatkozat megtiltása, és 2. gyakorlatilag az 1. (2)-ben foglaltak bizonyításának szigorúan jogi értelemben vett lehetetlensége.

Ebből a szempontból tehát nézetünk szerint a magyarországi kisebbségi törvény kétszeresen is súlyos belső, logikai ellentmondásokkal terhelt; egyrészt a szabad identitásválasztás elve (mely a törvény egyik normatív alapelve) és a taxáció, ill. definíció közötti összeférhetetlenség, másrészt a definíció ill. taxáció és a javaslatban foglalt konkrét rendelkezések közötti ellentmondás feloldhatatlan feszültsége miatt. A *bizonyítás* kérdése ebben az összefüggésben a törvény végrehajthatóságának kulcsa. A szabad identitásválasztás elvén alapuló kodifikációban elvileg elég az egyének egyszerű nyilatkozata, *amely arra vonatkozik, hogy bizonyos tevékenységeket kívánnak folytatni, amelyek egy adott – a többségétől eltérő – identitás ápolására, fejlesztésére és továbbadására irányulnak.* Ez utóbbi objektíve mérhető kritériumaira már utaltunk előbb. Ami a szervezeti keretekhez kötött jogokat illeti, Magyarország esetében csak a köztestületi jogosítványokkal rendelkező kisebbségi önkormányzat intézménye (mint a kisebbségek csoportautonómiához való jogának a megvalósítása) igényelt külön szabályozást, hiszen a többi egyesülési forma – a hatályos törvényeknek megfelelően – a nemzeti és etnikai kisebbségek rendelkezésére áll. Ami a szervezeti keretekhez nem kötött jogokat illeti, itt egyszerűen az általános emberi jogok érvényesülésére vonatkozó szabályokat kell követni, hiszen végső soron a *saját* jelző hozzáadásával minden ún. kisebbségi jog belehelyezhető az alapvető emberi jogok rendszerébe; még az olyan, látszólag távol eső jogok is, mint a névhasználat, az anyanyelvű nyilvános feliratok vagy az információhoz való jutás joga. A törvény feladata, hogy e jogok érvényesítéséhez szükséges eljárási szabályokat rögzítse. (A névhasználat esetében pl. azt a feltételt kellene előírni, amely szerint az anyanyelv szabályai szerint változtatni vagy helyesbíteni kívánt név valóban létezik az illető nyelvben.) A *taxációs* és a *normatív definíciós* logikában az egyéneknek és közösségeknek elsősorban azt kell bizonyítaniuk, hogy valóban azok, akik, és eleget tesznek a rájuk vonatkozó normatív definíciónak. Ezt a követelményt lehet komolyabban vagy kevésbé szigorúan venni, de elméletileg a rendszer így koherens. Alkalmazásának lehetősége „benne van a pakliban".

Mivel ezen ellentmondások az elfogadott törvényben fennállnak, nehezen kerülhetők el a jogszabály társadalmi, politikai és közigazgatási diszfunkciós hatásai, melyeket a törvény végrehajthatatlansága

okozna bizonyos esetekben. Le kell itt szögeznünk egy lényeges szempontot: a szabad identitásválasztás elve nemhogy nem teszi érvénytelenné a *„beleszületést"* mint egy adott nemzethez, nemzeti kisebbséghez, népcsoporthoz stb. való tartozás elsődleges kritériumát; ellenkezőleg, megerősíti. A beleszületés állapotának fenntartása mint a csoporthoz való tartozás ténye nem teljesítményhez kötött. Ha valaki egy más kultúrához kíván tartozni, asszimilálódni akar, el kell sajátítania egy másik nyelvet, egy másik értékrendet, el egészen a legapróbb napi életmegnyilvánulásokig. Amikor a szabad identitásválasztás elvére alapuló kodifikáció esetében mégis teljesítményről beszélünk, s a jogok gyakorlását ehhez kötjük, akkor: 1. elismerjük a többséghez való asszimiláció jogát ugyanúgy, mint a többségtől való disszimiláció jogát is, nem gördítve semmilyen akadályt a természetes (ám kemény teljesítményt feltételező) váltás elé, pl. kiiktatjuk a taxáció által generált döntéskényszert, és 2. elismerjük és jogi garanciákkal honoráljuk az önmagukat számbeli kisebbségekhez tartozóknak vallók teljesítményét, akik úgy döntöttek, hogy a természetes asszimilációs hatás ellenére – amelyet a többség puszta léte akkor is okoz, ha a társadalmi közeg a legmesszebbmenőkig toleráns – identitásukat ápolni, fejleszteni és továbbadni kívánják, (autonóm) közösségként továbbra is létezni akarnak anélkül azonban, hogy ezáltal a többséggel konfliktusba kerülnének.

A törvényhozó abban a helyzetben volt, hogy eldönthette, mely szabályozási logikát követi a fentiekben vázoltak közül. Azzal azonban számot kellett és kell továbbra is vetni, hogy egyik kodifikációs logikára alapuló jogszabály sem fog tökéletes megoldást hozni. Megvalósíthatatlan e területen a jogrend tökéletes belső koherenciájának és következetességének eszményi követelménye. Véleményünk szerint ez nem baj. Amennyiben a törvényhozó mérlegelési joggal ruházza fel önmagát (a fentiekben említett önkorlátozó szuverenitás elvének megfelelően) olyan kérdésekben, mint pl. az országos kisebbségi önkormányzatok közjogi státusának a megadása törvényességi és nem célszerűségi szempontok alapján, ez a társadalmi béke megőrzésének jegyében politikai óvatosságra inti mind a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, mind a kisebbség nevében fellépő és ilyen intézményt kezdeményező személyeket. A szabad identitásválasztás konzekvensen érvényesített logikája nem töri meg a történelmileg megvalósult szervességet, folyamatosságot, de lehetővé teszi a történelmi anomáliák konfliktusoktól és feszültségektől mentes korrigálását, amennyi-

ben ez visszamenőleg egyáltalán lehetséges (pl. az önkény által megszüntetett kulturális és egyéb kisebbségi intézmények visszaállítását). Jogszabályban orvosolni történelmi és lélektani traumákat nem lehet. Azonban jogszabály által lehet újabb frusztrációkat okozni. A szabad identitásválasztás elve nem ösztönzi új, mesterséges kisebbségek kialakulását, mint ahogyan asszimilációs folyamatok beindulását sem. Ezzel ellentétben a taxációs logika olyan érvényesítése, amely kisebbségek elismerését, csoportok kisebbséggé való nyilvánítását különböző procedurális formaságokhoz köt (mint a kisebbségi törvényjavaslat 61. § [2] szövege) alkalmas minderre, de még inkább alkalmas a kisebbségi nómenklatúrából való törlésre: „61. szakasz (2): Amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár e tárgykörben a népi kezdeményezését az Országgyűlés elnökéhez nyújthatja be. Az eljárás során a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni."

Tény végül, hogy a magyarországi kisebbségekhez tartozó személyek mereven elzárkóznak mindenféle nyilvántartásba vétel gondolatától. Az 1989-es Kisebbségi Kódex néven ismeretes törvénytervezet számot vetett ezen ellentmondásokkal és logikai-kodifikációs csapdákkal. Ezért, egyrészt objektív kritériumként, mellékletében a magyarországi kisebbségi nyelvek felsorolását ajánlotta, másrészt, jogtechnikai-procedurális szempontból, a kisebbségi önkormányzat jogi státusának elismeréseit a parlament hatáskörébe utalta.

A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogai között való különbségtétel ütközik a nemzetközi trendekkel, ellentétes az érvényben lévő nemzetközi egyezményekkel és az utóbbi években keletkezett európai és ENSZ-dokumentumokkal. Ezekben sehol nem fordul elő az, hogy a jogok szempontjából differenciálni kellene nemzeti, etnikai, nyelvi vagy vallási kisebbségek között. Ha volt is korábban vita a nemzeti kisebbség fogalma körül, ez nyugvópontra jutott, és ma már senki nem vitatja, hogy a nemzeti kisebbségeket is megilletik azok a jogok, amelyeket a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 27. cikke előír. A kisebbségek meghatározása nem kizárólagos előfeltétele a jogi szabályozásnak, amint erre korábban már utaltunk. Általánosan elfogadott nézet, hogy egységes definíciót a diszkrimináció veszélye nélkül nem lehet alkotni.

Alkotmányellenes az ilyen megkülönböztetés, amire egy korábbi tervezetben (1992. február 6.) volt példa, hiszen az Alkotmány 68. szakaszának egyik rendelkezéséből sem olvasható ki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak megkülönböztetésére irányuló szándék. Éppen ellenkezőleg, a „nemzeti *és* etnikai" jelzők konzekvens együtt használata kiemeli azt, hogy semmilyen diszkrimináció sem képzelhető el közöttük.

A különböző kisebbségek szociológiai helyzetének különbözőségéből, eltérő kulturális sajátosságaiból nem következik az, hogy ezen eltérések alapján különböző jogok illetik meg e csoportokat és közösségeket. Az identitás kategóriájának középpontba állítása, a szabad identitásválasztás és a csoportautonómia elveinek alkalmazása a kodifikáció során rácáfol az ellenérvekre. Az, hogy a különböző csoportok és közösségek milyen módon élnek az egyenlő mértékben biztosított lehetőségekkel, az e közösségek belügye. Prejudikálni ezt a diszkrimináció veszélye nélkül nem lehet. Vannak esetek, amikor a csoportautonómia magasabb intézményesült formái *lehetségesek*. Másrészt, éppen e régió tapasztalatai mutatják a legvilágosabban azt, hogy ott, ahol egy közösség nemzeti tudata kialakulóban van – vagyis önmaga politikai birtokbavételének igénye megjelenik –, semmilyen politikai vagy adminisztratív eszközzel e folyamatot semmissé tenni, teljesen felszámolni nem lehet. Szélesebb kitekintésben viszont, az európai tapasztalatok alapján jelenthető ki, hogy az etnikai jellegű feszültségek és konfliktusok tartós megelőzésében és kiküszöbölésében eddig a jogilag magasan formalizált megoldások voltak a legsikeresebbek.

3. *Finanszírozás és kodifikáció*

Csak néhány nagyon általános megjegyzésre szorítkozhatunk a kisebbségek jogalanyisága, normatív taxációja és meghatározása, vagy ez utóbbi hiányának financiális összefüggéseiről. Bizonytalan összetételű, nem regisztrált csoportok és közösségek esetében a normatív taxáció és meghatározás önmagában nem ad választ a kisebbségek lélekszámára, törekvéseire és igényeire vagy területi elhelyezkedésére vonatkozó kérdésekre. Ilyen szempontból a taxációnak és a meghatározásnak újra csak a regisztrációval egybekötve van értelme. Az ilyen logikán alapuló jogszabálynak elő kellene írnia azt, hogy a törvény hatálybalépését követően záros határidőn belül azok, akik élni

kívánnak a benne foglalt jogokkal, regisztráltassák magukat mint „bolgárok, ... és ukránok" a megfelelő közhivatalban.

De még a regisztráció sem teszi szükségtelenné a szervezeti keretekhez kötött jogok és a minden szervezeti keret nélkül gyakorolható jogok közötti különbségtételt. Ez utóbbi két lehetőséget jelent: 1. a jog gyakorlása lehetséges egyénileg, vagy a csoport más tagjaival közösségben minden kisebbségi szervezet, intézmény vagy egyesület megléte nélkül (információhoz való jog, meghatározott szimbólumok, jelképek nyilvánosságához való jog, ünnepek, rítusok megtartása stb.), és 2. az egyén úgy élhet bizonyos jogokkal, hogy nem vállal szerepet semmilyen kisebbségi szervezetben (névhasználat, anyanyelv használata a közéletben stb.).

Meglévő intézményi keretek finanszírozása tervezhető. Az önkény által megszüntetett intézmények visszaállításának pénzügyi áttekintése is megoldható. Végül a létrehozandó kulturális és egyéb kisebbségi intézmények, szervezeti keretek tervezése is lehetséges, az ésszerű igények állam általi támogatása esetében.

Ami nem a szigorúan vett magánszférát érintő, szervezeti keretek nélkül gyakorolható jogokat illeti, a tervezés lehetősége itt is fennáll, hiszen ebben az esetben állami szerepvállalásról van szó intézményes-szervezeti keretek között, pl. az anyanyelv használata a bíróságok előtt, a közigazgatásban és általában a közéletben. Az információhoz való jog teljesítése szintén szervezeti keretekben történik. Tehát véleményünk szerint a normatív taxáció és meghatározás a finanszírozás, és általában az állami kötelezettségvállalás szempontjából teljesen irreleváns.

4. A Magyarországon 1989 után született kisebbségi törvénytervezetek rövid áttekintése a jogalanyiság szempontjából[87]

Az Országgyűlés hatpárti *ad hoc* bizottsága által a szakértők részére átadott törvénytervezetek az e fejezetben kifejtett kérdések tekintetében meglehetős változatosságot mutatnak. Itt csak a legáltalánosabb összefüggéseket emeljük ki.

Az 1989-es Kisebbségi Kódex nyomán minden később keletkezett tervezet kivétel nélkül *az önazonossághoz való jogot* olyan emberi jogként ismeri el, amely egyéneket és közösségeket egyaránt megillet. A Kisebbségi Kódex kivételével minden tervezet szó szerint megismétli az *Alkotmány 68. § (1)* szövegét.

Tehát úgy tűnik, a jogalanyiság elvi kérdéseiben nincs eltérés a különböző tervezetek között. Azonban ezen elvi közös nevező értékét jelentősen lerontja az a tény, hogy az egyéni és a kollektív kisebbségi jogok megfogalmazásakor ahány tervezet, annyi formula. Az Igazságügyminisztérium 1990-es tervezete (IM-1990) az 1. § (1)-ben kijelenti, hogy a *„nemzeti és etnikai kisebbségi jogok mindenkit megillető szabadságjogok, amelyeket a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja a zavartalan gyakorolásukat"*. A Kisebbségi Kerekasztal 1991-es tervezete (KA-1991) minden további megszorítás nélkül kollektív jogokként fogalmazza meg az önkormányzathoz, a parlamenti képviselethez és általában a képviselethez való jogot (22., 23., és 31. §). A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal 1991-es tervezete (NEKH-1991) az 1. §-ban úgy fogalmaz, hogy *„a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok mindenkit megillető emberi jogok, amelyeket a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja zavartalan gyakorlásukat"*. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és a Kisebbségi Kerekasztal konszenzusos tervezete (1991. szeptemberi konszenzus) az önkormányzatok létrehozásának jogát egyes tételeiben közösségi, más rendelkezésében egyéni jogként kezeli (3., 9., 18. és 19. §), magukat az önkormányzatokat pedig mint a közösségi általános érdekképviselet intézményeit. Az 1991. decemberi tervezet – amelyet a kormány elvetett – már különbséget tesz a 18. §-ban a szervezeti keretekhez kötött és azok nélkül is gyakorolható jogok között, és a helyi kisebbségi önkormányzat létrehozásában való részvételt egyéni jogként írja le (23. §). A Kisebbségi Kódexnek a kisebbségek jogalanyiságával kapcsolatos legproblematikusabb kitétele a 14. § (1) (4)-ben, valamint az (5)-ben található: *„A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségekhez való tartozást az egyén az alábbiak szerint nyilváníthatja ki: ... (4) olyan életmegnyilvánulások által, amelyek a jelen törvénykönyvben rögzített közösségi vagy egyéni jogok gyakorlásának minősülnek. A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbséghez való tartozás kinyilvánítása a fentiekben leírt lehetőségek bármelyikén keresztül bizotosítja az egyén számára a jelen törvénykönyvben rögzített összes nemzeti, etnikai és nyelvi egyéni és kollektív kisebbségi jogok gyakorlását."* A rendelkezés egy regresszív kört ír le: valahova tartozom, mert a 14. §-nak megfelelően nyilvánulok meg, ebből kifolyólag jogok illetnek meg, másrészt ezek a jogok azért illetnek meg, mert a 14. §-nak megfelelően nyilvánultam meg. Egy további problematikus tétele a Kisebbségi Kódexnek az 5. §-ában tartalmazott kitétel, mely szerint *„A nemzeti, etnikai és nyelvi kisebb-*

ségeknek közösségi létükből fakadó joga ...", mely ellentétben áll a tervezet egész filozófiájával, amely a 4. §-nak megfelelően „*A nemzeti, etnikai és nyelvi önazonosság megőrzése, ápolása, megerősítése és továbbadása e kisebbségek elidegeníthetetlen közösségi joga.*" A 2. §-hoz fűzött indoklás kifejezetten leszögezi: „*A törvénytervezet filozófiája az egyén akarati önállóságának és az ebből fakadó szuverén akaratnyilvánítás elsőbbségének a tiszteletben tartásán alapul. A magukat valamely nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösséghez tartozóknak vallók kizárólagos joga eldönteni azt, hogy magukat nemzeti, etnikai vagy nyelvi közösségként határozzák meg.*" E tervezet következetesen élt a *nyelvi kisebbség* kategóriájával, és nem véletlenül – ez a tervezet volt az első, amely a kisebbségek által használt nyelvek és nyelvjárások felsorolását tartalmazta –, hiszen ez könnyebbé tette az előbbiekben objektív kritériumnak nevezett *beszélt nyelv* fogalmának értelmezését, valamint a nyelvhasználat szabályainak megfogalmazását, illetve annak összekötését a tervezet által kidolgozott kisebbségi intézményrendszerrel.

Fontos cezúra következett be 1992. február 6-án, amikor a kormány kiküldte újabb törvénytervezetét, amely teljesen új helyzetet hozott létre mind a jogalanyiság, mind a normatív meghatározás és taxáció kérdéskörét illetően. E tervezetben először szerepel a normatív taxáció és meghatározás, de meglehetősen sajátos módon. A tervezet a *nemzeti kisebbségeket* egyszerűen csak felsorolja, míg az *etnikai kisebbségek* esetében megelégszik a normatív meghatározással, amely értelmében „*etnikai kisebbség minden olyan, az (1) bekezdésben fel nem sorolt* (nemzeti kisebbség – B. G.)." (1. §) A distinkciónak egyértelmű diszkriminatív célja volt, amint az pl. a 9., 11., 34., 35. és 36. §-ból kiderül. A tervezet – sajátos módon – tartalmazza továbbá a szabad identitásválasztás elvének kibontását és tiltja a hovatartozásra vonatkozó nyilatkozattételre való kötelezést. Le kell itt szögezni, hogy a Kisebbségi Kódex kivételével az 1992. február 6-ig keletkezett tervezetek egy része él a *közvetett taxáció* módszerével, országgyűlési határozat hatáskörébe utalva annak megállapítását, mely közösségek és csoportok minősülnek nemzeti, és melyek etnikai kisebbségeknek – anélkül azonban, hogy bármilyen objektív támpontot adna a kérdés érdemi vagy formai, eljárási megoldását illetően. Így jár el az IM-1990 a 39. §-ban és a NEKH-1991 a 43. §-ban. A tervezetek egy másik része a normatív meghatározás különböző válfajaival kísérletezett. A KA-1991 a 3. §-ban határozza meg a kisebb-

ségeket, a Szeptemberi konszenzus a 4. §-ban. Ez utóbbi különlegessége, hogy bevezeti a 4. és 74. §-ban a *honos népcsoport* kategóriáját, amely – nem magyar állampolgárok esetében – azt jelenti, hogy az illető közösségek *„legalább 30 éve állandó jelleggel, életvitelszerűen Magyarországon tartózkodnak és állandó tartózkodási engedéllyel rendelkeznek"*. (5.)

Az 1992. február 6-i tervezet eklektikus módszere rányomta a bélyegét az 1992. április 9-i átmeneti tervezetre, valamint a parlamentnek végül megküldött 5190. számú törvényjavaslatra. Az április 9-i tervezet visszatért ideiglenesen a korábbi közvetett taxációhoz: *„1. (3) Annak megállapítása, hogy az előző (2) bekezdésben foglalt meghatározás mely kisebbségekre terjed ki, a Magyar Köztársaság Elnökének hatáskörébe tartozik"*. Ugyanakkor e tervezet a *honos népcsoport* kategóriáját úgy határozta meg, hogy *„1. § (2) e törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport..."*.

Mindezek következtében tehát – mint már utaltunk rá – az 5190-es kisebbségi törvényjavaslat a következő kategóriákba tartozó jogalanyokat ismeri el – normatív taxáció és definíció által: 1. nemzeti és etnikai kisebbségek, amelyek ilyennek tekintik magukat (1. § [1]), 2. nemzeti és etnikai kisebbségek, amelyek egy évszázada élnek Magyarország területén – ezek honos népcsoportoknak minősülnek, ha ezen felül megfelelnek a normatív meghatározásnak (1. § [2]), 3. a törvény honos népcsoportnak minősíti *expressis verbis* a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nemzeti és etnikai (?) kisebbségeket, vélelmezve, hogy e csoportok eleve eleget tesznek a normatív definíciónak, 4. közelebbről meg nem határozott kisebbségekhez tartozó magyar állampolgárok, ha közülük legalább ezren kérik, hogy az 61. § (2)-ben felsoroltak közé vétessenek föl.

Az 5190-es kisebbségi törvényjavaslat, s nem különben az elfogadott törvény ezzel az eljárással újból a diszkrimináció útjára lépett, hiszen az 1. és 2. § értelmében két kategóriája létezik a nemzeti és etnikai kisebbségeknek (honos népcsoportoknak): olyan csoportok, amelyek törvényi vélelem alapján minősülnek jogalanyoknak, és olyanok, amelyeknek – amennyiben alanyai kívánnak lenni a kisebbségi törvényjavaslatban előírt jogoknak – valamilyen közelebbről meg nem határozott módon bizonyítaniuk kell, hogy eleget tesznek az 1. §-ban foglalt feltételeknek: " 2. § (2) (az elfogadott kisebbségi törvényben

61 § [2]) Amennyiben az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyságot tenni arról, hogy megfelel az e törvény 1. §-ban foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló magyar állampolgár e tárgykörben népi kezdeményezését az Országgyűlés Elnökéhez nyújthatja be". Felmerül a kérdés: ha ilyen csoportok ma is léteznek, miért nem élvezhetik a törvényi vélelmet, amely a taxált csoportokat megilleti? Ha nem léteznek az 1. § (2) értelmében, akkor az ilyen típusú csoportok legalább száz év múlva élhetnek petíciós jogukkal, bizonyítandó az 1. §-ban előírt feltételeket.

Nem lehet célja e dolgozatnak az olyan jelenségek elemzése, mint például a magyarországi kisebbségek közösségein belül folyó viták az önmeghatározás kérdésében. Mint ahogyan nem lehetett célja a különböző tervezetek és a kisebbségi törvényjavaslat részletes szövegelemzése. Hogy csak egy példára utaljunk, számunkra rejtélyes a kisebbségi törvényjavaslat 43. § (2) előírása : *„A cigányetnikum iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése, felszámolása érdekében sajátos oktatási feltételeket kell teremteni"*. A *cigányetnikum* fogalma által körülírt csoport beletartozik az 1. és 2. § által megjelölt jogalanyok körébe, vagy sem – hogy csak erre az aspektusra utaljunk.

Végül még egy megjegyzés. Mind a tervezetekben, mind a kisebbségi törvényjavaslatban szereplő normatív meghatározások lényegében megfelelnek a Capotorti-jelentés által javasolt definíciónak, amely azonban – hangsúlyozzuk újra – kizárólag a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 27. cikkének értelmezését kívánta elősegíteni: „568. A Special Rapporteur szeretné hangsúlyozni, hogy az általa javasolt definíció céljait tekintve körülhatárolt. Kidolgozása csakis az *Egyezségokmány* 27. cikkének alkalmazásával van kapcsolatban. E kontextusban, a »kisebbség« kifejezés a következőkre vonatkozhat: Egy számbeli kisebbségben lévő csoport az állam lakosságához viszonyítva, amely nincs domináns helyzetben, s amelynek tagjai – az illető ország állampolgáraiként – a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és akár közvetve, olyan összetartozásról tesznek tanúbizonyságot, amely kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányul." Amint azonban a jelentés kiemeli: „A Special Rapporteur véleménye szerint, egy ilyen definíció kétségtelenül nagy értékű lenne az elmélet számára, de nem tekinthető az *Egyezségokmány* 27. cikkében tartalmazott elvek alkalmazása előfeltételének. ... A »kisebbség« fogalmá-

nak meghatározása nem alkotta akadályát számos nemzetközi dokumentum megalkotásának, amelyek előírásokat tartalmaztak a lakosság bizonyos csoportjainak saját kultúrájuk megőrzésére és nyelvük használatára vonatkozó jogaikkal kapcsolatban. ... Az *Egyezségokmány* 27. cikkében tartalmazott elvek alkalmazását ezért tehát nem lehet függővé tenni a »kisebbség« fogalmának »univerzális« definíciójától, és minden ellenkező állítás az ügy ködösítése lenne."[88]

* * *

E tanulmány célja olyan hipotézisek megfogalmazása volt, amelyek az úgynevezett nemzeti vagy etnikai kérdés politikaelméleti és jogi vizsgálatánál használhatók fel. „Elméleti" jellegűek ezek a hipotézisek annyiban, amennyiben az empirikus anyagot a szerző igyekszik általános kategóriákban megragadni, s az így keletkezett tartalmak rendszeres összevetése által következtetéseket levonni. E kategóriák, valamint a szerző által kifejtett tartalmak nem ismeretlenek a szakirodalomban; a dolgozat célja nem a fogalomalkotás volt. A szerző igyekezete arra irányult, hogy a hipotéziseket megpróbálja minél általánosabb szinten, de ugyanakkor a lehető legegyértelműbben megfogalmazni.

Az „etnikai elvű csoportautonómiát" ebben az összefüggésben azon törekvések és eszmék együttesének tekintettük, amelyek a nemcsak biológiai értelemben vett leszármazáson alapuló csoportkohézió fenntartására, erősítésére és jövőbeli biztosítására vonatkoznak. Vagyis a (közös) leszármazás itt nem feltétlenül a generációk folyamatosságára utal; a csoporthoz való tartozás tudatát, s ezáltal a csoport kohézióját hihetetlenül felerősíti a leszármazáshoz fűződő mítosz szimbólumainak hasonló értelmezése. Minél több generáció „van jelen" a csoport életében, annál inkább. Jelen tanulmány csak azokra az elméleti kérdésekre tért ki, amelyek akkor merülnek fel, amikor a fenti kontextusban az elsődleges szempontok az egyén szabadsága és a társadalmi béke. E két utóbbi fogalmat ugyanakkor közvetlen jelentéssel rendelkezőnek ítéltük meg, s meghatározásuktól eltekintettünk.

Az „etnikai csoport" gyűjtőfogalmával írtuk le mindazokat a történeti, politikai és szociológiai mozzanatokat egyaránt tartalmazó kategóriákat, mint a nemzet, a nép, a népcsoport, valamint azt, amit legáltalánosabban számbeli kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi közösségnek vagy csoportnak szokás nevezni. Eddig

még minden próbálkozás, amely arra irányult, hogy e kategóriákat egységes szempontrendszer szerint határozza meg, a kísérlet stádiumában maradt. Jelen tanulmány nem kívánt újabb epizód lenni e sorban: nem tettünk kísérletet e fogalmak definiálására sem. Ami érdekelt, az annak vizsgálata volt, hogy mi történik abban az esetben, ha a különböző etnikai csoportok közötti törésvonal olyan intézmények vagy az azok létrehozására vagy működtetésére irányuló törekvések között húzódik, amelyek alkalmasak a csoportkohéziót célzó tevékenység hatékony kifejtésére. Így például a francia típusú nemzetállam mint intézmény az elmúlt két évszázad folyamán világszerte a legelterjedtebb keretévé vált a tág értelemben vett nemzeti (csoportautonómia) törekvéseknek. Sikerét, de nemkülönben történeti korlátait az a nagyon is gyakorlati tény határozza meg a leginkább, hogy az etnikailag homogén lakosságú államokat sokkal könnyebb kormányozni, mint az etnikailag, vallásilag, kulturálisan és/vagy nyelvileg kevert lakosságú országokat. A francia típusú nemzetállami elképzelés azonban itt csak egy nagyon speciális értelemben érvényes: olyan ideáltípust jelent, amelyet a rousseau-i ihletésű államelmélet alkotmányjogilag képviselt. A nem homogén lakosságú államok esetében komoly gondok ott jelentkeznek, ahol a különböző – egyazon államkeretben élő – etnikai csoportok bizonyos életterületeken, különféle érdekekre hivatkozva igényt tartanak a politikai hatalom egy részére vagy e hatalom önálló, de az államkeretet szét nem feszítő gyakorlására. Szempontunkból mindkét esetben a csoportkohézió fenntartása, erősítése, valamint jövőbeli biztosítékai képezték a vizsgálat tárgyát. Nem foglalkoztunk azokkal a kérdésekkel, amelyeket az egyik csoport másik általi leigázása vet fel (beleértve a kényszerasszimiláció gyakorlatát), vagy ha a csoportkohézióra való hivatkozás egyesek pőre hatalmi törekvéseinek a tárgyát képezi. Nem vonjuk azonban kétségbe, hogy ezen jelenségeknek óriási politikai jelentőségük van, hiszen napjainkban is százmillókra tehető az ilyen törekvések áldozatainak a száma.

Adottnak vettük azt a tényt, hogy a csoportidentitás vagy a közösségi identitás létezik. A tanulmány elsősorban e szociológiai realitás politikai és jogi vonatkozásaival foglalkozik, de nem tagadja azt, hogy a különböző etnikai csoportok között a politikai feszültségek meglehetősen hatékonyan tompíthatók, amennyiben a csoportidentitás kulturális összetevői szabadon kibontakozhatnak. Természetesen tudatában voltunk annak a nehézségnek, amelyet a politikai és a kulturális

vonatkozások elhatárolása jelent; célunk az volt, hogy olyan kérdéseket tegyünk vizsgálat tárgyává, amelyek akkor jelentkeznek, ha megvan a politikai készség a döntéshozók részéről a közösségi identitások kulturális összetevőinek intézményes keretekben való kibontakozása lehetővé tételéhez.

A célok határozták meg a vizsgálat módszerét: a jelenségek fogalmi elkülönítése, a kategóriák összevetése és a szintetikus jellegű következtetések az alkalmazott legfontosabb metodológiai eljárások. A tanulmány műfajilag a politika- és jogelmélet területeihez áll közel, de jelentős mértékben támaszkodik az alkotmányjog és a nemzetközi jog eddig felhalmozott tudásanyagára is. A téma emberi jogi aspektusainak tárgyalásánál a szerző számára jelentős inspirációs forrást jelentettek a morálfilozófia alapvető kérdéseit végiggondoló munkák.

A multidiszciplináris megközelítés mintegy „hozta" a hipotézisek szintetikus jellegű következtetésekben való megfogalmazását. Jó lenne, ha további kutatások történnének e hipotézisek összevetése céljából az 1989 utáni közép- és kelet-európai fejleményekkel.

A felhasznált hazai és nemzetközi szakirodalom – beleértve az 1989 utánit is – az etnikai kérdés tárgyalásánál főként a történeti, s ezen belül különösen a jogtörténeti, a nemzetközi jogi, valamint a szociológiai, leíró jellegű megközelítést részesítette előnyben. A politikai vonatkozások főként az etnikai konfliktusokkal kapcsolatban kerültek előtérbe. Így például a különböző hatalommegosztási *(power-sharing)* modellek is a konfliktuskezelés és -megoldás *(conflict management and resulation)* keretében fogalmazódtak meg, nemkülönben a társadalompszichológiai aspektusok.

A szerző ugyanakkor néhol nem tudta, de nem is kívánta elkerülni a normatív jellegű megfogalmazásokat. A tanulmány ama részei azonban, amelyek a „kell", „szükséges", „célszerű" terminusaiban fogalmazódtak meg, nem előíró vagy preskriptív jellegűek – noha akár így is értelmezhetők –, inkább a további tisztázandó kérdésekre kívánják felhívni a figyelmet.

A tanulmány három legterjedelmesebb fejezete lényegében az etnikai csoportok mint bizonytalan összetételű entitások autonóm politikai tényezőként és jogi alanyként való öntételezésének és elismerésének problematikáját járja körül. A tanulmányban ezzel kapcsolatban felmerült kérdések, valamint a megfogalmazott hipotézisek – különböző kontextusban ugyan, de meghatározott vizsgálati szempontok szerint – rendszeresen visszautalnak e problémára. E körkörös

építkezésnek egyrészt elméleti, másrészt gyakorlati oka van. Az elméleti aspektust az „etnikai csoport" fogalmának viszonykategória-jellege adja. Mint utaltunk rá, a statikus, jogilag operacionalizálható és egyetemesen alkalmazható definíciókísérleteknek ellenállt mind a nép, mind a nemzeti vagy etnikai kisebbség fogalma. A nemzetközi jogi dokumentumokban nem találunk egyetemesen elfogadott meghatározást, de az elmélet sem alkotott eddig elfogadható definíciót. Mint kimutattuk, a nemzetközi jog a szabad identitásválasztás elvét részesíti előnyben. A nemzet fogalmával kapcsolatban ilyen kísérletek nem voltak – a nemzetállam mint általánosan elterjedt modell a fogalmat mintegy az evidencia szintjére emelte. Azonban ha csak az angol *„nation"* és a francia *„nation"* fogalmait vetjük össze, látjuk, hogy a két nyelvterületen még eredeti jelentéseik is különböznek. Az angol *„nation"* bizonyos szövegkörnyezetben kormányzatot is jelent: az Egyesült Államokban például a navajo indiánok önkormányzatát *„Navajo-Nation"*-ként tartják számon. Azokban az esetekben, amikor az állam törvényei mégis tartalmaznak normatív definíciót a népcsoportokat vagy a nemzeti és etnikai kisebbségeket illetően, általában az ilyen meghatározás politikai konszenzus tárgyát képezi, mint például Ausztriában vagy Magyarországon.

A gyakorlati ok, amely a tanulmány e struktúrájához vezetett, annak a jelenségnek a megfigyelése volt, hogy 1989 után e régió egyik legérzékenyebb kérdése éppen az etnikai csoportok és közösségek (nemzetek, népek, népcsoportok, s nemkülönben a kisebbségben élő nemzeti vagy etnikai közösségek) autonóm politikai, és ennek következményeként jogalanyként való öndefiníciója, illetve ennek a döntéshozók általi elimerése volt. A feszültségek, s nemritkán nyílt konfliktusok az egyes államokban, de nemzetközi szinten is azonnal jelentkeztek. A skála az egyes etnikai csoportok létének kétségbe vonásától az elismert csoportok jogai keretének politikai vita tárgyává tételéig terjed. Van, ahol a fegyvereké a szó, van, ahol elméleti vita folyik.

JEGYZETEK

[1] Diákok számára szerkesztett szöveggyűjteményük előszavában *Sh. Avineri* és *A. de-Shalit* érdekes megjegyzést tesznek: egyes „közösségi beállítottságú" gondolkodók – mint például *Michael Sandel* – nézete szerint az indivi-

dualista liberalizmus a jogokat, míg a kommunitarianizmus (a közösségben való gondolkodás) a közjót állítja a középpontba. Ebből az is következhet, írják a szerzők, hogy „a liberalizmus arról szól, hogyan kell szűkíteni a politika szféráját, amíg a kommunitarianizmus arról, hogyan kell azt kiterjeszteni. (*Communitarianism and Individualism. Oxford Readings in Politics and Government.* Oxford University Press, Oxford, 1992. 7. o.)

[2] A vita összefoglalását lásd: S. Mulhall–A. Swift: *Liberals and Communitarians.* Blackwell, Oxford–Cambridge, 1992. Tudomásunk szerint *R. Dworkin* – akit úgy jellemeznek, hogy bizonyos engedményeket tett a kommunitarianizmus irányában – sem haladta meg a politikai közösség és az állam azonosításának álláspontját. Számunkra ez utóbbi derül ki *Law's Empire* c. könyve (Fontana Press, London, 1986. 167. sk. o.) idevonatkozó fejtegetéseinek összehasonlításából egy 1989-es cikkével (Liberal Community. *California Law Rewiew*, 1989/77.).

[3] E fejezet alapjául egy, az *Autonómia és integráció* című gyűjteményben szereplő tanulmányom szolgált. (Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 1993. 18–63. o.)

[4] Vö. Fr. Furet–M. Ozouf et colab: *Dictionnaire critique de la Révolution francaise. Institutions et créations* (Flammarion, Paris, 1992.) *Suffrage* címszavával.

[5] Szabadság és egyenlőség egyfelől, másfelől az egy és oszthatatlan szuverenitás, valamint a hatalmi ágak egyensúlyának követelménye közötti feszültségek azonnal jelentkeztek. L. Fr. Furet–D. Richet: *La Révolution francaise.* Hachette, Paris, é. n. 115–124. o.

[6] Vö. M. Prélot–J. Boulois: *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Dalloz, Paris, 1987. (10. kiadás) 361. o.

[7] E modell értelmezésére eddig számos kísérlet történt, a legkülönbözőbb előfeltevések vagy ideológiai megfontolások alapján. Rövid és tartalmas áttekintésüket adja legújabban *P. Mentzel* Nationalism című tanulmánya a *Humane Studies Rewiew* 1992. őszi számában (Vol. 8, No.1, The Institute for Humane Studies, George Mason University, Washington). Kiemelendő *H. Seton-Watson* elemzése a *Nations and States* első fejezetében: Nations and Nationalism (Westwiew Press, Boulder–Colorado, 1977.), valamint a marxista *E.J. Hobsbawn* monográfiája: *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Mith, Reality.* Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

[8] Vö. Szűcs Jenő: „Nemzetiség", politikai lojalitás és „politikai közösség" a történelemben c. alfejezet, in: *Nemzet és történelem*, Gondolat, Budapest, 1984. 83 sk. o. A csoportlojalitásról: G. Fletcher: *Loyalty. An Essay on the Morality of Relationships.* Oxford, New York, 1993.

[9] Molnár Gusztáv: *Az elmélet küszöbén.* Kriterion, Bukarest, 1976. 133. o.

[10] L. Ludassy Mária: Az emberi jogok kétfajta fogalmáról, in: *Századvég*, 1991/1. 55–61. o.

[11] A morális egalitarizmus nevében föllépő *Kis János* az emberi jogok végső forrását az egyenlő méltóság nem kevésbé elvont kategóriájában jelölte meg: „A morális jogok normatív ereje nem attól függ, hogy a társadalom ténylegesen elfogadja-e őket" – írta Kis 1986-ban a *Vannak-e emberi jogaink?* című tanulmányában (AB Független Kiadó, Budapest, 1986. 23. o.). Az egyenlő méltóság elve ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy „minden normális felnőtt embert – erényeitől és gyarlóságaitól függetlenül – megillet, hogy az emberek morális közösségének egyenrangú tagja legyen" (34. o.). A morális közösség végső soron azon személyekből tevődik össze, akik az erkölcsi elvek alkalmazását és magukat az elveket vitathatják, s akik természetesen maguk is címzettjei az elveknek és normáknak. (30. o.)

[12] Úgy vélem, az itt következő megjegyzések Hobbes, Locke és Rousseau gondolatainak értelmezését illetően nem szorulnak különösebb magyarázatra, mivel az idézett művek alapkiadásaihoz – a néha eszmeileg eltérő álláspontot valló szerkesztők által – készített bevezető tanulmányokban az elvi különbségekre vonatkozó megállapítások egybecsengenek. Időrendben, és csak illusztráció gyanánt a hatalmas szakirodalomból néhány alapkiadás: *Social Contract. Essays by Locke, Hume and Rousseau. Introduction by E. Barker.* Oxford Press, London, 1958. (az *Introduction* keletkezésének éve 1946); Th. Hobbes: *Leviathan. Ed. and Introduction by B. Macpherson.* London, 1968. 44. skk. o.; J. Locke: *Two Treatises of Government. Ed. with an Introduction and notes by P. Laslett.* Cambridge, 1992. 107. skk. o. Különösen fontos részletekre hívja fel a figyelmet H. Arendt: *A forradalom.* Európa Könyvkiadó, Budapest, 1991. 220. skk. o.

[13] Hobbes: *Leviathan* I., X.: „The Greatest of humane Powers, is that which is compounded of the Powers of most men, united by consent, in one person, Naturall, or Civill, that has the use of all their Powers depending on his will..."

[14] Rousseau: *Du contrat social....* VI.: „Ces clauses, bien entendues se réduisent toutes á une seule, savoir l'alienation totale de chaque associé avec tous ses droits á toute la communauté..."

[15] Locke: *Second Treatise...*: „14. ... for 'tis not every compact that puts an end to the state of nature between men, but only this one of agreeing together mutually to enter into one community, and make one body politic", és „89. Wherever therfore any number of men are so united into one society as to quit every one his executive power of the law of nature, and to resign it to the public, there and there only is a political or civil society." Vö. C. B. Macpherson: Natural Rights in Hobbes and Locke, in: *Political Theory....* id. kiadás, 8. o. A szerző, bár felfigyel a jelzett különbségre, alkalmatlannak tartja Locke felfogását a modern, XX. századi emberi jogi koncepció megalapozásához, nem titkolva, hogy a hatvanas évek realitásai – a szocializmus felmenő ágban van ekkor világszerte – befolyásolják e véleményében. Ellenkező álláspontot volt pl. a francia R. Polin: The Rights of Man in Hobbes and

Locke, in: *Political Theory*.... id. kiadás, 16–26. o., valamint a tanulmánygyűjtemény több szerzője is. A vita, melynek anyagát a kötet tartalmazza, noha erősen magán viseli a hatvanas évek légkörét, néhány mozzanatában máig aktuális, és több nem, vagy alig tisztázott kérdést vet fel.

[16] Locke: *Second Treatise*...: „123. This makes him willing to quit this condition which, however free, is full of fears and continual dangers; and 'tis not without reason that he seeks out and is willing to join in society with others who are already united, or have in mind to unite for the mutual preservation of their lives, liberties, and estates, which I call by the general name, property."

[17] Rousseau: *Du contrat social*.... VI.: „Enfin chacun se donnant á tous ne se donne a personne..." VIII.: „Ce que l'homme perd par le contrat social, c'est sa liberté naturelle et une droit illimité (...) Il faut bien distinguer la liberté naturelle, qui n'a pour bornes que les forces de l'individu, de la liberté civile, qui est limité par la volonté générale."

[18] Természetesen a szerző tudatában van azoknak az elméleti bonyodalmaknak, amelyek a *belátás* kategóriáját – Locke egész életműve szempontjából vizsgálva – terhelik. Véleményem szerint Isten akaratának ismerete mint kötelesség sem Locke-nál, sem általában nem zárja ki az autonóm politikai szubjektumként való – egyéni vagy közösségi – cselekvést.

[19] Komoróczy Géza: Meddig él egy nemzet? *2000. Irodalmi és társadalmi havi lap*, 1991. szeptember. 16. o.

[20] A. Margalit–J. Raz: National Self-Determination. *The Journal of Philosophy*, 1990. 439 sk. o.

[21] Komoróczy Géza, i. m. 19. o.

[22] „To the princely principle of subjecting just as much land as obtainable to one's own rule, the doctrine of freedom opposes the principle of the right of self-determination of peoples, which follows necesarily from the principle of the rights of man. No people and no part of a people shall be held against its will in a political association that it does not want." (Ludwig von Mises: Nation and State, in: *Nation, State and Economy*. New York University Press, New York and London, 1983, 34. o.

[23] A szerző tudatában van annak a gondnak, amelyet a közösség akarásaöntételezése–létrejötte–léte–elismerése–fenntartása– stb. lánc – szigorúan logikai értelemben vett – redundanciája jelent. Az a véleményünk, hogy sem a formál-, sem a deontikus logika nem nyújt igazán hatékony módszereket e bűvös kör meghaladására. A kitörés csak a gyakorlat szintjén lehetséges, a spontaneitás szerepének elismerésével. Itt csak annyit lehet kijelenteni, hogy az önrendelkezésre és a közösségi identitás meghatározására irányuló törekvések önkényes vagy alaptalan jellegének, vagy a rossz politikai helyzetfelismerésből fakadó diszfunkciós hatásoknak a vizsgálata mindig csak a konkrét feltételek alapos ismeretében végezhető el.

[24] A. Margalit–J. Raz: *National Self-determination*, id. hely.

[25] A. Margalit–J. Raz, id. hely.

[26] Úgy véljük, hogy *Tamás Gáspár Miklós* elutasító álláspontja a nemzeti érzés erkölcsi tartalmával szemben azért váltott ki nem csekély vitát, mert nem tisztázta eléggé egyértelműen azt, hogy milyen helyzetben nem menthető válfaja a kényszernek „a nemzeti »szubsztancia« vagy lényeg indoktrinálása", vagyis annak az elvnek az erőszakos végigvitele, hogy a nemzeti ügyekben „nem érdekeltek is érdekeltek mert osztoznak a »közösség« lényegében részvétel (methexisz) útján". Ez az, ami a szerző szerint „erkölcsileg elvetendő". (TGM: *Idola Tribus*. Magyar Füzetek Könyvei 12, 1989. 64. sk. o., valamint 99. sk. o.) Ez igaz, de sokan úgy értelmezték, hogy a megállapítás a nemzettel kapcsolatos mindenféle diskurzusra vonatkozik, nemcsak a kifejezetten mozgósító célzatúakra. Vö. pl. Orosz István: A nacionalizmus mint a nemzetállam ideológiája. *Holmi*, 1991/8. 1027–1029. o.

[27] Vö. e kötet *Jog az önazonossághoz* c. tanulmányával.

[28] A rendkívül bonyolult konzisztenciafogalom elemzése nem feladata e dolgozatnak. Ezért egy olyan alapesetet választottunk, amely a tárgyalt kérdéskörben szemléletes példákra ad alkalmat. *A. R. Anderson* és *O. K. Moore* 1957-es tanulmányában szerepel az alábbi inkonzisztenciaeset: „II. Ha egy normarendszer 1. kötelezővé teszi, hogy elvégezzük B aktust, ha A aktust elvégezzük, 2. megengedi A aktust, de 3. tiltja B aktust, akkor kétségtelenül megint inkozisztensnek kell tartani a rendszert. Vagyis megállapítható, hogy egy konzisztens normarendszer értelmében a megengedett elvégzése sohasem kötelez cselekvő személyt a tilos elvégzésére." (A. R. Anderson–O. K. Moore: A normatív fogalmak formális elemzése, in: *Kortárs tanulmányok a logikaelmélet kérdéseiről*. Gondolat, Budapest, 1985. 564. o.

[29] G. H. von Wright: *Norm and Action*. Routledge and Keagan Paul, London, 1963. VIII. 3. o.

[30] Koherensnek tekintjük azt a normarendszert, amelyen belül egy kodifikációs alapelv következetesen valósul meg. Koherens lehet egy ilyen rendszer még akkor is, ha vannak benne ún. joghézagok. Más kérdés, hogy e hézagok mennyire tudatosak, s mennyire tulajdoníthatók az esetlegességnek. Koherens az Egyesült Államok alkotmányos rendszere, noha a The Ninth Amendment (a IX. alkotmánykiegészítés) tartalmazza az ún. *rights retained by the people* kategóriáját, vagyis olyan jövőbeli jogokra utal, amelyeket ma még nem ismerünk. A rendezőelvet, az egyéni szabadságot e hézag önmagában nem sérti. Nem koherens viszont az a nemzetállami alkotmány és jogrendszer, amely elismeri a kisebbségek identitáshoz való jogát (akár közvetve is, vagyis úgy, hogy előírja ezen identitás védelmének szükségességét.

[31] Intézmény alatt olyan szervezeti keretet értünk, amely folyamatosan létezik (akár meghatározott időintervallumon belül), áttekinthető, vagyis nyilvános szervezeti és működési szabályzattal rendelkezik és meghatározott funkciókat teljesít. Ezzel szemben jogintézménynek egy fogalomhoz kapcsolódó jogszabályok összességét tekintjük.

[32] Az önálló politikai szubjektumként való önmeghatározás az etnikai elvű csoportautonómia szempontjából bizonyos esetekben csak akkor releváns, ha valójában eltérő politikai értékrendek versenyeznek adott helyzetben (mint pl. államcentrikus vs. társadalomcentrikus, vagy egyénközpontú vs. kolektivisztikus stb.).

[33] Bibó István szellemes és találó párhuzama – amely egészen más geopolitikai körülmények között fogalmazódott meg – ma még jobban áll: „Ezek szerint az önrendelkezési elvnek az államok együttesét és a területi állományt felforgató hatása ugyanaz a kérdés, mint mindennemű alkotmány elvi változatlanságának és kivételes megváltoztatási szabályainak problémája, mint az a kérdés, hogy »szabad-e« az alkotmányt kritizálni, »helyes-e« alkotmánymódosítási javaslatokkal előállni." (A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai, in: *Válogatott tanulmányok*. IV. köt. 1935–1979. Magvető, Budapest, 1990. 410–411. o.)

[34] Vö. Hamberger Judit: Az alkotmányozási folyamat problémái a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságban. *Limes*, 1991/2.; Bíró Gáspár: A strukturális kisebbség politikai dilemmája – Az Együttélés és az MKDM Alkotmánykiegészítő Javaslata; Merre tart Csehszlovákia? Az Együttélés Politikai Mozgalom memoranduma a csehszlovákiai nemzeti kisebbségekről. *Limes*, 1992/1.; Hamberger Judit: Népszavazás az együttmaradásról? *Limes*, 1992/4., valamint Mit is akar(t) Havel elnök? *Limes*, 1992/5–6.

[35] *Magyar Lettre internationale*, 1991/3. 36. o.

[36] Heller Ágnes: *Az igazságosságon túl*. Gondolat, Budapest, 1990. 40. és 45. o.

[37] M. Walzer: *Spheres of Justice*. Harper–Basic Blackwell, 1983.

[38] A már idézett *Kisebbségi Kódex* első tervezete a nyelvjárásokat közösségintegráló tényezőként ismerte el. Az *Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* szintén lehetővé teszi a feledésbe merült nyelvek és nyelvjárások számára az újjászületést.

[39] Bibó István: Kényszer, jog, szabadság, in: *Válogatott tanulmányok. I. köt. 1935–1944*. Magvető, Budapest, 1986. 53. o. (Kiemelések az eredetiben)

[40] Többek között l. Az európai békéről és egyensúlyról, in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. I. köt. 1935–1944*. Magvető, Budapest, 1986. 376–380. o.

[41] A fogalom közvetlen értelmében: totalitarizmus az a politikai rendszer, amelyben az állam teljhatalommal rendelkezik állampolgárai fölött. Vö. P. H. Collin: *Dictionary of Government and Politics*. 1988. 210. o. Mivel a jelen alfejezetben röviden érintett történelmi példák pusztán annak a tételnek az illusztrálását kívánják adni, amely szerint a totalitarizmusban sem az identitás, sem az identitáshoz való jog fogalmának nincs jelentése, ezért nem tértünk ki az olyan jelenségekre, mint például a jugoszláv vagy a keletnémet szocialista nemzetfelfogás.

[42] A vonatkozó hatalmas szakirodalomból csak néhány könnyebben hozzáférhető címet idézünk. A nácizmusról és általában az 1945 előtti európai

fasiszta-rasszista ideológiákról és a megfelelő politikai rendszerekről l. Ormos Mária: *Nácizmus – fasizmus*. Magvető, Budapest, 1987. Az etnokratikus totalitarizmus ideológiájáról, valamint intézményes megvalósításáról l. Nichifor Crainic: Az etnokratikus állam programja, in: *Alkotmányok és alkotmánytervezetek Romániában. Limes – Háttéranyagok*. Budapest, 1991. és *Istoria dreptului romanesc (A román jog története)*. RSZK Akadémiájának kiadványa, II. köt., II. rész, Ed. Academiei RSR, Bucuresti, 1987. 345–346. o. A román nacionál-kommunizmusról Bíró Gáspár: *Románia 1965. március – 1990. május. Ideológia, politika, jog és Romanian Political Hysteria. Historical Background*. (Kéziratok)

[43] Polányi Károly: A fasizmus lényege, in: *Fasizmus, demokrácia, ipari társadalom*. Gondolat, Budapest, 1986. 309–310. o.

[44] H. Arendt: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa, Budapest, 1992. 579. o.

[45] „Románia a románok etnikai állama volt és kell hogy legyen... A román nemzet Románia megteremtője és ura. A román nemzet ősibb az ezen a román földön található bármely más fajnál. Az ezt az országot illető tulajdonjoga ősibb minden betörésnél, minden betelepülésnél, minden ravasz beszivárgásnál. A nemzet vagy faj történelmi identitás, vérségi kötelék, lelki közösség, jövőakarás." (Nichifor Crainic: *Az etnokratikus állam programja*. Id. kiadás.)

[46] E fejezet egyik első változata *A kisebbségek kulturális jogai Európában 1989 után* címet viselte, s az *UNESCO* és a *Magyar UNESCO Bizottság* közötti megállapodás alapján készült, utóbbi felkérésére. Célja: háttéranyag egy, az *UNESCO* 1993-as Közgyűlése által elfogadandó nyilatkozat számára a kisebbségek kulturális jogairól. Egy tervezet kidolgozása e célból az eredeti tanulmány mellékleteként része volt a megbízásnak, amelyet a szerző teljesített 1992 nyarán. Politikai okokból az *UNESCO*-n belül a vita egyelőre nem került magas szinten napirendre. Hasonló tanulmány készült Ázsiára vonatkozóan is: Rahat Nabi-Khan: *The Legal Protection of the Cultural Rights and Identities of Minorities in Asia*. UNESCO, Paris, 1992. Kézirat. Tudomásunk szerint az *UNESCO* a többi kontinens helyzetét felmérő tanulmányokat is megrendelt.

[47] Az újabb irodalomból e szempontból példaértékű Ch. Kukatas tanulmánya: Are There Any Cultural Rights? *Political Theory*. Vol. 20. (1992. február). A tanulmány szerzőjének érveivel a magunk részéről egyetértünk, de végkövetkeztetésével, vagyis minden csoportjog merev tagadásával nem.

[48] Vö. a 31. számú lábjegyzettel a jogintézmény fogalmáról.

[49] *Complete and comprehensive study of the problem of discrimination against indigenous populations. Conclusions, proposals and recommandations*. E/CN.4/Sub.2/1986/7. Add.1–3. A kérdés rövid összefoglalását l. Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei. *Regio*, 1993/4. 34–36. o. Itt csak arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a terminológia időközben változott; már nem a bennszülött lakosságok a hivatalos

formula, hanem a bennszülött népek *(indigenous peoples)* az ENSZ illetékes testületeiben.

[50] Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984. és *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában.* Gondolat, Budapest, 1988.

[51] Fr. Capotorti: *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1977).* United Nations, Sales no. E.91.XIV.2, para. 568.

[52] Vö. például Nagy Olga: *A törvény szorításában.* Gondolat, Budapest, 1989. Különösen az első fejezet 17–18. oldalain található fejtegetés figyelemre méltó e tekintetben.

[53] Értelmezésünk szerint hasonló következtetést tartalmaz Kende Péter tanulmánya: Önrendelkezés Kelet-Európában tegnap és ma. *Regio,* 1993/1. 3–16. o.

[54] Azt, hogy erre ma Európában a legcsekélyebb hajlandóság sem mutatkozik, jelzi az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1993. november 4-i döntése, amelynek értelmében megbízott egy munkacsoportot, hogy dolgozzon ki egy, az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvtervezetet 1994. december 31-ig „az egyéni jogok biztosítására a kultúra területén, különös tekintettel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre." *(Final communique of the 93rd session of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Strasbourg, 4 November 1993.)* Az előzményekről l. e kötetben *A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európa Tanácsban 1992–1993.*

[55] A strukturális kisebbség fogalmával kapcsolatban l. B. de Witte: Minorités nationales: reconaissance et protection. *Pouvoirs. Nationalismes.* 1991/57., 113–128. o. Az idézett szakasszal kapcsolatban a ratifikáció során Franciaország a következő nyilatkozatot tette: „A Francia Köztársaság Alkotmányának második cikkével összhangban a Francia Kormány kijelenti, hogy a Köztársaságra e cikk nem alkalmazható (article 27 is not applicable)." A francia integrációs politika részletes ideológiai, politikai és jogi keretével kapcsolatban l. *L'intégration a la francaise.* Union Général d'Éditions, Documentation Francaise, 1993.

[56] A politika alanyaival, valamint az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos alapvető elméleti összefüggésekről: Bihari Mihály–Pokol Béla: *Politológia.* Budapest, 1992. 64–65. és 343–346. o.

[57] E cikkek a következőket írják elő: „13. cikk. 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a művelődéshez. Egyetértenek abban, hogy az iskolai nevelésnek az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia. Egyetértenek továbbá a részes államok abban is, hogy az iskolai nevelésnek minden személyt képessé kell tennie arra, hogy hasznos szerepet töltsön be a szabad társadalomban, előmozdítsa a megértést, türelmet és barátságot, valamennyi nemzet, vala-

mint minden faji, népi és vallási csoport között, és támogassa az Egyesült Nemzeteknek a béke fenntartása érdekében kifejtett tevékenységét.

2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy e jog teljes megvalósítása érdekében: a) az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé kell tenni; b) a középfokú oktatást annak különböző formáiban, ide értve a műszaki és szakmai középfokú oktatást is, minden megfelelő eszközzel általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján; c) a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján; d) az alapfokú oktatást a lehető legnagyobb mértékben bátorítani vagy fokozni kell minden olyan személy esetében, aki nem részesült elemi oktatásban, vagy azt nem fejezte be; e) az iskolai hálózat fejlesztését minden szinten tevékenyen elő kell mozdítani, megfelelő ösztöndíjrendszert kell kialakítani, és a tanszemélyzet anyagi életfeltételeit állandóan javítani kell. 3. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat, hogy tiszteletben tartsák a szülőknek, illetőleg adott esetben a törvényes gyámoknak a szabadságát arra, hogy a hatóságok által létesített iskola helyett az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskolázási követelményeknek egyébként megfelelő iskolákat válasszanak gyermekeik számára, és hogy gyermekeik vallási és erkölcsi nevelését saját meggyőződésükkel összhangban biztosítsák. 4. E cikk egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az csorbítaná az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására, mindenkor azzal a feltétellel, hogy az e cikk 1. bekezdésében meghatározott elveket tiszteletben tartják, és hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelel.

14. cikk. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam, amely abban az időpontban, amelyben az Egyezségokmány részesévé vált, még nem volt képes a területén vagy a joghatósága alatt álló területen a kötelező és ingyenes alapfokú iskoláztatást biztosítani, kötelezi magát arra, hogy két éven belül részletes intézkedési tervet dolgoz ki és fogad el annak érdekében, hogy a tervben ésszerűen meghatározandó néhány éven belül a mindenkire kiterjedő kötelező és ingyenes iskoláztatás elve fokozatosan megvalósuljon.

15. cikk. 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenki jogát arra, hogy a) részt vegyen a kulturális életben; b) élvezze a tudomány haladásából és annak alkalmazásából származó előnyöket; c) minden olyan tudományos, irodalmi vagy művelődési alkotás tekintetében, melynek szerzője, erkölcsi és anyagi védelemben részesüljenek. 2. Az Egyezségokmányban részes államok által e jog teljes érvényesítése érdekében teendő lépéseknek ki kell terjedniük a tudomány és a kultúra megőrzését, fejlesztését és terjesztését biztosító intézkedésekre is. 3. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat a tudományos kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság tiszteletben tartására. 4. Az Egyezségokmányban részes

államok elismerik a tudomány és kultúra területén történő nemzetközi kapcsolatok és együttműködés előmozdításából és fejlesztéséből származó előnyöket." (1976. évi 8. tvr. mint kihirdető jogszabály Magyarországon.)

[58] Az észt kultúrautonómia jogi keretét képező törvény és rendeletek szövegét l. a *Társadalmi Szemle* 1991/5. számában. L. továbbá a két világháború közötti előzményekről Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Berlin, L. Voggenreiter Verlag, 1928.; Csekey István: A kisebbségi kultúrautonómia Észtországban. *Budapesti Szemle*, 108. köt. 1928 január.; Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. MTA, Budapest, 1930.

[59] Az utóbbival kapcsolatban l. Radó Péter: Magyar nemzetiségi önkormányzat a szlovéniai Mura-vidéken. *Regio*, 1993/3. 68–76. o.

[60] Figyelemre méltó ilyen szempontból a Weimari Köztársaság 1919. augusztus 11-i Alkotmányának 137. cikke, amely ma is hatályos: „Államegyház nincs. A vallási társaságokban egyesülés joga biztosítva van. A vallási társaságokba történő belépés a Birodalom területén nem esik korlátozás alá. (...) Minden vallási társaság önállóan szabályozza és igazgatja saját ügyeit a mindenkire kötelező törvények keretei között. (...) A vallási társaságok közjogi testületek maradnak, amennyiben korábban ilyenek voltak. Kérelmükre más vallási társaságoknak is azonos jogokat kell biztosítani, amennyiben állapotuk és tagjaik száma a tartósság biztosítékát nyújtják." (*Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 367. o. Görögország alkotmánya a 3. cikkben így rendelkezik: „(1) Görögországban az uralkodó vallás: Krisztus kelet-orthodox egyházának vallása. (...) Az egyház önálló és az azt hivatali tisztségükben lévő püspökök Szent Zsinata, és az ebből létrehozott Állandó Szent Zsinat vezeti, melynek összetételét az egyház alaprendtartásának rendelkezései alapján szabják meg, figyelembe véve az 1850. június 29-i Patriarchális Könyv, valamint az 1928. szeptember 4-i zsinati törvény írásait."(*Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 111. o.)

[61] *PPJNE* 22. cikk: „1. Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ide értve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon." *Theo Van Boven* ezenkívül a kollektív jogok körébe sorolja a kisebbségek jogait, a népek jogát az önrendelkezéshez, a békéhez és biztonsághoz és az egészséges környezethez. (L. Th. Van Boven: The International System of Human Rights – An Overwiew, in: *Manual on Human Rights Reporting*. United Nations, New York, 1991. 5. o.

[62] L. e tanulmány 37. jegyzetét.

[63] Az ENSZ-nek a kisebbségi kérdés területén vállalt szerepét a Nyilatkozat elfogadásáig kimerítően ismerteti I. O. Bokatola: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruxelles, Établissment É. Bruylant,

1992. A szerző a definíció kérdésében szintén a pragmatikus megközelítést helyezi előtérbe (19–20. o.)

[64] *Szövetségi törvény az Ausztriában élő népcsoportok jogi helyzetéről (Népcsoporttörvény).* (Bundesgesetz vom 7. Juli 1975. über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich – Volksgruppengesetz.) Figyelemre méltó a fogalmi különbség, amely különben német nyelvterületre jellemző: kisebbség helyett a „népcsoport" a jogalany.: „2. cikk. »Népcsoportokról« e szövetségi törvény értelmében a szövetségi állam területén élő nem német anyanyelvű osztrák állampolgárok azon honos csoportjainak esetében beszélhetünk." Ezzel szemben az 1955. május 15-i Államszerződés szlovén és horvát „kisebbségekről" szól. Az 1977. január 18-i szövetségi kormányrendelet a népcsoportok tanácsairól következetesen a horvát, szlovén, magyar és cseh „népcsoportok" kifejezéssel él.

[65] A Helsinkiben 1991. augusztus 16-án kihirdetett Alandi Önkormányzati Törvény 6. cikke szerint: „Alandi tartományi állampolgárság illeti meg: 1. azt, akit e törvény hatálybalépésekor alandi tartományi állampolgárság illet meg Aland önkormányzati törvénye alapján (670/51), valamint 2. azt a 18 év alatti gyermeket, aki finn állampolgár és a tartományban lakik, ha édesapja vagy édesanyja rendelkezik alandi állampolgársággal." (Fordította Kovács Péter) L. még: Kovács Péter: *Az Aland-szigetek autonómiája.* Kézirat, 1994.

[66] L. Fr. Capotorti: *Study on the rights* ...id. kiadás, 245. bek. és következők, valamint e vonatkozás egyik legjobb összefoglalását: P. Thornberry: *International Law and the Right of Minorities.* Clarendon Press, Oxford, 1991. különösen a 141. skk. o.

[67] Egy francia szerző, összehasonlítva az USA „affirmative action" gyakorlatát az európai tapasztalatokkal rámutat arra a különös figyelmet érdemlő jelenségre, hogy míg az Egyesült Államokbeli színes bőrű, elsősorban fekete értelmiségi rétegekben erősödött az utóbbi időben a felismerés, amely szerint a korábban kizárólag faji kérdésnek tekintett és akként kezelt ügyekben egyre inkább szükséges a hangsúlyt a faji összetevőről a gazdasági és szociális aspektusokra helyezni, Európában ennek az ellenkezője tapasztalható a nyolcvanas évek közepével kezdődően. „Stratégiai szempontból (az USA-ban) – írja a szerző – a követelések különösen a kirekesztés (exclusion) elleni harc jegyében fogalmazódnak meg, függetlenül a faji vagy etnikai hovatartozástól. (...) Ezzel ellentétben Európában, így pl. Nagy-Britanniában napirendre tűzték az amerikai típusú diszkriminációellenes politikát. Meglátjuk, hogy olyan országokban, mint Franciaország, ahol a rasszizmus elleni harc eddig inkább absztrakt, ideológiai szinten jelentkezett, a figyelem az olyan konkrét problémákra összpontosul-e majd, mint a munkalehetőségek megteremtése vagy a lakás biztosítása." (P. Noblet: *L'Amerique des minorités. Les politiques d'integration.* Ed. L'Harmattan, Paris, 1993. 31. o.

[68] Vö. Ch. Millon-Delsol: *Le principle de subsidiarité.* PUF, Paris, 1993.

[69] L. a *GSZKJNE* vonatkozó cikkeit tartalmazó 57. sz. jegyzetet.

[70] A közösségi identitáshoz való jogot tartalmazza az idézett ENSZ *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* első szakasza: „Az államok védik a területükön élő kisebbségek létét, valamint nemzeti vagy etnikai, kulturális és nyelvi identitását, és ösztönzik ezen identitás támogatásának feltételeit." *A/47/678/Add.2/18 December 1992.*

[71] E szöveg nemzetközi jogi értelmezését l. *Kovács Péter* idézett tanulmányában az alandi autonómiáról.

[72] *Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén.* Budapest, 1991. május 31.

[73] *Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról.* Ljubljana, 1992. november 6.

[74] Az Európa Tanács szerepéről a kisebbségvédelem terén, s azon belül a nyelvi chartáról kimerítő elemzést tartalmaz: Kovács Péter: *Az Európa Tanács és a kisebbségvédelem pespektívái.* Kézirat, 1992.

[75] A helsinki folyamat nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos vonatkozásairól, valamint a nemzeti kisebbségi főbiztos intézményéről l. Bíró Gáspár: A nemzetközi kisebbségvédelem legújabb fejleményei. *Regio*, 1992/4.

[76] A biztonságpolitikai aspektusokról l. *Az etnikai eredetű konfliktusok és a hadsereg* c. tanulmányt e kötetben.

[77] A dokumentum alapos és sokoldalú értékelését tartalmazza az Abo Akademi University Insitute for Human Rights és a Minority Rights Group (International) kiadványa: *The UN Minority Rights Declaration.* Ed. by A. Philips and A. Rosas, Turku–London, 1993. A tanulmányok közül kiemelkedik: P. Thornberry: *The UN Declaration: Background, Analysis and Observations.* (11–73. o.)

[78] A belső – a kisebbségek és az érintett államok – politikai alkujának előfeltételeiről és a nemzetközi intézmények szerepéről l. Bíró Gáspár: Minority Rights in Eastern and Central Europe and the Role of International Institutions, in: *Searching for Moorings. East Central Europe in the International System.* Ed. by J. Laurenti, UN Association of the USA, New York, 1994. 97–127. o.

[79] A fejezet alapjául egy 1992. júliusában készült anyag szolgált, amelyet a szerző az Országgyűlés hatpárti ad hoc bizottsága számára írt, mely bizottság a kormány által benyújtott kisebbségi törvénytervezetet készítette elő vitára: *Szakértői vélemény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogalanyiságával, normatív meghatározásával és taxációjával kapcsolatos kérdésekről.*

[80] *Zbierka zákonov.* 1968. 41. rész, 402–403. o.

[81] Vö. Gyönyör József: *Államalkotó nemzetiségek. Tények és adatok a csehszlovákiai nemzetiségekről.* Madách Könyv- és Lapkiadó, Pozsony, 1989. 151. sk. o.

[82] Vö. C. J. Friedrich: The concept of Community in the History of Political and Legal Philosophy, in: *Community*. Ed. by C. J. Friedrich, The Liberal Arts Press, New York, 1959. 23–24. o.

[83] Fr. Capotorti: *Study on the Rights* ... para. 561. sk.

[84] L. a már idézett *Cobo-Martinez*-jelentést a bennszülött lakosság jogairól, valamint A. Eide jelentését: *Possible ways and means of facilitatiing the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*. E/CN.4/Sub.2/1993/34, E/CN.4/Sub.2/1993/34 Add.1–4., amelyben a Capotorti-jelentéshez hasonlóan csupán egy „munkameghatározást" (working definition) fogalmaz meg: „For the purpose of this study, a minority is any group of persons resident whithin a sovereign State which constitutes less than half the population of the national society and whose members share common characteristics of an ethnic, religious or linguistic nature that distinguish them from the rst of the population." A jelentéstevő hangsúlyozza, hogy a definíció kérdése nemcsak rendkívül bonyolult, hanem a felvetése csekély gyakorlati haszonnal jár. (E/CN.4/Sub.2/1993/34, paras 22 és 29.) A jelentés – többek között – azt az ajánlást fogalmazza meg az illetékes ENSZ-testületek részére, hogy vegyék napirendre az önrendelkezés jelentését és célját a „szuverén államokban élő csoportokkal kapcsolatban". („It is therefore recommended that the Sub-Commission (on prevention of Discrimination and Protection of Minorities) study the meaning and scope of self-determination for groups living within sovereign States." (E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, para 41.)

[85] Kiváló összefoglalása és eredeti megközelítése a kérdésnek olvasható J. Packer tanulmányában: On the Definition of Minorities, in: *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*. Abo Akademi University-Institute for Human Rights, Ed. by J. Packer and K. Mynti, Turku, 1993. 23–65. o. A szerző szerint „»a« vagy »egy kisebbség« az olyan csoport, amely szabad társulással jön létre egy meghatározott célból, amely különbözik a többségi akarat által megfogalmazottól (differs from that expressed by the majority rule)." Mivel ez nemcsak az etnikai elven alapuló vagy létrejövő csoportokra vonatkozik, a szerző végkövetkeztetésében kiemeli az önrendelkezési jog és az állampolgárság fogalmai és viszonya újraértékelésének szükségességét (45. és 60. o.).

[86] Vö. P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Itt ragadjuk meg az alkalmat, hogy kifejtsük: nézetünk szerint a hivatkozott cikk magyar nyelvterületen általánosan elterjedt hivatalos fordítása félreérthető. Lássuk előbb az angol hivatalos eredetit: „In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language." (Forrás: *Human Rights – A Compilation of International Instruments*. United Nations, New York, 1988.) E szöveg hivatalos közlönyben kihirdetett magyar fordítása így szól: „Olyan államok-

ban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják." Először is, az „ethnic" jelző nem fordítható „nemzeti"-nek – hatalmas vita dúlt korábban a szakirodalomban, hogy a cikk rendelkezései alapján az „ethnic minority" alatt a nemzeti kisebbségeket is kell érteni, vagy sem. Másodszor: az „in community with the other members of their group" mondatrészt nem lehet úgy fordítani, ahogyan az a jelenlegi hivatalos magyar változatban szerepel. Ez egyértelműen „csoportjuk más tagjaival *közösségben*"-ként fordítható, s ez teljesen új megvilágításba helyezi a szöveg lényegi mondanivalóját. Az „együttesen" formula esetleg a „togheter" vagy az „in common" angol megfogalmazások megfelelője lehetne, de az eredeti az egyértelmű „in community". A francia hivatalos szövegben szintén az „in commun" szerepel, nem az „ensemble".

Hasonló bírálatot fogalmazunk meg az emberi jogi Egyezségokmányok közös első szakaszának hivatalos magyar fordításával szemben. Az angol eredeti szerint: „Article 1 (1). All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development." Az 1976. évi 8. tvr. szerint ez így szól: „1. cikk (1). Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket, és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket." Véleményünk szerint a „political status" (a hivatalos francia változatban „statut politique") semmiképpen sem fordítható „politikai rendszer"-nek, amelynek angol, illetve francia megfelelői a „political system", „système politique" – s ez az eltérés a lényeget érintő különbségeket von maga után az elméleti értelmezést, de a politikai gyakorlatot illetően is.

[87] A kodifikáció egy korábbi szakaszában *Schlett István* készített részletekbe menő elemzést az 1991 előtti tervezetekről, rámutatva a jogalanyiság kérdésének fontosságára. (Nemzet és Polgár. *Világosság*, 1991/3. 167–183. o.)

[88] Fr. Capotorti, i. m. para. 561., 562., 564. és 568.

VÁLOGATOTT IRODALOM

Aarnio, J. Eero: Minority Rights in the Council of Europe, in: *The UN Minority Rights Declaration*. Turku–London, 1993.

Alkotmánytan. Századvég Kiadó, Budapest, 1992.

Alfredsson, Gudmundur: Minority Rights: A Summary of Existing Practice, in: *The UN Minority Rights Declaration*. Turku–London, 1990.

Arendt, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei*. Európa, Budapest, 1992.

Arendt, Hannah: *A forradalom*. Európa, Budapest, 1991.

Avineri, Sh.–de-Shalit, A. (eds.): *Communitarianism and Individualism*. Oxford University Press, Oxford, 1992.

Baka András: *Eötvös Józseftől Jászi Oszkárig*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.

Baka András: Az új magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi törvény koncepciójáról. *Regio*, 1990/4.

Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény. *Magyar Tudomány*, Budapest, 1990/4.

Balogh Arthur: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. L. Voggenreiter Verlag, Berlin, 1928.

Bedjaoudi, Mohammed: *Terra nullius, „droits" historiques et autodétérmination*. Exposés oraux prononcés devant la Cour Internationale de Justice en l'affaire du Sahara Occidental le 14 mai et les 14, 15, 16 et 29 juillet 1975. La Haye, 1975.

Berman, J. Harold: *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Harvard University Press, Cambridge, 1983.

Bibó István: Kényszer, jog, szabadság, in: *Válogatott tanulmányok. I. kötet. 1971–1979*. Magvető, Budapest, 1986.

Bibó István: A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás, in: *Válogatott tanulmányok. IV. kötet. 1935–1979*. Magvető, Budapest, 1990.

Bihari Mihály–Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, 1992.

Bloch, Ernst: *Droit naturel et dignité humaine*. Payot, Paris, 1976.
Bokatola, Isse Omanga: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruxelles, 1992.
Boven, Theo Van: *The International System of Human Rights*. Manual on Human Rights Reporting, United Nations, New York, 1991.
Brunner, Georg: Nemzetállamok és kisebbségek Európa keleti felében. *Regio*, 1992/3.
Buchheit, Lee. C.: *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*. Yale University Press, New Haven and London, 1978.
Bugajski, Janusz: *Nations in Turmoil. Conflict and Cooperation in Eastern Europe*. Westview Press, Boulder, 1993.
Burdeau, Georges: *L'État*. Seuil, Paris, 1970.
Burdeau, Georges–Hamon, Francis–Troper, Michel: *Manuel de droit constitutionnel*. Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, 1991. (22. kiadás)
Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében*. MTA kiadása, Budapest, 1930.
Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations, New York, 1991.
Cobban, Alfred: *National Self-Determination*. London, 1945.
Cobo-Martinez, Alfonso: *Complete and comprehensive study of the problem of discrimination against indigenous populations. Conclusions, proposals and recommendations*. EC/CN.4/Sub.2/1986/7. Add. 1–3.
Colliard, Claude-Albert: *Libertés publiques*. Dalloz, Paris, 1989. (7. kiadás)
Colliard, Claude-Albert: *Institutions des relations internationales*. Dalloz, Paris, 1990. (9. kiadás)
Connor, Walker: Nation-Building or Nation-Destroying? *World Politics*, Vol. XXIV., April/1972.
Cranston, Maurice: *John Locke. A Biography*. Macmillan, New York, 1957.
Dabin, Jean: *L'État ou le politique. Essai de définition*. Dalloz, Paris, 1957.
Daes, Erica-Irene A.: *Freedom of the Individual under the Law*. United Nations, New York, 1990.
Deutsch, Karl W.: *On Nationalism, World Regions and the Nature of the West*. Publication Series of the International Institute for Comparative Social Research, Berlin, 1982.
Dicey, A. V.: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, MTA kiadása, 1902.
Dictionary of Government and Politics. P. H. Collin Publ., 1988.
Dienstein, Y. (ed.): *Models of Autonomy*. Transaction Books, New Brunswick and London, 1981.
Duguit, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. Tome I-er, Paris, 1927. Tome II-e, Paris, 1928.
Dunn, John: *Locke*. Atlantisz, Budapest, 1992.

Duverger, Maurice: *Le systeme politique francais*. PUF, Paris, 1990. (20. kiadás)

Dworkin, Ronald: *Law's Empire*. Fontana Press, London, 1986.

Dworkin, Ronald: Liberal Community. *California Law Review*, 77/1989.

Eide, Asbjorn: *Approaches to Minority Protection*, in: *The UN Minority Rights Declaration*, id. kiadás.

Eide, Asbjorn: *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities*. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. E/CN.4/Sub.2/1993/34. Add. 1–4.

Eriksen, Thomas Hylland: *Ethnicity and nationalism. Anthropological perspectives*. Pluto Press, London–Boulder, Colorado, 1993.

Fehér Ferenc: *A megfagyott forradalom. Értekezés a jakobinizmusról*. Cserépfalvi–Magvető, Budapest, 1992.

Finnis, John: *Natural Law and Natural Rights*. Clarendon, Oxford, 1992. (7. kiadás)

Fletcher, George P.: *Loyalty. An Essay on the Morality of Realationships*. Oxford University Press, Oxford– New York, 1993.

Friedrich, Carl J. (ed.): *Community. Nomos*, Vol. II., The Liberal Arts Press, New York, 1959.

Furet, Francois–Ozouf, Mona: *Dictionnaire critique de la Révolution francaise*. Flammarion, Paris, 1992.

Furet, Francois–Richet, Denis: *La Révolution francaise*. Hachette, Paris, é. n.

Gauthier, Florence: *Triomphe et mort du droit naturel en Révolution. 1789–1795–1802*. PUF, Paris, 1992.

Guarino, Giancarlo: *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*. Jovene Editore, Napoli, 1984.

Guilhaudis, Jean-Francois: *Le droit des peuples a disposer d'eux-memes*. Presses Universitaires de Grenoble, 1976

Gyönyör József: *Államalkotó nemzetiségek*. Madách Kiadó, Pozsony, 1989.

Halmai Gábor: *Az egyesülés szabadsága*. Atlantisz, Budapest, 1990.

Halperin, H. Morton–Scheffer, David J.–Small, Patricia L.: *Self-Determination in the New World Order*. CEP, Washington, 1992.

Hannum, Hurst: *Autonomy, Sovereignity, and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.

Hare, R. M.: *The Language of Morals*. Oxford University Press, Oxford, 1975 (3. kiadás).

Hart, H. L. A.: *The Concept of Law*. Clarendon, Oxford, 1992. (10. kiadás)

Hart, H. L. A.: *Law, Liberty, and Morality*. Oxford University Press, Oxford, 1962.

Hayek, Friedrich A.: *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

Hayek, Friedrich A.: *Law, Legislation and Liberty*. Routledge and Keagan Paul, London, 1982. (4. kiadás)
Heller Ágnes: *Az igazságosságon túl*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1990.
Hercegh Géza: Az etnikum a nemzetközi jogban. *Világosság*, 1988/8–9.
Hercegh Géza: *A kisebbségek nemzetközi jogi védelme*. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XVIII. Pécs, 1987.
Hercegh Géza: *A nemzetiség és az emberi jogok. Az emberi jogok ma Magyarországon*. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 1989.
Horowitz, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*. California Press, London, 1985.
Hobbes, Thomas: *Leviathan*. Ed. by C.B. Macpherson, London, 1968.
Hobbes, Thomas: *Leviatán*. Magyar Helikon, Budapest, 1970.
Hobsbawn, E. J.: *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Mith, Reality*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
Human Rights in the World. An introduction to the study of the international protection of human rights. Ed. A. H. Robertson, revised by J. G. Merrills, Manchester University Press, 1992. (5. kiadás)
L'intégration a la francaise. Union Générale d'Éditions, Documentation Francaise, Paris, 1993.
Jászi Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. (Válogatás) Gondolat Kiadó, Budapest, 1986.
Joó Rudolf: *A nemzetiségek egyenjogúsításának útján*. (Beszélgetés Demeter Jánossal). Kossuth Kiadó, Budapest, 1983.
Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1984.
Joó Rudolf: Kisebbségek a nemzetközi kapcsolatokban. *Századvég*, 1987/4–5.
Joó Rudolf: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1988.
Kauppi, Mark V.: The Resurgence of Ethno-Nationalism and Perspectives on State-Society Relations. *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. XI/1., 1984.
Kellas, James G.: *The politics of Nationalism and Ethnicity*. St. Martin's Press, New York, 1994.
Kende Péter: Önrendelkezés Kelet-Európában tegnap és ma. *Regio*, 1993/1.
Kende Péter: Politikai közösség és nemzet. Akadémiai székfoglaló. *Magyar Tudomány*, 1994/4.
Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* AB Kiadó, Budapest, 1986.
Komoróczy Géza: Meddig él egy nemzet? *2000. Irodalmi és társadalmi havi lap*, Budapest, 1991/9.
Kortárs-tanulmányok a logikaelmélet kérdéseiről. (Összeállította I. M. Copi és J. A. Gould), Gondolat, Budapest, 1985.
Kovács Péter: *Az Aland-szigetek státusa*. Jogász Szövetségi Értekezések, Magyar Jogász Szövetség kiadása, 1989/2.

Kovács Péter: *Az Európa Tanács és a kisebbségvédelem perspektívái*. Magyar UNESCO Bizottság, 1992.
Kukatas, Chandran: Are There any Cultural Rights? *Political Theory*, Vol. 20, 1992/2.
Lafont, Robert: *La nation, l'État et les régions*. Berg International, Paris, 1993.
Les Contitutions de la France Depuis 1789. Pres. par J. Godechot, Flammarion, Paris, 1994.
Locke, John: *Two Treatises of Governement*. Ed. P. Laslett, Cambridge University Press, 1992.
Locke, John: *Levél a vallási türelemről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982.
Ludassy Mária: *„Isten és szabadság"*. Gondolat, Budapest, 1989.
Ludassy Mária: Az emberi jogok kétfajta fogalmáról. *Századvég*, 1991/1.
Ludassy Mária: *A toleranciától a szabadságig*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1992.
Ludassy Mária: Variációk egy témára Hobbes, Locke és Hume kapcsán, in: *Lehetséges-e egyáltalán? Márkus Györgynek – tanítványai*. Atlantisz, Budapest, 1994.
Margalit, Avishai–Raz, Joseph: National Self-Determination. *The Journal of Philosophy*, Vol. 87., 1990.
Menzel, Peter: Nationalism. *Human Studies Review*, George Mason University, Fairfax, 1992, Vol. 8/1.
Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*. Minerva, Kolozsvár, 1944.
Millon-Delsol, Chantal: *Le principe de subsidiarité*. PUF, Paris, 1993.
Mirnics Károly: A nemzeti kisebbségek asszimilációja a jugoszláviai és a nemzetközi jogelmélet tükrében. *Regio*, 1991/1.
Mises, Ludwig von: *Nation, State and Economy*. New York University Press, New York, 1983.
Mocsáry Lajos: *Nemzetiség*. Pest, 1858.
Montville, J. V. (ed.): *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington Books, Toronto, 1990.
Molnár Gusztáv: *Az elmélet küszöbén*. Kriterion, Bukarest, 1976.
Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. MTA kiadása, Budapest, 1931.
Mulhall, Stephen–Swift, Adam: *Liberals and Communitarians*. Blackwell, Oxford–Cambridge, 1993. (2. kiadás)
Nagy Olga: *A törvény szorításában*. Gondolat, Budapest, 1989.
A nemzeti kérdésről. A nemzeti kérdés lenini elméletének kialakulása. 1896–1914. Kossuth Kiadó, Budapest, 1988.
Noblet, Pascal: *L'Amérique des minorités*. L'Harmattan, Paris, 1993.
Orateurs de la Révolution francaise. Les constituants. I. (Ed. Fr. Furet et R. Halévi), Bibl. de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1989.
Ormos Mária: *Nácizmus – fasizmus*. Magvető, Budapest, 1987.

Orosz István: A nacionalizmus mint a nemzetállam ideológiája. *Holmi*, 1991/8.
Pasquier, Claude du: *Introduction a la théorie générale et la philosophie du Droit*. Delachaux et Niestlé, Neuchatel–Paris, 1979. (6. kiadás)
Pethő Sándor: *Norma és kivétel. Carl Schmitt útja a totális állam felé*. MTA Filozófiai Intézete, Budapest, 1993.
The Philosophy of Law. Ed. by R. M. Dworkin, Oxford University Press, Oxford, 1991. (2. kiadás)
Polányi Károly: *Fasizmus, demokrácia, ipari társadalom*. Gondolat, Budapest, 1986.
Political Theory and the Rights of Man. Ed. by D.D. Raphael, Indiana University Press, Bloomington, 1967.
Pomian, Krzysztof: *L'Europe et ses nations*. Gallimard, Paris, 1990.
Prélot, Marcel–Boulois, Jean: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Dalloz, Paris, 1987. (10. kiadás)
The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe. Ed. by J. Packer and Kr. Myntti, Institute for Human Rights, Abo/Turku, 1993.
Renan, Ernest: *Qu'est-ce qu'une nation?*, Agora, Paris, 1992.
Ronen, Dov: *The Quest for Self-Determination*. Yale University Press, New Haven and London, 1979.
Rosanvallon, Pierre: *L'État en France de 1789 a nos jours*. Seuil, Paris, 1992.
Rousseau, Jean-Jacques: *Oeuvres completes. (III.) Du contrat social. Écrits politiques*. Bibliotheque de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1964.
Samu Mihály: Plurális demokrácia – kisebbségi politika. *Valóság*, 1992/4.
Schlett István: Nemzet és polgár. *Világosság*, 1991/3.
Schlett István: *Kisebbségnézőben*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1993.
Seton-Watson, Hugh: *Nations and States*. Westwiew Press, Boulder–Colorado, 1977.
Shaw, Malcolm: *Title to Territory in Africa*. Clarendon Press, Oxford, 1986.
Shils, Edward: The Virtue of Civil Society. *Government and Opposition*, Vol. 26/1, 1991.
Social Contract. Essays by Locke, Hume and Rousseau. Introduction by Sir Ernest Barker, Oxford University Press, London, 1958. (6. kiadás)
Sowell, Theodore: A pozitív diszkrimináció világméretű csődje. *Magyar Lettre intenationale*, 1991/3.
Spira György: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, 1989.
Szalayné Sándor Erzsébet: *A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása*. Jogász Szövetségi Értekezések. Magyar Jogász Szövetség kiadása, 1989/2.
Szamel Lajos: *Nemzetiségi jogok és törvények*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.
Szűcs Jenő: *Nemzet és történelem*. Gondolat, Budapest, 1984.
Tamás Gáspár Miklós: *Idola Tribus*. Magyar Füzetek Könyvei, Párizs, 1989.

Tanulmányok a nemzeti kisebbség védelméről. Szerkesztette Szalayné Sándor Erzsébet, Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJTK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988.
Tények és értékek. A modern angolszász etika irodalmából. Gondolat Kiadó, Budapest, 1981.
Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon, Oxford, 1991.
Thornberry, Patrick: The UN Declaration: Background, Analysis and Observations, in: *The UN Minority Rights Declaration*, id. kiadás.
Toqueville, Alexis de: *L'ancien régime et la Révolution*. Gallimard, Paris, 1967.
Tönnies, Ferdinand: *Közösség és társadalom*. Gondolat, Budapest, 1983.
Tuck, Richard: *Hobbes*. Atlantisz, Budapest, 1993.
Várady Tibor: Kollektív kisebbségi jogok és a jogvédelem. *Regio*, 1992/3.
Villey, Michel: *Philosophie du droit*. Dalloz, Paris, 1984.
Wade, E. C. S. and Bradley. A. W.: *Constitutional and Administrative Law*. Longman, London–New York, 1990. (10. kiadás)
Walzer, Michael: *Spheres of Justice*. Harper–Basic Blackwell, 1983.
Welsh, David: Domestic Politics and Ethnic Conflict. *Survival*, Vol. 35/1., 1993.
De Witte, Bruno: Minorités nationales: reconnaissance et protection. *Pouvoirs*, PUF, Paris, 57/1991.
Wright, Georg Henrik von: *Norm and Action*. Routledge and Keagan Paul, London, 1963.

A SZÖVEGEK ELŐZŐ MEGJELENÉSI HELYE

Jog az önazonossághoz. *Magyar Hírlap*, 1990. márc. 13.

Kisebbségek és kollektív jogok. *Regio*, 1991/2.

Liberalizmus, egyéni szabadság, nemzeti pluralizmus. Az *MDF Liberális Fórum Alapítvány* időszaki kiadványai. Budapest, 1992.

Kisebbségi törvényt! *HVG*, 1992. május 9.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvénytervezet előkészítésének tapasztalatairól. Egy 1993. február 12–14. között Bukarestben megtartott angol nyelvű előadás *(The Preparation of the Law on the Rights of National and Ethnic Minorities in Hungary)* szerkesztett szövege. Megjelent: *Limes. Közép- és Kelet-Európai Figyelő*, III. évf. 1993/1–2.

Jogi cigány, jogi örmény. *HVG*, 1992. október 10.

Az etnikai és nyelvi kisebbségek kulturális jogai a nemzetközi jogi dokumentumokban. Megjelent önálló füzetként: Vita Kiadó, Budapest, 1991.

Az észt kultúrautonómia. A szöveg némileg rövidített változatát közölte a *Társadalmi Szemle* 1991/5. száma az említett jogszabályok bevezetőjeként.

A nemzeti kisebbségek jogainak kodifikációs munkálatai az Európa Tanácsban. 1992–1993. *(Taubner Zoltán*nal közösen) *Társadalmi Szemle*, 1993/11.

A nemzeti és etnikai megegyezés esélyei Kelet- és Közép-Európában, összeegyeztethetetlen társadalom- és államszervezési elvek keveredése közepette. *Jogtudományi Közlöny*, 1992/10.

Bibó a nemzeti önrendelkezésről. *BUKSZ*, 1992. Ősz.

A nemzet mint alkotmányjogi kategória? *Pro Minoritate*, 1992. III–IV.

A nemzeti pluralizmusról. *Magyarság és Európa. Nemzetpolitikai Szemle. Esélyek és remények a Kárpát-medencében.* Budapest, 1992.

Önrendelkezés, egyéni szabadság, nemzeti szabadság. A genfi *Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales* és az *Institut Universitaire d'Etudes Européennes* által közösen rendezett kollokvium záró kerek-

asztal-beszélgetésén elhangzott fejtegetések szerkesztett szövege. Genf, 1991. november 14–16. Francia nyelven: *Autodétérmination, liberté individuelle, liberté nationale in L'Europe Centrale et ses minorités: vers une solution européenne?* Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

Az etnikai eredetű konfliktusok és a hadsereg. *Nemzetiségi kérdés és biztonságpolitika Kelet-Közép-Európában.* Batthyány Lajos Alapítvány–Hanns Seidel Alapítvány kiadása, Budapest, 1994.

A politikai nemzeteszme néhány vonatkozásáról. *Magyar konzervativizmus. Hagyomány és jelenkor.* Batthyány Lajos Alapítvány–Barankovics István Alapítvány kiadása, Budapest, 1994.

NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ

A kiadásért felel Gyurgyák János
Olvasószerkesztő Barcsa Zoltán
Műszaki szerkesztő Horváth Andrea
A fedélen Mattis-Teutsch Waldemar: Kompozíció
c. műve látható
A szedés és a tördelés az Osiris Kft.
számítógépes rendszerén készült
Műszaki vezető Zséli Jánosné
Tördelő Sörfőző Zsuzsa
Nyomta és kötötte a Széchenyi Nyomda Kft.
Győr 95.K–58
Felelős vezető Nagy Iván ügyvezető igazgató

ISSN 1217–887X
ISBN 963 8384 99 9

429,-

ISBN 963 8384 99 9

480 Ft