

Alapkérdések értelmezése

Újabb kísérlet a nemzeti kisebbség meghatározására

(Nicola Girasoli: National Minorities. Who Are They? Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995. 111 p.című könyve nyomán)

1987-ben az ENSZ titkársága összeállította a szervezet 40 éves története folyamán a kisebbségek meghatározása céljából benyújtott javaslatok gyűjteményét. Tekintettel arra, hogy általánosan elfogadott meghatározást a konszenzus hiánya miatt mind a mai napig nem fogadtak el, Nicola Girasoli vállalkozása, hogy megfelelő meghatározást dolgozzon ki, eleve reménytelennek tűnhet. A kötet azonban éppen ennek az ellenkezőjét bizonyítja: a szerzőnek, aki a Szent Szék diplomatája és a Vatikán budapesti nunciatúrájának tanácsosa, sikerült a kérdéskör talán legtömörebb, legátfogóbb és legáttekintőbb feldolgozását nyújtania, amely konkrét eredménnyel is zárult. A kötet két évi kutatómunka eredménye. Tudományos jelentőségét és jogi, politikai hasznosíthatóságát jelzi, hogy az EBESZ kisebbségi főbiztosa, Max van der Stoep írt hozzá előszót. A könyv fókuszában a nemzeti kisebbség fogalma és annak meghatározása áll, miközben a szerző rendkívül szigorú tudományos logika mentén kibontja mindazokat a történelmi, jogi és politikai tényezőket, amelyek a kisebbség-fogalom megértésében és a kisebbségi kérdés rendezésében szerepet játszanak.

A nemzeti kisebbség kérdéskörének fejlődését történelmi távlatokban és összefüggéseiben tárgyalja. Az I. fejezet a nemzeti kisebbség fogalmának az első világháború utáni alakulását elemzi. Megállapítja, hogy az első világháború után a nemzetközi jog a Népszövetség által kidolgozott meghatározás alapján hozta létre kisebbségvédelmi rendszerét, amelyet annak ellenére, hogy azt 1950-ben az ENSZ érvénytelennek nyilvánította, és ezért a mai kodifikációs munkában nem tekintik jogforrásnak, nem lehet történelmi leckeként nem figyelembe venni. A nemzeti kisebbség azonosítását lehetővé tevő jellemzők

(etnikai identitás, nyelvi, vallási, kultúra, hagyományok) ugyanis olyan folytonosságot mutatnak, amelyek az első világháború utáni időktől napjainkig nyomon követhetők. A második világháború utáni fejleményeket a szerző három egymással párhuzamos sávban vizsgálja. Külön fejezeteket szentel a kisebbség fogalmának és a kisebbségvédelem alakulásának az ENSZ kodifikációs folyamatában, az EBESZ-folyamatban és az ET-ban. Mivel a munkának egészében van tudományos jelentősége, és a tömör fogalmazás, valamint szerkesztés csaknem lehetetlenné teszi azt, hogy e recenzióban a teljes művet bemutassuk, megkíséreljük kiemelni a szerző azon megállapításait, amelyek különleges figyelmet érdemelnek.

A kisebbségek számának alakulását Közép- és Kelet-Európában a szerző a következőképpen állapítja meg: 1914-ben 50 millió, a lakosságnak körülbelül a fele, az első világháború után 32 millió, az össznépesség egyharmada, a második világháború után 8-10 millió, azaz a lakosság 8 százaléka. A jelenlegi adatokat a szerző nem közli. A kutatóknak, politikusoknak és nemzetközi szervezeteknek azonban figyelembe kell venniük, hogy a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása után a kisebbségek részaránya az össznépességen belül újra megnőtt.

Mivel az államok egy része attól félt, hogy a nemzeti kisebbség fogalmának bevezetése területi integritásukat veszélyezteti, vonakodtak attól, hogy ezt a fogalmat bármely jogeszközbe belefoglalják. Ez arra kényszerítette a szakértőket, hogy különbséget tegyenek a kisebbségi csoportok és a kisebbséghez tartozó személyek között, és hogy jogalanyul a kisebbséghez tartozó személyt fogadják el, amely beilleszthető az egyéni és egyetemes jogok rendszerébe. A szakértők és a politikusok, valamint a kormányok között állandó feszültség alakult ki. A szakértők eredményeit az államok gyakran megtorpedózták. A döntő szerepet nem a szakma, hanem a politikusok játszották. A nemzeti kisebbség fogalma az ENSZ-ben először a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól szóló 1992. évi Nyilatkozatban jelent meg. Ez azért vált elháríthatatlanná, mert nyilvánvalóvá lett, hogy vannak közösségek, amelyek egy adott régióban sajátos kulturális, nyelvi és vallási örökséggel rendel-

keznek, és a rájuk jellemző történelmi körülmények következtében önnön létüket nemzeti kisebbségként alapozták meg.

1994-ben az ENSZ olyan Addendumot fogadott el, amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányának a kisebbségekre vonatkozó és állandó jogforrásként felhasznált 27. cikkelyét értelmezi. Közismert, hogy ez a cikkely teszi lehetővé, hogy a kisebbséghez tartozó személyek egyéni jogaikat csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhassák. Az Addendum leszögezi, hogy a biztosított jogok egyéni jogok, de ezeket oly módon kell alkalmazni, hogy a kisebbségi csoportok megőrizhessék identitásukat. Értelmezi a „kisebbségek léteznek” (exists) kifejezést, és leszögezi: nem az állam joga az, hogy megállapítsa az állandóságnak azt a fokát, amelyet a „léteznek” kifejezés maga után von. A kisebbségek tehát *de facto* léteznek, létük nem függhet az állam jóakaratótól. Az Addendum ugyanakkor megalapítja: a kisebbségek jogai magukba foglalhatnak egy olyan életmódot, amely szerves kapcsolatban áll a területtel és a terület erőforrásainak felhasználásával. A megfogalmazás a belső önrendelkezés (például helyi alapú önkormányzat) elismerésének irányába való enyhe elmozdulást jelez.

Az EBEÉ- EBESZ folyamat dokumentumait elemezve, a szerző megállapítja, hogy a nemzeti kisebbség fogalmát mindvégig használják, a kisebbségekre jellemző kritériumként jelenik meg a kultúra, valamint az állampolgárság. A dokumentumok kizárólag a nemzeti kisebbségekre vonatkoznak, és kizárják a jogok élvezetéből a vendégmunkásokat, a menekülteket és az idegeneket. Fontos elvként bevezetik a kapcsolattartás jogát azon államok polgáraival, amelyekhez a kisebbségeket etnikai, nyelvi, vallási és kulturális kapcsolatok fűzik. A dokumentumok új gondolkodásmódot tükröznek, és a nemzeti kisebbségek számára biztosított jogok szoros kapcsolatban állnak olyan európai kérdésekkel, mint a biztonság, stabilitás, területi integritás, emberi jogok. Bár a dokumentumok nem kötelezőek, mégis a konszenzus irányába mutatnak, és haladást jelentenek a nemzeti kisebbségek kérdése megoldásának keresésében.

A kisebbségi jogok kodifikációs folyamatának nehézségeit és jogi, valamint politikai akadályait szemléletesen tükrözi az ET-folyamatnak

szentelt fejezet. A szerző úgy véli, hogy az ET mint az emberi jogok területén legnagyobb tekintéllyel rendelkező európai szervezet jelentős eredményeket ért el. A nemzeti kisebbség definícióját azonban csak az 1201-es ajánlás tartalmazza, amelynek nincs kötelező jogi érvénye. Az 1994-ben elfogadott Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről kidolgozásakor a Szakértői Bizottság úgy döntött, hogy – mivel a dokumentum egyéni és egyetemes jogokat fog biztosítani – a nemzeti kisebbség definíciójának kidolgozására nincs szükség. Az eddigi dokumentumok alapján megállapítható, hogy az ET a kisebbségek láthatóságának irányába lépett előre, és központi szerepet játszik abban, hogy az új felfogások a kodifikációs folyamatban érvényesülhessenek.

A szerző számos olyan fogalmat tisztáz, amelyek használata zűrzavart okozott a szakirodalomban és a kodifikációs folyamatban. Jól elkülöníti az etnikai kisebbség és a nemzeti kisebbség fogalmait, amelyeket gyakran szinonimaként használtak. Elkülöníti a multietnikus társadalom és a multikulturális társadalom fogalmát is, amelyek ugyancsak szinonimaként jelennek meg.

Megállapítja, hogy egy minden kisebbséget magába foglaló definíció mindeddig nem volt lehetséges. Ezért a nemzetközi szervezetek az etnikai és nemzeti kisebbségeket objektív (nyelv, vallás, kultúra, kisebb lélekszám, mint az állam lakosságának fele, nem domináns helyzet, állampolgárság) és szubjektív (az identitás megőrzésének, a fennmaradásnak kollektív akarata) kritériumok alapján ragadják meg.

A szerző személyesen a kollektív jogok biztosítása mellett foglal állást, de tekintettel arra, hogy a nemzetközi dokumentumok egyéni jogokról beszélnek, és hogy a kollektív jogok elismertetése leküzdhetetlen akadályokba ütközik, egyetlen lehetőséget lát: minden kisebbséghez tartozó személy számára biztosítani kell a kollektív dimenziójú egyéni kisebbségi jogok gyakorlását.

Úgy véli, hogy az eddigi sikertelenségek ellenére is el kell érni az etnikai kisebbség és a nemzeti kisebbség fogalmainak definícióját. A definíció nemcsak elméleti és tudományos hiányosságot oldana meg, hanem hozzájárulna a kisebbségek elvárásainak rendezéséhez, és arra ösztönözheti az államokat, hogy toleráns magatartást tanúsítsanak nemzeti kisebbségeikkel szemben. A fordítási nehézségek ellenére is

közöljük a nemzeti kisebbségek Nicola Girasoli által javasolt meghatározását: „Az állam állampolgárainak (citizens) az a csoportja, amely az állam lakosságának többi részéhez viszonyítva számbeli kisebbségben van, nincs uralkodó helyzetben, történelmi események következtében elszakadt eredeti országától, és megőrizte ennek az országnak a vallási, nyelvi és kulturális jellemvonásait, a fennmaradás kollektív akaratával rendelkezik, és arra törekszik, hogy a többséggel való gyakorlati és jogi egyenlőséget érjen el, miközben tiszteletben tartja az állam szuverenitását.” A meghatározás a szerző által idézett korábbi definícióhoz viszonyítva több új elemet vezet be: a történelmi származást, és az anyaországgal való kapcsolatot az állam iránti lojalitással együtt iktatja be, a kisebbséget csoportként határozza meg, és a kisebbséget, valamint a többséget kollektivitásként viszonyítja egymáshoz. Véleményünk szerint a meghatározás a további jogfejlődés során a kollektív jogok biztosításának is kiindulópontja lehet. Nicola Girasoli munkája nélkülözhetetlen kézikönyv a szakemberek és a politikusok számára